

УДК 330.341.2; 334.025

*Е.В. Попов, А.Ю. Веретенникова, Е.А. Севастьянова***ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА
ЛОКАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ¹**

Представлены разработка институциональной модели развития локальных общественных благ и определение возможностей для построения эффективной институциональной среды локальных общественных благ. На основе проанализированных исследований и нормативно-правовых актов выявлены два подхода к анализу институциональной среды локальных общественных благ, а также представлены элементы, требующие учета при разработке институциональной модели локальных общественных благ. Разработанная институциональная модель учитывает типы экономических агентов, вовлеченные в процесс воспроизводства общественных благ, виды отношений между экономическими агентами по поводу производства общественных благ, совокупность институтов, обеспечивающих данный процесс, а также виды потребителей общественных благ. Данная модель расширяет возможности институционального моделирования применительно к сектору локальных общественных благ, а также расширяет возможности для оценки различных типов взаимодействий между экономическими агентами в рамках сектора локальных общественных благ. Выделенные авторами настоящей статьи компоненты вносят вклад в развитие теоретических оснований моделирования институциональной среды в секторе локальных общественных благ, а также представляют интерес с точки зрения практической реализации программ по улучшению характеристик локальных общественных благ.

Ключевые слова: локальные общественные блага, институциональная среда, моделирование, проектирование.

Введение

Построение эффективной системы социально-экономических отношений между экономическими агентами для оптимального распределения общественных благ представляется одной из ключевых задач для гармоничного развития социально-экономических систем на различных уровнях хозяйствования. Институциональная среда сектора общественных благ при этом способна как сдерживать, так и стимулировать социально-экономическое развитие. С одной стороны, набор формальных и неформальных институтов определяет рамки и условия развития сектора общественных благ, с другой стороны – проектирование и трансформация действующих институтов позволяет совершенствовать существующие неэффективные механизмы, что способствует повышению уровня удовлетворенности населения и благоприятно сказывается на экономических показателях развития рассматриваемой территории. Неблагоприятные социальные условия развития территории могут привести к оттоку человеческого капитала, преобладанию неэффективных неформальных институтов, а также росту неудовлетворенности населения, что неблагоприятно скажется на экономическом развитии рассматриваемой территории. Отсюда следует, что особое значение приобретают институциональные условия развития сектора общественных благ, а также возможности трансформации неэффективной институциональной среды в данном секторе экономики.

Важность сужения сектора общественных благ до локального уровня определяется тем, что эффективные институциональные условия развития сектора локальных общественных благ привлекают дополнительные ресурсы, в том числе материальные, инвестиционные, человеческий капитал и т. д., что обеспечивает конкурентоспособность рассматриваемой территории и формирует возможности для экономического роста.

Традиционно основоположником исследований, посвященных локальным общественным благам, называют американского экономиста Ч. Тибу. Являясь автором теории о децентрализации, Ч. Тибу показывает, что данный феномен способствует более полному выявлению реальных предпочтений населения относительно потребляемых локальных общественных благ и более эффективному распределению ресурсов на производство этих благ [1]. Следует отметить, что общественные блага являются локальными, если их производство, распределение и потребление происходит в рамках одной территории. Структурные подразделения, выполняющие социальное обеспечение населения локальными общественными благами, их производство и обслуживание расположены в рамках ограниченной территории.

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 16-32-00003-ОГОН «Институциональное проектирование развития общественных благ».

альной структуры. Также существует организационная система, позволяющая отслеживать изменения в потребностях населения в том или ином виде локальных общественных благ и реагировать на эти изменения, гибко корректируя объемы воспроизводимых товаров и услуг общественного назначения [2].

Целью данного исследования является разработка институциональной модели развития сектора локальных общественных благ. Для достижения обозначенной цели были определены подходы к исследованию институциональной среды общественных благ, описаны элементы, требующие учета при разработке институциональной модели, графически представлена и раскрыта институциональная модель развития сектора локальных общественных благ.

