СОВРЕМЕННАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЛОКАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

И. С. Кац

В статье рассматривается вопрос об актуальности децентрализации сектора общественных благ локального уровня в условиях современной российской системы хозяйствования. Теоретически обосновываются преимущества и недостатки децентрализованного управления общественным сектором. В соответствии с типологией общественных благ выделяются виды благ локального уровня, для которых на основе эмпирического исследования проводится анализ качества их предоставления как в целом для России, так и для отдельных городов и регионов.

Общественный сектор экономики, представляя собой динамическую среду, естественным образом отражает механизмы общественной эволюции, обусловленные соответствующими институциональными трансформациями. Каждый исторический период накладывает свой

отпечаток на характеристики общественного комплекса, однако в целом вектор эволюционной динамики общественного сектора направлен в сторону его децентрализации.

В классическом понимании децентрализация общественного сектора подразумевает переход общественных благ, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством населения, из федеральной юрисдикции в сферу заботы региональных и местных органов власти. Данное утверждение известно как теорема о децентрализации У. Оутса [7] и справедливо для тех общественных благ, издержки производства которых для административно-территориальных образований одинаковы и равны или меньше издержек централизованного производства. Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ [1, 5]. Уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств (эффективность затрат) для удовлетворения местных нужд, что позволяет ему оказывать целый ряд бюджетных услуг на уровне, на котором возможен наиболее полный учет конкретных потребностей местного населения и на котором выгоды от этих услуг окупают стоимость, которую готовы оплачивать получатели [2]. Тем самым достигается парето-эффективный уровень производства, если соблюдаются следующие условия: 1) отсутствует экономия на масштабе при переходе на централизованный уровень; 2) отсутствуют внешние эффекты (произведенные на территории общественные блага полностью потреблены населением этой территории); 3) предпочтения населения различных территорий сильно различаются между собой.

Очевидное преимущество децентрализации в пользу территориального управления общественными благами подкрепляется рядом исследовательских результатов, демонстрирующих положительную связь фискальной децентрализации с повышением эффективности общественного сектора, темпами экономического роста, снижением межрегиональных диспропорций в уровне жизни [6]. Однако в условиях неразвитых общественных и политических институтов децентрализация может приводить и к ряду негативных результатов, в том числе к безответственной долговой политике местных властей, ведущей к макроэкономической дестабилизации [4, 8], ослаблению финансовой дисциплины, экологическим проблемам, низкому качеству социальных благ, предоставляемых на местном уровне [3, 9].

В условиях современной России децентрализация общественного сектора сталкивается со следующими проблемами:

— дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (вертикальная несбалансированность бюджетной системы);

— низкая эффективность стимулов для субнациональных властей к эффективному и ответственному управлению общественными финансами вследствие существования мягких бюджетных ограничений;

— межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод, т. е. разницы между объемом получаемых выгод от предоставления общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей, что приводит к нарушению принципа территориального единства, предполагающего наличие равного доступа индивидов и фирм к общественным благам независимо от их географического местоположения;

— низкая степень контроля населения над качеством и объемом локальных общественных благ вследствие низких избирательных полномочий и высоких издержек мобильности ресурсов.

Несомненно, ряд общественных благ может быть предоставлен исключительно на федеральном уровне, а некоторые — лишь на мировом уровне (см. табл.), однако касательно локальных (территориальных) общественных благ представляет глубокий исследовательский интерес эффективность существующей в настоящее время системы распределения бюджетных обязательств. В целях оценки эффективности функционирования современного общественного сектора России через призму полноты удовлетворения текущих потребностей в локальных социально значимых благах исследовательским коллективом Института экономики УрО РАН было предпринято исследование уровня развития сектора общественных благ в различных городах и регионах Российской Федерации[1]. На

[1] Исследование было проведено в 2011 г. и включало анкетирование корреспондентским методом 2149 респонден-

