

УДК 330.8

ДИАГНОСТИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ЛОКАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ¹

Е. А. Севастьянова

В данной статье разработан методический инструментарий, позволяющий провести диагностику институциональной среды локальных общественных благ и включающий анализ численности посетителей выбранного перечня локальных общественных благ, анализ динамики объемов их финансирования, оценку качества по конкретным критериям (территориальная и ценовая доступность, оценка специфических характеристик блага). В статье показан механизм диагностики институциональной среды, включающий непосредственно процедуру диагностики, институты воспроизводства локальных общественных благ, а также экономических агентов, участвующих в данном процессе. Матрица текущего состояния институциональной среды, как результат применения описанной процедуры, выступает основой для разработки направлений по развитию институциональной среды.

Ключевые слова: локальные общественные блага, диагностика, институциональная среда, институты общественных благ

Обеспечение населения общественными благами в достаточно полном объеме, а также создание условий для эффективного их распределения, является одной из ключевых проблем сектора общественных благ. Локальные общественные блага представляют собой блага, которым свойственны следующие признаки: 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 территориальной структуры; 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 [1].

Интерес к данной проблематике вызван не только потребностью в обеспечении эффективного функционирования общественного сектора, что является одной из ключевых задач экономической политики, но и ее тесной связью с поиском более эффективных путей кооперации экономических агентов [10], перераспределением ролей в части воспроизводства общественных благ [7], стратегической децентрализацией [9], активным развитием и при-

менением теории игр для решения проблем в общественном секторе и др.

Эффективное функционирование институтов сектора общественных благ позволяет достичь создания благоприятных условий для развития экономики, должного уровня общественного благосостояния и удовлетворенности потребителей качеством предоставляемых им товаров и услуг [2]. Однако своевременная трансформация сектора локальных общественных благ, в частности, совокупности институтов, определяющих процесс их воспроизводства, требует предварительной диагностики существующей институциональной среды.

В связи с этим, целью настоящего исследования является формирование методического инструментария диагностики институциональной среды локальных общественных благ.

Идея «общественных благ» тесно связана с научной дискуссией по поводу необходимости «государственного вмешательства» в экономику в работах представителей классической политэкономии (У. Петти, А. Смит, Ж. Сей, Дж. Милль и др.). В частности, Ж. Сей, говоря о наличии «общих потребностей, которые не могут быть удовлетворены персонально для каждого путем конкуренции» [3], предопределяет введение термина «общественные блага» [15]. Авторство одной из первых трактовок общественных благ присваивается П. Самуэльсону: экономист выделяет его коллективное потребление, а также неисключаемость потребления блага другими участниками [13,14]. У. Никольсон подчеркивает, что «благо является общественным, если коль скоро оно произведено, никто не может быть исключен из

¹ © Севастьянова Е. А. Текст. 2018. Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 16–32–00003–ОГОН «Институциональное проектирование развития общественных благ».

доступа к нему» [12]. Р. Масгрейв, в свою очередь, раскрывает сущность понятия мериторных благ как благ, спрос на которые со стороны частных лиц отстает от желаемого обществом [11]. Выделение локальных общественных благ обусловлено концентрацией выгод от их производства на конкретной территории. Г. Ферон показывает, что сужение области исследования до конкретной территории позволяет успешно выявлять сходные для ее жителей предпочтения и группировать их на основании специфических, характерных для конкретного региона особенностей [8].

Вместе с тем механизмы воспроизводства локальных общественных благ существенно отличаются от воспроизводства национальных благ, что обусловлено составом благ, находящихся в ведомстве местных органов власти, механизмами формирования бюджета муниципальных образований, нормативно-правовой базой, регулирующей непосредственно состав, качество общественных благ, а также особенности их потребления. Это формирует потребность в более детальном исследовании институциональной среды сектора локальных общественных благ.

Безусловно, первостепенную роль в развитии подходов к оценке и структурированию институциональной среды локальных общественных благ стоит отвести Ч. Тибу — автору и основоположнику теории децентрализации в секторе общественных благ [16]. У. Никольсон показывает, что институциональная среда общественных благ может быть максимально эффективно описана и наиболее полно изучена только при локализации общественных благ по территориальному признаку — выделении товаров и услуг, предоставляемых населению конкретного региона (области, муниципального образования) [6,12]. Г.А. Сульдина подчеркивает, что взаимодействие центральных и местных властей в вопросе производства общественных благ обеспечивает необходимый уровень осведомленности федеральных органов управления о качестве общественных благ на конкретной территории [5].