Подходы к исследованию институциональной среды общественных благ

Институциональная среда общественных благ как совокупность формальных и неформальных правил и норм взаимодействия между экономическими агентами определяет спектр отношений, возникающих по поводу производства общественных благ. В научной литературе можно выделить как минимум два ключевых подхода к ее анализу. Первый подход предполагает оценку институциональной среды на основе показателей развития сектора общественных благ в целом, а также анализа удовлетворенности населения качеством жизни. В данном контексте следует отметить представленную И.М. Сержантовой методику интегральной оценки качества жизни населения, предполагающую определение основных характеристик и составных частей понятия «качества жизни», позволяющих наиболее полно охарактеризовать потребности общества; определение перечня частных критериев для каждой выделенной категории качества жизни; формирование структурных элементов качества жизни и поиск их взаимосвязи с основными стратегическими направлениями развития качества жизни; выявление статистических показателей, наиболее полно характеризующих критерии качества жизни; определение индекса качества жизни населения [3].

Л.Р. Фархутдинова предлагает подход к оценке качества жизни населения, основанный на двух базовых методиках. Первая методика основана на субъективном восприятии индивидом своего социально-экономического положения, однако ее реализация представляется затруднительной в связи с высокими издержками на сбор информации и низкой степенью ее достоверности. Вторая методика основана на конструировании интегрированного индекса качества жизни, состоящего из различных категорий: ВВП на душу населения, уровень образования, продолжительность жизни и уровень смертности, расходы на здравоохранение и другие [4].

Г.А. Сульдина предлагает модель развития общественных благ, построенную на разграничении расходных полномочий по производству общественных благ и возможности финансирования производства конкретных видов локальных общественных благ из бюджета федерального уровня [5].

Исследование С.Ю. Ефимовой нацелено на поиск варианта, направленного на повышение эффективности функционирования бюджета. Автором представлены два варианта составления бюджета: «от доходов» и «от расходов». Рассматривая государство как сектор, предоставляющий и производящий общественные блага, а бюджет как средство достижения поставленных целей, автор приходит к выводу о предпочтительном применении методики «от расходов» [6].

А.И. Россошанский исследует построение сводного индекса качества жизни, основанное на требованиях релевантности, информационной доступности и информационной достоверности выбранного набора статических показателей [7]. Недостаток применения данных разработок для анализа институциональной среды сектора общественных благ состоит в анализе результатов функционирования действующих институтов, что позволяет сделать лишь косвенный вывод об эффективности действующих институтов.

В рамках второго подхода к анализу институциональной среды сектора общественных благ ученые непосредственно исследуют особенности институтов, принципы их функционирования, вопросы эффективного обеспечения институциональной среды.

В данной связи О.С. Сухарев приводит экспертно-аналитический метод оценки закономерностей институтов, используя показатель нормы потребительской стоимости (НПС). НПС позволяет определить суммарную оценку качества блага, потребностей населения, а также вычислить необходимый объем производства данного блага применительно к определенным потребностям [8]. Кроме того, ученый отмечает, что, с одной стороны, институты являются общественным благом, с другой – обеспечивают производство общественных благ [9], что вносит свои коррективы в процедуру их анализа.

Особое внимание при анализе сектора общественных благ в научной литературе уделяется проблеме безбилетника, представляющей интерес с точки зрения исследования проблем распределения локальных общественных благ и формирования институциональной среды локальных общественных благ. Решение этой проблемы, как правило, является обязанностью государства, однако часто предлагаемые государством меры являются малоэффективными. Сложившаяся ситуация возлагает на государство функцию создания новой институциональной структуры и дальнейшего развития экономической политики.

Процесс создания новых институтов обуславливается такими факторами, как ожидаемые выгоды, исходное институциональное состояние, уровень дохода населения, наличие информационной асимметрии. Определение эффективности вновь созданного института затруднено вероятным его отторжением старой экономической системой.