Таблица

Типология видов общественных благ по уровням их предоставления

Потребность	Общественные блага международного уровня	Общественные блага национального уровня	Общественные блага локального уровня	Частные блага
Безопасность	Военные альянсы (напр., НАТО)	Национальная оборона	Милиция, пожарная служба	Частные охранные предприятия
Справедливость	Европейский суд по правам человека, мировой суд	Конституция, судебная система	Суды, прокуратуры	Адвокатские конторы
Здоровье	Красный крест	Санитарно-эпидемические службы, система здравоохранения	Скорая помощь, больницы, поликлиники	Частные клиники
Бытовые удобства	Газопроводы, международные стандарты качества	Добыча и переработка нефти, газа, электростанции	Водо-, газо-, электро-, теплоснабжение, уборка мусора, городское освещение	Генераторы тока, частные котельные, индивидуальные скважины
Знания	Накопленные человечеством знания	Образовательная система, наука	Школы, вузы, библиотеки	Частные учебные заведения
Информация	Интернет, спутниковое ТВ	Статистика, радио, национальное телевидение	Локальные радиостанции, местное ТВ, гидрометцентр	Информационные агентства
Перемещение в пространстве	Международные стандарты дорожного движения, маркировки грузов, освоение космоса	Национальная система автодорог, железная дорога, речное и морское сообщение, авиация, национальная почтовая служба, банковская система	Локальный пассажирский транспорт, дороги, вокзалы, мосты, тоннели, почтовые отделения	Транспортные компании, частные автодороги, службы доставки, банки
Духовные и рекреационные потребности	Мировые религии, исторические традиции, памятники архитектуры	Национальные религиозные объединения, система музеев, национальные парки	Церкви, музеи, стадионы, парки кладбища, крематории	Частные музеи, театры, кино, картинные галереи

основе полученных данных были сделаны следующие выводы.

В целом оценка уровня развития сектора локальных общественных благ составила 5,15 балла из 10, что можно охарактеризовать как низкую степень удовлетворительности. Как отметили респонденты, из общего спектра социально значимых общественных благ приоритетного внимания в настоящее время заслуживают медицина и здравоохранение, полиция, система автомобильных дорог, коммунальная сфера и дошкольное образование. Основной причиной этого является очень низкая оценка качества развития данных общественно значимых областей (см. рис.). Несмотря на пристальное внимание правительства к данным сферам (национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие транспортной системы России», реформа милиции) качество данных услуг оценивается менее чем на пять баллов из десяти возможных.

При этом корреляционно-регрессионнный анализ продемонстрировал наиболее тесную связь общей оценки развития общественного сектора с оценкой коммунальной, транспортной, рекреационной сфер и сферы дошкольного образования.

Отмечая низкое качество предоставляемых общественных услуг, более 30% респондентов выразили предпочтение пользоваться благами, предоставляемыми общественным сектором, в частном порядке. Первое место среди данного вида услуг занимает медицина — в настоящее время более 88% населения России пользуются платными медицинскими услугами. Как подтверждают исследования Ipsos и агентства Рейтер, менее 30% российских граждан до-

тов — жителей различных регионов России. Полученная выборка признана репрезентативной, а результаты анкетирования — достоверными.

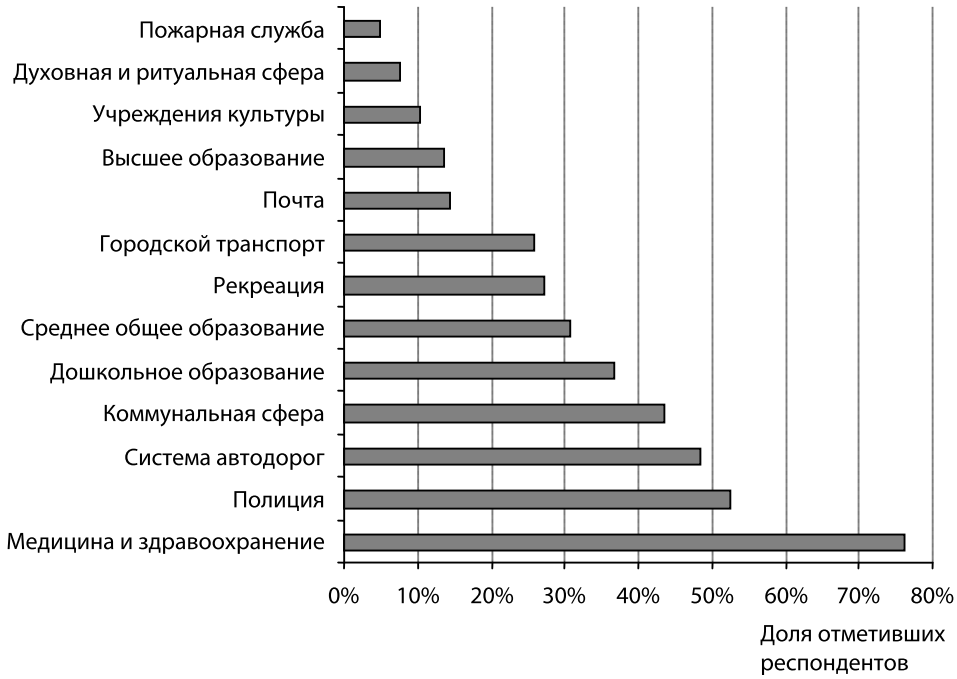


Рис. *Показатель актуальности совершенствования различных сфер общественного сектора (DI)*

вольны услугами национальной системы здравоохранения [1] (по нашей оценке, 3,8 балла из 10 возможных). Анализ по городам[1] показал, что наиболее высокие оценки здравоохранения получил г. Ижевск (4 балла из 10), в котором к платным медицинским услугам прибегает 78% населения, тогда как в г. Пермь все 100% населения предпочитают частные медицинские услуги (оценка 3,3 балла).