Диагностика институциональной среды локальных общественных благ выступает основой разработки направлений проектирования институциональных изменений в данном секторе. При анализе институциональной среды локальных общественных благ целесообразно обратиться, прежде всего, к содержанию процесса воспроизводства, включающего такие фазы, как непосредственно производство, распределение, обмен, потребление. В соот-

ветствии с указанными фазами при анализе институциональной среды следует выделять институты производства, распределения, потребления общественных благ. Фаза обмена в связи с характером данных благ не учитывается. Вместе с тем, в рамках управления процессом создания общественных благ следует выделять институты регулирования, к которым относятся непосредственно нормы и правила по управлению процессом производства, распределения и потребления общественных благ.

Диагностика институциональной среды локальных общественных благ в данном исследовании строится на следующих тезисах.

Во-первых, для оценки институциональной среды локальных общественных благ необходимо учитывать как заинтересованность властей в их производстве, так и результаты непосредственно воспроизводства, выраженные в заинтересованности потребителя общественным благом и оценке его качества.

Во-вторых, заинтересованность властей в вопросе воспроизводства локальных общественных благ кроется в их активности в части оказания поддержки производителям локальных общественных благ, а также в динамике объемов финансирования при наличии информации о качестве локальных общественных благ.

В-третьих, о качестве результатов воспроизводства общественных благ можно сделать вывод на основе совместного анализа: 1) количества пользователей тем или иным благом и 2) качества оценки данного локального общественного блага потребителями. Совместное рассмотрение данных показателей обусловлено тем, что в случае невозможности не пользоваться общественным благом при его низком качестве, потребитель, низко оценив качество предоставляемых услуг, позволит выявить действие неэффективных институтов, регулирующих производство рассматриваемого общественного блага.

В-четвертых, качество локальных общественных благ является комплексным параметром, включающим непосредственно качество предоставляемых услуг, территориальную, а также ценовую доступность конкретного объекта социально-культурного назначения.

В-пятых, при повышении объема финансирования общественного блага в условиях эффективной институциональной среды количество посетителей и качество оказываемых услуг растут. Иначе отдельные институты или институциональная среда в целом являются неэффективными.

Показатели оценки институциональной среды локальных общественных благ

	Название этапа	Показатель	Источник данных
1	Анализ динамики объема финансирования общественного блага	Темп роста/падения объема финансирования Коэффициент корреляции Пирсона (корреляция объема финансирования и количества пользователей)	Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. https://fedstat.ru)
2	Оценка качества общественного блага (Q)	Интегральная оценка качества общественного блага	Эмпирическое исследование
2.1	Территориальная доступность (T)	Соотношение реальной и желаемой частоты посещения	Эмпирическое исследование
2.2	Ценовая доступность (P)	Средняя оценка по ценовой доступности (баллы от 1 до 5)	Эмпирическое исследование
2.3	Качество предоставляемой услуги (C)	Средневзвешенная оценка по всем критериям	Эмпирическое исследование
3	Анализ динамики пользователей общественным благом	Темп роста/падения количества пользователей Коэффициент корреляции Пирсона (корреляция объема финансирования и количества пользователей)	Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС. https://fedstat.ru)

На основе представленных методологических положений диагностики институциональной среды локальных общественных благ был сформирован перечень показателей, используемых для ее оценки (табл.).

В рамках данного исследования были проанализированы смешанные блага, представленные как объекты спортивного назначения (спортивные площадки), объекты культурного назначения (музеи, театры, библиотеки); объекты транспортной инфраструктуры (общественный транспорт). Более подробные результаты оценки качества рассматриваемых

общественных благ, а также сам подход к анализу представлены автором в предыдущих исследованиях [4]. Следует отметить, что полученные оценки по каждому благу находятся в диапазоне от 0 до 1.

Механизм диагностики институциональной среды схематично отражен на рисунке 1.