Если институт представляет собой правило или набор правил, регламентирующих действия экономических агентов в заданных ситуациях, то населению, соответственно, необходимо лишь выбрать модель, в рамках которой возможно проводить действия относительно тех или иных общественных благ. При этом двойственная природа института, характеризующаяся одновременной его принадлежностью как к общественным благам, так и к механизмам их производства, ставит вопрос о своего рода двустороннем взаимодействии: правила, задаваемые институтом, приводят к формированию набора прав, закрепленных за получателями общественных благ [9].

Экономические изменения характеризуются образованием новых норм и правил, которые принимают вид законодательных актов. В свою очередь, вновь созданные права и обязанности агентов подталкивают их к формированию новых моделей поведения, которые наиболее соответствуют вновь приобретенному статусу [10].

Таким образом, моделирование институциональной среды локальных общественных благ представляется востребованным и значимым направлением исследования.

Институциональная модель развития сектора локальных общественных благ

Авторская институциональная модель развития сектора локальных общественных благ, предлагаемая в данном исследовании, иллюстрирует всю последовательность процедур, применяемых при проектировании локальных общественных благ, с учетом специфики взаимоотношений экономических агентов при производстве и распределении локальных общественных благ, а также возникающих в процессе данных взаимоотношений институтов. Формирование институциональной модели развития сектора локальных общественных благ предполагает строиться на следующих положениях.

Во-первых, в процессе воспроизводства общественных благ участвуют три типа экономических агентов. Обеспечение населения общественными благами несомненно является прерогативой государства, таким образом, заказчиком и ответственным за обеспечение населения общественными благами выступают государственные и муниципальные органы. Второй тип экономических агентов – это производитель локальных общественных благ в лице частных компаний, корпораций, государственных учреждений. Третий тип – непосредственно потребители локальных общественных благ. При построении эффективной институциональной среды локальных общественных благ следует учитывать многообразие потребителей локальных общественных благ. Стоит отметить, что население, пользующееся общественными благами, необходимо классифицировать в соответствии с реальной потребностью в потреблении каждого общественного блага. Данная классификация необходима для более объективной оценки необходимого количества общественных благ для каждой из выделенных категорий. Она основана на определении разрыва между реальной частотой посещения общественных благ и ожидаемой частотой посещений, в случае соответствия конкретных видов общественных благ потребностям населения. В соответствии с этими критериями предложено выделить три группы потребителей: население, не заинтересованное в потреблении конкретного общественного блага, постоянные потребители общественных благ и потенциальные потребители общественных благ.

Проведенные ранее исследования позволили авторам выявить портреты потребителей различных видов локальных общественных благ. Здесь также были выделены так называемые постоянные потребители локальных общественных благ, потенциальные потребители, а также определена та часть населения, которая не заинтересована в потреблении именно данного общественного блага. Возможности для развития сектора общественных благ кроются в сохранении постоянных потребителей, а также в обеспечении потребностей и повышении лояльности потенциальных потребителей, что и предполагает разработку эффективных институциональных механизмов [11].

Во-вторых, к основным типам взаимоотношений экономических агентов по поводу производства локальных общественных благ можно отнести следующие:

- взаимодействие между государственными структурами (заказчиком общественных благ) и гражданами (потребителями локальных общественных благ);
- взаимодействие между государством и производителями локальных общественных благ;
- взаимодействие между производителями локальных общественных благ и потребителями товаров и услуг социального назначения.

Последний тип взаимодействия является неспецифическим и присущ большинству видов обменов на рынке товаров и услуг. В связи с этим в отношении производства локальных общественных благ целесообразно рассматривать только два специфических вида взаимоотношений экономических агентов.

Взаимодействие на первом этапе между государством и производителями общественных благ происходит путем реализации государством присущих ему функций управления – планирования, организации, стимулирования и контроля деятельности компаний и корпораций по производству необходимого объема локальных общественных благ.