На втором месте — высшее образование. Отмечая удовлетворительный уровень качества высшего образования (5,8 балла из 10), 68% населения пользуются или готовы воспользоваться услугами высшего образования на платной основе. Что касается среднего образования, то при общей оценке качества 4,9 балла из 10 лишь 27% опрошенных готовы за него платить.

Третье место среди платных услуг занимает дошкольное образование — 55% россиян в настоящее время предпочитают пользоваться частными детскими садами. Основная причина — несоответствие качества и количества детских дошкольных учреждений потребностям населения. Наиболее тяжелая ситуация в этом отношении — в Екатеринбурге (оценка 3,8 из 10), где 66% родителей вынуждены пользоваться частными детскими садами и яслями.

Что касается коммунальной сферы, при общей оценке работы коммунальных служб в 4,7 балла более 50% опрошенных готовы пользоваться коммунальными услугами в частном порядке при появлении соответствующей возможности. Наиболее высоки данные показатели в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Ижевске. В Москве и Перми наибольшую неудовлетворенность вызывают уборка мусора и городское освещение.

Уровень развития полиции наиболее высок в Ижевске. В Москве же уровень социальной напряженности настолько высок, что более 40% населения готовы пользоваться услугами частных охранных служб, не будучи уверенными в качестве и оперативности работы городских органов правопорядка.

На основе полученных данных был разработан показатель оценки эффективности децентрализации в секторе локальных общественных благ (*DEI — decentralization effectiveness index*), демонстрирующий актуальность изменений в существующей системе децентрализации:

$$DEI = (PI \times DI) / Q \times 100\%, \qquad (1)$$

где PI — показатель готовности платить за общественные блага в частном порядке (*payment index*); DI — показатель актуальности совершенствования (*development index*); Q — показатель качества общественных услуг (*development index*).

[1] Из общего спектра городов России (более 40 городов) для анализа были выделены Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Пермь и Ижевск как наиболее яркие представители региональных различий.

Соответственно, показатель *DEI* тем ниже, чем выше качество услуг, и тем выше, чем выше актуальность совершенствования, подкрепленная готовностью платить за блага в частном порядке (что подчеркивает неудовлетворенность качеством существующих общественных благ).

В результате анализа было выявлено, что наибольший *DEI* (*DEI* $\geq$ 2) имеют такие сферы общественного сектора, как медицина, полиция, дошкольное образование, коммунальные службы и система автомобильных дорог. Это свидетельствует о низкой эффективности существующего распределения обязательств между федеральным и локальным уровнями. Что касается, высшего и среднего образования, рекреации, почты, общественного транспорта и учреждений культуры, показатель *DEI* для них меньше либо равен 1,5, что говорит о том, что актуальность изменений в межбюджетном распределении достаточно низка. Таким образом, для ряда сфер локального общественного сектора существующая система стимулов продемонстрировала свою неэффективность, что подтверждает необходимость тщательного пересмотра существующей системы децентрализации.

Список источников

1. Менее 30% россиян довольны здравоохранением // Статистика.RU. 21.04.10. Электронный ресурс]. URL: http://statistika.ru/zdr/2010/04/21/zdr_16416.html

2. Теория бюджетного федерализма. [Электронный ресурс]. URL: http://geoims.com/teoreticheskie-osnovy-obshhestvennyx-finansov/teoriya-byudzhetnogo-federalizma

3. *Blanchard O., Shleifer A.* Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia // IMF Staff Papers. — 2001. — No. 48. — P. 171-179 (Special Issue).

4. *De Mello L.* Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis // World Development. — 2000. — No. 28 (2). — P. 365-380.

5. *Musgrave R.* The Theory of Public Finance. — N. Y.: McGraw-Hill, 1959.

6. *Oates W.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. — 1999. — 37. P. 1120-1149

7. *Oates W.* Fiscal Federalism. — N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

8. *Prud'homme R.* The Dangers of Decentralization // The World bank research observer. — 1995. No. 10 (2). — P. 201-220.

9. *Treisman D.* State Corroding Federalism // Journal of Public Economics. — 2004. — No. 88. — P. 819-843.

УДК 332.012.33

ключевые слова: общественный сектор, локальные общественные блага, децентрализация, анализ эффективности, оценка качества