Процедура диагностики включает три этапа: 1) анализ динамики финансирования локальных общественных благ; 2) оценка качества локальных общественных благ; 3) анализ динамики пользователей локальными общественными благами. Нормы и правила,



Рис. 1. Механизм диагностики институциональной среды локальных общественных благ (ЛОБ)

составляющие институциональную среду локальных общественных благ, формируют институты регулирования, производства, распределения и потребления общественных благ. Экономические агенты представлены органами государственной и муниципальной власти как заказчиком и исполнителем процессов производства и распределения локальных общественных благ, объектами социально-культурного назначения, непосредственными производителями локальных общественных благ и населением, выполняющим функцию потребителя. На основании результатов анализа, полученных в ходе реализации процедуры диагностики институциональной среды, определяется место локальных общественных благ в матрице текущего состояния институциональной среды.

Матрица состояний институциональной среды в секторе локальных общественных благ представляет собой графическое изображение размещения благ по описанным выше критериям (рис. 2). Матрица содержит четыре квадранта. На оси X представлены данные о приросте численности, на оси Y — о приросте фи-

нансирования, размер круга свидетельствует о качестве общественного блага по оценкам граждан (высокое, среднее, низкое).

Полученные в ходе исследования результаты позволили сформулировать следующие выводы:

1. Текущее состояние институциональной среды объектов культурного назначения, в частности музеев и театров на примере города Екатеринбурга, является приемлемым и не требует проведения срочных мер по повышению ее эффективности.

2. В отношении объектов спортивного назначения и общественного транспорта институциональная среда характеризуется существенным недофинансированием из средств федерального и муниципального бюджетов. Кроме того, немаловажным аспектом в данном контексте является необходимость переоценки реальной потребности населения в данных видах общественных благ.

3. Анализ динамики показателей посещаемости и финансирования библиотек, а также текущей оценки качества данного вида социальной инфраструктуры, показал наличие по-