На этом этапе решение вышеназванных задач происходит с помощью стратегического планирования, формирования планов развития, диагностики состояния сектора общественных благ и организации их производства, оформления законодательных актов и норм частного права, организации тендеров и грантов на производство локальных общественных благ, поддержке гражданских инициатив в секторе общественных благ. Данные функции выполняются при помощи соответствующих институтов: институтов регулирования производства общественных благ, в числе которых можно выделить такие институты, как институт планирования развития и стратегического планирования производства общественных благ, институт развития среды общественных благ, институт диагностики состояния институциональной среды локальных общественных благ, институт законодательного регулирования производства общественных благ, институт государственной поддержки производства общественных благ. Данные институты и выполняемые с их помощью функции представляют собой наиболее распространенные варианты структур по урегулированию деятельности по производству общественных благ, а также нормированию взаимоотношения между государством и компаниями-производителями общественных благ. Институты планирования, в свою очередь, отражены в таких нормативно-правовых актах, как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Федеральный закон о государственном бюджете, Федеральный закон об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации и т. д.

Институты организации процесса производства локальных общественных благ представлены в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в Бюджетном кодексе РФ, ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ФЗ «О некоммерческих организациях», в Постановлении Минтруда РФ «Об утверждении методических рекомендаций по организации работы региональных органов, осуществляющих деятельность по обеспечению социальной защиты населения», а также в ряде нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в отдельных социальных сферах, в частности в законах и постановлениях в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунальных вопросах, безопасности и других.

Институты контроля отражены в ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Следует отметить, что вопросы контроля о качестве общественных благ активно реализуются на региональном уровне, что отражено в нормативно-правовых актах экономических субъектов².

Особую роль в обеспечении эффективного функционирования сектора локальных общественных благ играют институты стимулирования. Разработка механизмов стимулирования предполагает учет возможных стимулов экономических агентов, выступающих в роли потенциальных производителей общественных благ. Особого внимания требует развитие государственно-частного партнерства, регулируемого ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ».

² Например, в Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 18.03.2011 г. № 269-ПП «Об организации мониторинга социально-экономической ситуации в Свердловской области», Приказ Министерства социальной политики Свердловской области от 19.08.2015 г. № 494 «О проведении независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания, находящимися в ведении Свердловской области, а также негосударственными (коммерческими и некоммерческими) организациями социального обслуживания, осуществляющими свою деятельность на территории Свердловской области» и т. д.

Взаимодействие на втором этапе, проходящее между компаниями-производителями локальных общественных благ и населением, потребляющим произведенные общественные блага, происходит исходя из выполняемых на этом этапе задач: обеспечение улучшения качественных и количественных характеристик локальных общественных благ в краткосрочной и долгосрочной перспективах; оценка текущих потребностей населения в обеспечении общественными благами; соблюдение законодательных норм в объеме выполняемых задач, а также задачи непосредственного производства локальных общественных благ с привлечением средств государственной поддержки.

Описанные задачи являются основными в рамках организации взаимодействия структур по производству локальных общественных благ и потребителями общественных благ и могут быть решены при помощи институтов производства и потребления локальных общественных благ, к которым можно отнести институт обеспечения качества локальных общественных благ; институт обеспечения должного количества общественных благ, исходя из потребностей населения; институт оценки текущих потребностей населения в общественных благах; институт исполнения законодательных инициатив относительно потребления общественных благ за счет государственных средств, институт обеспечения производства общественных благ.

В-третьих, при анализе институциональной среды сектора общественных благ целесообразно обратиться к содержанию процесса воспроизводства, включающего такие фазы, как производство, распределение, обмен, потребление. В соответствии с указанными фазами при анализе институциональной среды сектора общественных благ следует выделять институты производства, распределения, потребления общественных благ. Фаза обмена в связи с характером данных благ не учитывается.

Институты производства общественных благ – это совокупность правил и норм, возникающих непосредственно при создании общественных благ. Правила снижают степень неопределенности экономической среды, повышая уровень информированности экономических агентов о возможных вариантах поведения остальных экономических агентов. Между государственным органом и частной фирмой возникает ряд отношений, которые требуют регламентации. Процесс выбора государственным органом одной частной фирмы из множества других также обеспечивается установленной процедурой. Совокупность подобных отношений по поводу производства общественных благ и раскрывает сущность институтов производства. Вопрос построения эффективных механизмов взаимодействия между регулирующим органом и частной фирмой подробно раскрыт в работах Нобелевского лауреата по экономике 2014 г. Ж. Тироля [12].

