

**АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ
КЛИМАТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ
С ПОЗИЦИИ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА**

Анализируется подход теории общественного выбора к процессам регулирования климатических изменений на национальном и международном уровнях.

Ключевые слова: теория общественного выбора, изменения климата, Киотский протокол, глобальное потепление, парниковые газы, теория общественного выбора.

A. Krasnov

A PUBLIC CHOICE THEORY APPROACH TO CLIMATE CHANGE POLICY

The public choice theory approach to the processes of climate change regulation in the national and world practice is analyzed.

Keywords: public choice theory, climate change, Kyoto protocol, global warming, greenhouse gases.

Наряду с неоклассическими идеями и нормативными подходами, выработанными в рамках экономики благосостояния, теоретический фундамент современной политики в области глобальных климатических изменений формирует подходы, развитые усилиями представителей ряда других экономических школ. В их числе — теория общественного выбора применительно к разработке и к принятию решений с учетом интересов различных политических актеров государственной и международной климатической политики [8, с. 150–177].

Некоторые положения теории общественного выбора — направления экономической мысли, альтернативного по отношению к традиционному мейнстриму (т. е. к неоклассике и к теории благосостояния) — активно используются при анализе международных и общенациональных механизмов снижения глобальной антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Основной предпосылкой теории общественного выбора, которую также часто именуют новой политической экономией [3, 39–43], является утверждение, что любой индивид — политик, бюрократ или

обычный гражданин — руководствуется в своих действиях своим личным интересом, т. е. действует как разумный эгоист. При этом непосредственным объектом анализа для теории общественного выбора служит процесс принятия решений в секторах экономики, которые могут быть отнесены к нерыночным областям. В их числе — принятие политических решений, включая политику в области регулирования глобальных климатических изменений.

Сторонниками теории общественного выбора, включая одного из самых видных его представителей — Дж. Бьюкенена [1, 104–113], был существенно расширен круг изучаемых экономической наукой понятий и явлений. Применительно к рассматриваемой проблематике особое значение имеет анализ политической ренты, феномен лоббизма, позволяющий раскрыть воздействие на формирование государственной политики и законотворческий процесс лиц с устойчивыми предпочтениями, нередко далекими от подлинно общественных интересов [6], и ряд других.

Как отмечают в этой связи А. Эндрес и К. Оль, при использовании подхода теории

общественного выбора цель политики, осуществляемой государством, определяется на основании результата борьбы различных групп интересов. Применительно к политике экологической, важными участниками этой борьбы являются промышленные загрязнители, специалисты по проблемам окружающей среды и бюрократия [7; 19].

Авторы статьи «Группы по интересам и спрос на экологическую политику» наглядно показывают различия в предпочтениях разных групп интересов, которые, отметим, могут быть организованными, но могут и не быть таковыми. В качестве примера они приводят собственников предприятий (акционеров), их работников, экологов (или организации «зеленых») и представителей бюрократии. Совокупность именно этих «актеров», по их мнению, проявляет наибольшую заинтересованность в отношении различных инструментов экологической политики. Так, например, экологи отдают предпочтение таким инструментам, как квоты на выбросы и «метод пузыря» (система, предшествовавшая нынешней торговле эмиссионными правами, при которой на ряд предприятий-загрязнителей помещается воображаемый пузырь и в расчет берется общее количество загрязнения). Объясняется это тем, что их главный интерес состоит в уверенности в том, что будут достигнуты заявленные количества выбросов [8].

Отметим сразу, что приведенное здесь мнение относительно особой заинтересованности негосударственных экологических организаций во введении рыночных инструментов решения экологических проблем поддерживается далеко не всеми экспертами. Так, в рамках стейкхолдер анализа, проводимого специалистами экологического менеджмента, идентифицируется иная ключевая цель этих организаций. А именно — быть катализатором формирования экологически сознательного поведения бизнеса. Применительно к экологической

политике это, скорее всего, выразится в поддержке инициатив в области корпоративной социально-экологической ответственности [5, 268; 4, 310–317].

Что касается бытующего мнения об объединении интересов акционеров и работников, которое разделяют некоторые ученые, то оно, по мнению авторов анализируемой статьи, ошибочно, поскольку акционеры заинтересованы в прибыли, а работники — прежде всего в сохранении рабочих мест. Применительно к государственной климатической политике это означает, что персонал компаний, скорее всего, отдаст предпочтение не рыночным, а традиционным административно-контрольным инструментам (например, экологическим стандартам), которые имеют своим результатом большие объемы производства и тем самым — сохранение занятости.

Для бюрократов ключевой интерес выражается в максимизации контроля над промышленными эмиссиями. Также они заинтересованы в расширении своего влияния на объемы производства и увеличении своих бюджетов [8, с. 151]. Характерно, что это предвидение специалистов проявилось в России, где в ходе обсуждения конкретных форм применения киотских механизмов в числе трех вариантов наряду с прямой торговлей правами на выбросы ПГ предлагались и следующие. Во-первых, финансирование федеральных экологических программ за счет квот (при этом иностранная компания покупает российские квоты, а правительство направляет полученные деньги на программные мероприятия). И, во-вторых, поддержка за счет квот пакета инвестиционных проектов, реализуемых в России (в проектах участвуют правительство и иностранный инвестор) [2]. Как нетрудно видеть, в обоих этих вариантах важным участником (игроком) и распорядителем основных финансовых потоков выступают государственные структуры. Этим искажаются глубинные основы киотских механизмов, ориентированных на

эффективное рыночное взаимодействие самих хозяйствующих субъектов при минимизации участия бюрократии.