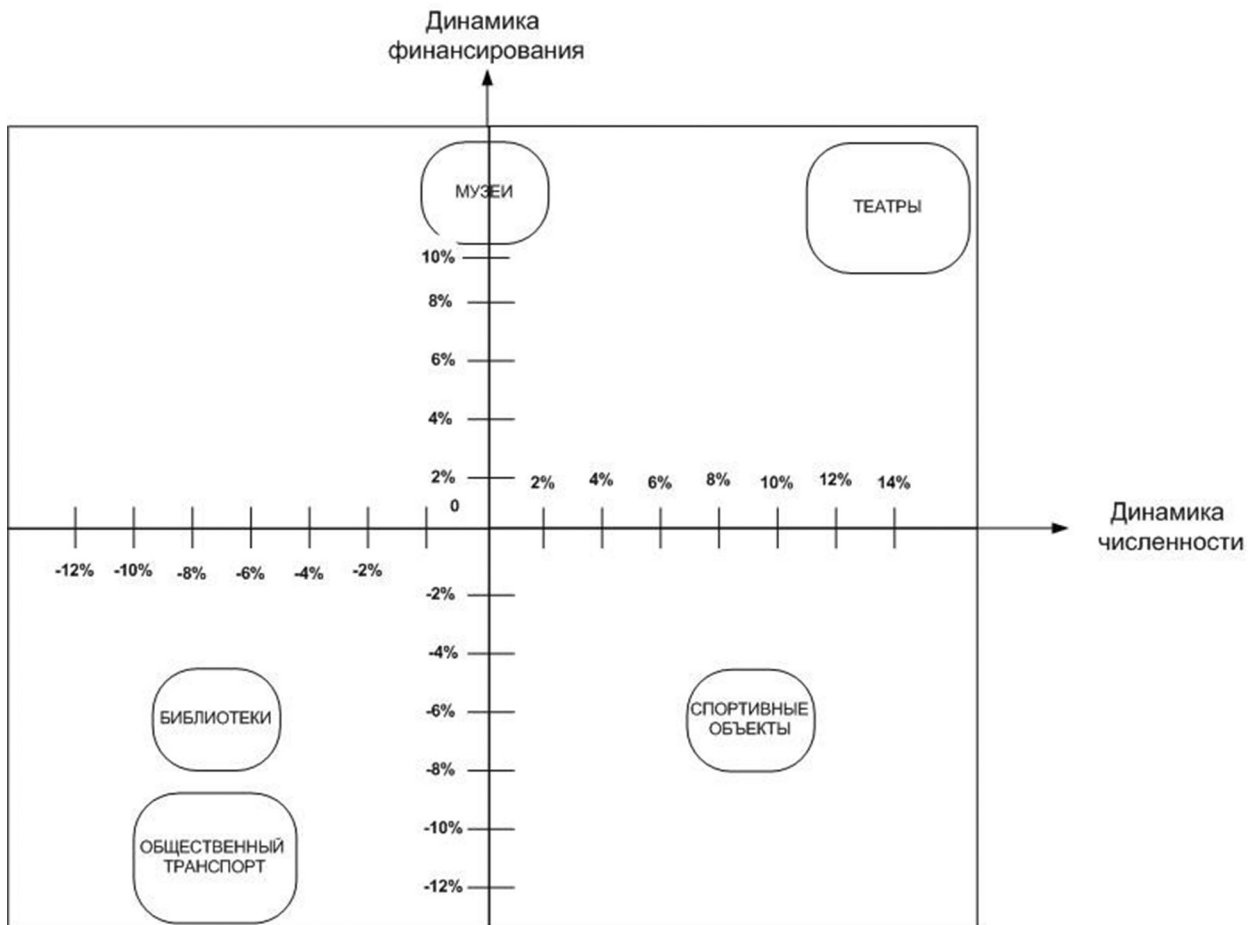


Рис. 2. Матрица текущего состояния институциональной среды локальных общественных благ на примере крупного муниципального образования

требности в переоценке значимости библиотек для пользователей. Снижение числа посещений библиотек с одновременным уменьшением объема их финансирования и невысокой оценкой качества данного вида инфраструктуры свидетельствует о неэффективности институциональной среды развития библиотек в ее текущем варианте.

4. Для институциональной среды развития общественного транспорта характерно общее снижение численности пользователей данным видом блага и уменьшение объемов его финансирования из государственного бюджета. Несмотря на это оценка населением качества предоставляемых услуг в сфере общественного транспорта достаточно высокая. С одной стороны, данный эффект можно оценить как требующий внимания со стороны властей и пересмотра политики финансирования инфраструктуры общественного транспорта. Однако, с другой стороны, стоит принять во внимание смешанный характер данного общественного блага: финансирование института общественного транспорта во многом происходит с использованием целевых источников (тендеров и грантов), что позволяет обеспечить должный уровень качества и соответствие параметров данного вида инфраструктуры ожиданиям потребителей.

Важной задачей исследователей сектора локальных общественных благ является разработка комплекса мер по оценке текущего состояния произведенных по заказу государства локальных общественных благ, а также мониторинг удовлетворенности населения качеством и количеством получаемых социальных услуг и текущего общественного мнения относительно оценки уровня государственного участия в производстве общественных благ.

Стоит отметить, что зачастую случаи стабильного участия граждан в производстве локальных общественных благ связаны с недостаточностью мер, предпринятых государством для обеспечения должного уровня каче-

ства локальных общественных благ, а также с высокой потребностью населения в получении данных видов благ.

Аналогично, снижение объемов финансирования локальных общественных благ связано с незаинтересованностью по какой-либо причине государственных или муниципальных структур в производстве конкретного вида общественных благ. Данная особенность, в свою очередь, определяет тенденцию к снижению уровня качества локальных общественных благ и его несоответствие реальным потребностям населения в данных общественных благах.

В связи с этим необходимо сделать акцент на возможностях совершенствования государственной политики и усилении мер по удовлетворению действительных потребностей населения в социально значимых товарах и услугах. Реализация данной задачи возможна с учетом основных функций экономических агентов в процессе производства локальных общественных благ, которые, в свою очередь, регулируются соответствующими институтами.

Таким образом, задачей дальнейшего развития институциональной среды локальных общественных благ становится стремление к повышению эффективности использования бюджетных средств путем совершенствования институтов сектора локальных общественных благ.