Институты распределения общественных благ – это совокупность норм и правил взаимодействия между экономическими объектами, регулирующими территориальное распределение общественных благ и распределение благ по группам потребителей. Функционирование институтов распределения связано с рядом противоречий. С одной стороны, из определения общественного блага следует, что оно доступно обществу в целом и в его потреблении невозможно отказать, с другой стороны, в силу ограниченности ресурсов доступ к потреблению общественного блага становится ограниченным. В качестве примера можно привести ситуацию с обеспечением детей местами в дошкольных образовательных учреждениях. Ограниченность предложения порождает необходимость разработки механизмов распределения общественных благ, что и формирует соответствующие институты. Данные институты регулируют отношения между государством или производителем общественных благ и непосредственными потребителями.

Институты потребления общественных благ представляют собой совокупность правил и норм, которые возникают при потреблении индивидом конкретного блага. В рамках данной группы институтов возникают отношения между населением и непосредственным производителем общественных благ по поводу доступа к данному благу и использования его возможностей.

Институциональная среда локальных общественных благ подвержена непрерывным изменениям и трансформациям, обусловленным не только экономическими, но и культурными, социальными, политическими, юридическими факторами. Отсюда следует необходимость обеспечения гибкости институциональной среды при сохранении ее устойчивости. Обеспечение данных качеств возможно при сильных базовых институтах и выстроенной системе мониторинга и адаптации действующих институтов.

Следует отметить, что институциональные изменения в секторе локальных общественных благ могут столкнуться с сопротивлением неформальных институтов. Таким образом, при планировании институциональных изменений особую значимость следует отводить гармоничному сочетанию стимулов, следовать тому или иному правилу и механизму принуждения, который обеспечивает выполнение данного правила.

Обеспечение благоприятных институциональных условий развития общественных благ будет эффективным в случае учета, с одной стороны, потребностей и предпочтений потребителей, экономических интересов производителей общественных благ, с другой стороны, а также задач органов государственного управления, с третьей стороны. Важной задачей проектирования институциональной среды локальных общественных благ является необходимость получения обратной связи от потребителей общественных благ: необходимы постоянная оценка и контроль степени удовлетворенности населения получаемым портфелем локальных общественных благ.

Заключение

В ходе проведенного исследования с целью разработки институциональной модели развития сектора локальных общественных благ были получены следующие результаты:

- определены подходы к анализу институциональной среды локальных общественных благ;
- разработана институциональная модель развития сектора общественных благ, учитывающая типы экономических агентов, участвующих в процессе воспроизводства общественных благ, виды отношений между экономическими агентами по поводу производства общественных благ, совокупность институтов, обеспечивающих данный процесс, а также виды потребителей общественных благ. Данная модель расширяет возможности институционального моделирования применительно к сектору локальных общественных благ.

Выделенные авторами настоящей статьи компоненты вносят вклад в развитие теоретических оснований моделирования институциональной среды в секторе локальных общественных благ, а также представляют интерес с точки зрения практической реализации программ по улучшению характеристик локальных общественных благ.