Важно не только идентифицировать основные заинтересованные и организованные группы, которые способны оказывать наибольшее влияние на выбор инструментов государственной политики (в разбираемом случае — экологической) и выявить их интересы, но и выяснить, каким образом эти предпочтения, проходя фильтр политических и квазиполитических институтов, воплощаются в государственной политике. При этом надо также иметь в виду, что свое влияние на политические решения группы интересов оказывают либо через механизм политических выборов, поддерживая тех актеров (будущих депутатов и соответствующие партии), которые, как им представляется, разделяют предпочтительные для них взгляды, либо посредством прямых инвестиций в политиков через лоббизм. Ключевым же итогом политического процесса (прямого или побочного) выступают формирование и распределение политической ренты.

Для анализа сложного взаимодействия экономических и политических актеров, как и рыночного, и политического механизмов и выяснения того, почему в реальной жизни отдается предпочтение тому или иному варианту экологической политики и ее инструментов, специалистами предлагается использовать теоретико-игровой метод, теорию неполных контрактов и ряд других современных методов. Большое внимание в рамках этого анализа уделяется и оценке усилий лоббистов в их воздействии на политиков с позиции обычных кри-

териев неоклассической оптимальности. В этом же контексте исследуется феномен конкуренции между различными лоббистскими группировками, которая, вообще говоря, может способствовать интернализации некоторых внешних эффектов в экономике. Однако тот факт, что главным интересом лоббистов, как и поддерживаемых ими политиков, является распределение политической ренты, получаемый результат, хотя и может быть политически оптимальным, вряд ли будет совпадать с экономически равновесной ситуацией в условиях введения налогов Пигу [8, с. 165].

Анализ сложных взаимодействий экономического и политического механизмов в рамках теории общественного выбора позволяет извлечь и некоторые другие полезные уроки, представляющие несомненный интерес для тех, кто участвует в формировании и экономической, и экологической политики государства. Прежде всего, как отмечают в литературе [8, с. 170], к проблеме политических ограничений должно быть привлечено не меньшее внимание, чем к ограничениям экономическим или информационным. И для того, чтобы предлагаемые институциональные нововведения были приняты, они должны быть не только экономически эффективными, но и политически приемлемыми. Обозримыми и понятными для основных актеров должны быть и последствия предлагаемых изменений. Важной задачей ученых, как подчеркивали Джаскоу и Шмалензе, является наведение заслуживающих доверие мостов между все более сложными теоретическими конструкциями и политическими процессами в реальной жизни [9, с. 37–83].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 104–113.
2. Лукьянчиков Н. Н., Потравный И. М. Экономика и организация ПП. М., 2007.
3. Нуреев Р. М. Теория общественного выбора: Курс лекций. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005.
4. Пахомова Н. В., Малышков Г. Б. Социально-экологическая ответственность и конкурентоспособность бизнеса: возможен ли синергетический эффект? // Проблемы современной экономики. 2008, № 2. С. 310–317.

5. Пахомова Н. В., Пухтер К. К. Экономика природопользования и экологический менеджмент. СПб., 2006.

6. Пахомова Н. В., Пухтер К. К. Экономический анализ экологического права // Вопросы экономики. 2003. № 10. С. 34–49.

7. Endres A., Ohl C. Kyoto, Europe? — An Economic Evaluation of the European Emission Trading Directive // European Journal of Law and Economics. 2005. № 19.

8. Heyes A., Dijkstra B. Interest groups and the demand for environmental policy // Folmer H., Tietenberg T. (eds.) The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2001/2002. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA. 2001.

9. Joskow P. L., Schmalensee R. The political economy of market based environmental Policy: The U. S. Acid Rain Program // Journal of Law and Economics. 1998. XLI. P. 37–83.

REFERENCES

1. B'jukenen Dzh. Konstitucija ekonomicheskoj politiki // Voprosy ekonomiki. 1994. № 6. S. 104–113.

2. Luk'janchikov N. N., Potravnyj I. M. Ekonomika i organizacija PP. M., 2007.

3. Nureev R. M. Teorija obshchestvennogo vybora: Kurs lekcij. 2005. M.: Izd. Dom GU USHE.

4. Pahomova N. V., Malyshkov G. B. Social'no-jekologicheskaja otvetstvennost' i konkurentosposobnost' biznesa: vozmozhen li sinergeticheskij effekt? // Problemy sovremennoj ekonomiki. 2008, № 2. S. 310–317.

5. Pahomova N. V., Rihter K. K. Ekonomika prirodnopol'zovanija i ekologicheskij menedzhment. SPb., 2006.

6. Pahomova N. V., Rihter K. K. Ekonomicheskij analiz ekologicheskogo prava // Voprosy ekonomiki. 2003. № 10. S. 34–49.

7. Endres A., Ohl C. Kyoto, Europe? — An Economic Evaluation of the European Emission Trading Directive // European Journal of Law and Economics. 2005. № 19.

8. Heyes A., Dijkstra B. Interest groups and the demand for environmental policy // Folmer H., Tietenberg T. (eds.) The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2001/2002. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA. 2001.

9. Joskow P. L., Schmalensee R. The political economy of market based environmental Policy: The U. S. Acid Rain Program // Journal of Law and Economics. 1998. XLI. P. 37–83.