Полученные в ходе исследования результаты расширяют методические положения диагностики институциональной среды локальных общественных благ, а также могут быть использованы при разработке стратегии развития муниципального образования. Прикладное значение диагностика институциональной среды сектора локальных общественных благ состоит в выявлении областей, требующих формирования более эффективных способов взаимодействия экономических агентов.

Список источников

1. Атабиева З., Маремкулова Р. Методологические характеристики и особенности функционирования локального общественного сектора в муниципальной экономике // Экономика и управление. — 2009. — № 33 (126). — С. 54–61.
2. Гужавина Т. А. Социальный капитал региона как фактор модернизации // Проблемы развития территории. — 2016. — № 1(81). — С. 130–144
3. Кац И. С., Веретенникова А. Ю., Севастьянова Е. А. Теоретико-методологический анализ современных подходов к исследованию сектора общественных благ // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. — 2015. — № 5. — С. 670–686.
4. Попов Е. В., Кац И. С., Веретенникова А. Ю., Севастьянова Е. А. Оценка качества общественных благ территории // Регион: экономика и социология. — 2016. — № 3 (91). — С. 118–132.

5. Сульдина Г. А. Институциональное проектирование общественного сектора экономики региона // Социально-экономические явления и процессы. — 2010. — № 3 (019). — С. 232–234.
6. Ускова Т. В., Лукин Е. В. О перспективах развития региона на основе межрегионального сотрудничества // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2016. — № 3. — С. 60–81.
7. Besley T., Ghatak M. Public-private partnerships for the provision of public goods: Theory and an application to NGOs // Research in Economics. — June 2017. — Vol. 71. — Issue 2. — P. 356–371.
8. Fearon G. Economics of Public Good Provision: Auditing, Outsourcing, and Bribery // The Canadian Journal of Economics // Revue canadienne d'Economie. — 2009. — Vol. 42. — No. 3. — P. 997–1022.
9. Foucart R., Wan C. Strategic decentralization and the provision of global public goods // Journal of Environmental Economics and Management. — 2017. — Available online 1 September.
10. Liu Y., Chen T., Wang Y. Sustainable cooperation in Village Opera based on the public goods game // Chaos, Solitons & Fractals. — 2017. — Vol. 103. — P. 213–219.
11. Musgrave R. The Theory of Public Finance. — N.Y.: McGraw-Hill, 1959. — 628 p.
12. Nicholson W. Microeconomic Theory. Basic Principles, and Extensions. — Sixth Edition. — The Dryden Press, 1995.
13. Samuelson P. A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure // The Review of Economics and Statistics. — 1955. — Vol. 37. — P. 350–356.
14. Samuelson P. A. The pure theory of public expenditure // The Review of Economics and Statistics. — 1954. — Vol. 36. — P. 387–389.
15. Say J.-B. Cours complet d'économie politique pratique. — Paris : Guillaumin Libraire, 1840. — Vol. II. — P. 261.
16. Tiebout C. A pure theory of local expenditures // The journal of political economy. — 1956. — Vol. 64. — No. 5. — P. 416–424.

Информация об авторе

Севастьянова Евгения Анатольевна — аспирант, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина, Институт государственного управления и предпринимательства, кафедра региональной экономики, инновационного предпринимательства и безопасности; АО НПО Автоматики имени академика Н. А. Семихатова, инженер-конструктор 2 категории (Екатеринбург, Российская Федерация; e-mail: sevastianova89@yandex.ru)

Sevastianova E. A.

Diagnostics of the Institutional Environment of Local Public Goods

Keywords: *local public goods, diagnostics, institutional environment, institutions of public goods*

The article develops a methodological tool that allows diagnosing the institutional environment of local public goods. It includes the analysis of the number of visitors to a selected list of local public goods; the analysis of the dynamics of their funding; and the quality assessment based on specific criteria (territorial and price affordability, evaluation of specific characteristics of goods). The article shows the mechanism for diagnosing the institutional environment. It includes the diagnostic procedure, the institutions for the production of local public goods, as well as the economic agents involved in this process. The matrix of the current state of the institutional environment, as a result of the application of the described procedure, serves as the basis for the determination of the directions for the institutional environment development.