Благодарности

Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 16-32-00003-ОГОН «Институциональное проектирование развития общественных благ»

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Tiebout C. A pure theory of local expenditures // *The journal of political economy*, 1956. Vol. 64, №. 5. P. 416-424.
2. Атабиева З.Б., Маремкулова Р.Н. Методологические характеристики и особенности функционирования локального общественного сектора в муниципальной экономике // *Экономика и управление*. 2009. № 33 (126). С. 54-61.
3. Сержантова И.М. Социально-экономические основы управления качеством жизни в современных условиях: автореф. дис. ... канд. эконом. наук по спец. 08.00.01. Казань: Казанский гос. аграрный ун-т, 2011. 20 с.
4. Фархутдинова Л.Р. Институциональное проектирование качества жизни в современной Российской экономике: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Казань: Казанский гос. техн. ун-т, 2010. 24 с.
5. Сульдина Г.А. Институциональное проектирование общественного сектора экономики региона // *Социально-экономические явления и процессы*. 2010. №3 (019). С. 232-234.
6. Ефимова С.Б. Методологические подходы к формированию бюджета // *Вестник*. 2007. №16 (2). С. 104-108.
7. Россошанский А.И. Методика индексной оценки качества жизни населения российских регионов // *Проблемы развития территории*. 2016. №4 (84). С. 124-137.
8. Сухарев О.С. Институциональное планирование экономического развития: проблема эффективности // *Журн. экономической теории*. 2005. №3. С. 52-70.
9. Сухарев О.С. Институциональный анализ производства общественных благ // *Terra Economicus*. 2013. Vol. 11, № 1. С. 65-80.
10. Сухарев О.С. Проблема качества институционального развития // *Журн. экономической теории*. 2005. № 2. С. 67-85.
11. Попов Е.В., Кац И.С., Веретенникова А.Ю., Севастьянова Е.А. Формирование портрета потребителя локальных общественных благ // *Общество и экономика*. 2016. № 11. С. 86-98.
12. Tirole Jean: *Market Power and Regulation* / compiled by the Economic Sciences Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences. URL: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences 2014.pdf.

E.V. Popov, A.Yu. Veretennikova, E.A. Sevastianova

THE INSTITUTIONAL MODEL OF DEVELOPING THE SECTOR OF LOCAL PUBLIC GOODS

The article presents the institutional model of developing the sector of local public goods and researches the ways of constructing the effective institutional environment of local public goods. The two approaches to analyze the institutional environment of local public goods are revealed on the basis of recent researches and legal acts. The article shows the elements which need to be considered while developing the institutional environment of local public goods. The model which is developed considers different types of the economic agents which are involved into the reproduction of public goods, types of relations between the economic agents concerning the production of public goods, the totality of the institutes providing these processes, and different categories of the consumers of local public goods. The presented model extends the opportunities of the institutional projecting of the local public goods sector and the possibilities for further valuation of the different types of relations between the economic agents within the sector of local public goods. The components which are presented in the article make a contribution into the development of the theoretical aspects of modeling the institutional environment of local public goods and into the practical realization of the programs of the modernization of the local public goods sector.

Keywords: local public goods, institutional environment, modeling, projecting.

Попов Евгений Васильевич,
член-корреспондент РАН
Институт экономики УрО РАН;
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»,
Институт государственного управления
и предпринимательства
620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
E-mail: epopov@mail.ru

Popov E.V.,
Corresponding member of RAS
Institute of Economics, Ural Branch of RAS,
Ural Federal University
Moskovskaya st., 29, Yekaterinburg, Russia, 620014
E-mail: epopov@mail.ru

Веретенникова Анна Юрьевна,
кандидат экономических наук
Институт экономики УрО РАН;
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»,
Институт государственного управления
и предпринимательства
620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
E-mail: vay_uiec@mail.ru

Veretennikova A.Yu.,
Candidate of Economics
Ural Federal University,
Institute of Economics, Ural Branch of RAS
Moskovskaiya st., 29, Ekaterinburg, Russia, 620014
E-mail: vay_uiec@mail.ru

Севастьянова Евгения Анатольевна, аспирант
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»,
Институт государственного управления
и предпринимательства
АО НПО Автоматики им. академика Н.А. Семихатова
620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Ленина, 13б
E-mail: sevastianova89@yandex.ru

Sevastianova E.A., postgraduate student
Ural Federal University
Scientific and Production Association of automatics
named after academician N.A. Semikhatov
Lenina st., 13b, Ekaterinburg, Russia, 620002
E-mail: sevastianova89@yandex.ru