

## ПРОБЛЕМАТИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СЕКТОРА ЛОКАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ<sup>1</sup>

**Е. А. Севастьянова**

*В данном исследовании с целью формирования проблемного поля институционального развития сектора локальных общественных благ раскрываются основные характеристики локальных общественных благ, освещены теоретические аспекты формирования институциональной среды локальных общественных благ, а также определены и систематизированы основные проблемы, препятствующие эффективному институциональному развитию общественного сектора. Решение обозначенных проблем является основанием для проведения эффективных институциональных преобразований.*

**Ключевые слова:** региональная экономика, сектор общественных благ, локальные общественные блага, институциональная среда локальных общественных благ, институты

В современной социально-экономической ситуации в России актуальным является вопрос качественного и своевременного обеспечения населения социально значимыми това-

рами и услугами, функции по производству, распределению и перераспределению которых делегированы государству. Такие товары и услуги — общественные блага — формируют представление об уровне жизни в стране в целом и ее регионах в частности.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РФФИ, проект № 14-06-00024а.

В свою очередь, потребительская оценка качества товаров и услуг общественного назначения напрямую зависит от среды конструирования производства и перераспределения общественных благ. Выявление проблем, связанных с формированием институциональной среды общественных благ, является, таким образом, важным направлением исследований.

Целью настоящего исследования является формирование проблемного поля институционального развития сектора локальных общественных благ посредством теоретического анализа научной литературы. Следует отметить, что в работе сделан акцент преимущественно на разработки институциональной теории в части развития общественного сектора.

Для грамотной оценки всего объема рассматриваемых общественных благ уместно разделить их по территориальному признаку, выделяя общенациональные и локальные блага. Настоящее исследование сосредоточено на выявлении основных характеристик институциональной среды локальных общественных благ, а также на выявлении проблем при ее конструировании.

Институциональная среда сектора общественных благ — это совокупность правил и норм взаимодействия между экономическими агентами по поводу обеспечения населения общественными благами. В рамках управления институтами воспроизводства общественных благ следует выделять институты регулирования, к которым относятся непосредственно нормы и правила по управлению процессом производства, распределения и потребления общественных благ [1].

Проблемы развития институциональной среды общественных благ освещены в исследованиях Е. В. Балацкого, О. С. Сухарева, А. Е. Шаститко, В. В. Лесных, Е. В. Попова, В. М. Полтеровича, В. Л. Тамбовцева, И. В. Оводовской, А. Е. Морозова, Ю. В. Федоровой и других авторов. Проведенное исследование показывает наличие слабой изученности характеристик институциональной среды локальных общественных благ [4; 5; 15], что приводит к сложности исследования сектора общественных благ. Рассмотрим основные проблемы формирования институциональной среды общественных благ:

### **1. Проблема формирования института общественных благ.**

Несмотря на прозрачность в определении институтов, остается не до конца проясненным выявление основ и правил формирования, на основании которых происходит образование того или института. Стоит ли воспринимать

институт как структуру, спонтанно сформированную на основании процессов обмена и призванную снизить трансакционные издержки экономических агентов? Либо институты — это продукт целенаправленной деятельности индивидов?

Взаимовыгодный результат экономических отношений по поводу перераспределения общественных благ (в их числе и локальных общественных благ) возможен только в случае корректной работы институтов по обеспечению экономических агентов максимально полным набором информации по поводу ожидаемого другими участниками сделки результата [17].

Первостепенная причина формирования института может рассматриваться двояко: причиной может быть как целенаправленная деятельность индивидов, так и процессы обмена и связанная с ними потребность в снижении трансакционных издержек. Возможным разрешением данной проблемы может стать, например, четкое формирование правил института общественных благ и его составляющих, а также попытка внедрения конкурентных начал в сферу производства общественных благ.

### **2. Проблема разграничения правил и прав в рамках института.**

Институциональная среда воспринимается большинством теоретиков общественного сектора как набор правил, позволяющих экономическим агентам функционировать максимально прозрачно и определенно. Однако вопрос наличия обратной стороны исследования проработан слабо: наличие правил подразумевает одновременное наличие четко определенных прав экономических агентов, обеспечение которыми также возможно только в рамках институционального взаимодействия.

Если институт позволяет формировать правило или набор правил, регламентирующих действия экономически 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 [8].

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. Так формируются новые институты и происходит изменение существующих [11].

Для четкого разграничения правил и прав в рамках конструирования институциональной среды общественных благ необходимо выявить взаимосвязь создания правил в рамках институтов и оформления прав и обязанностей экономических агентов. Эта процедура поможет регламентировать и действия экономических агентов в рамках институтов общественных благ.

### **3. Проблема систематизации способов распределения общественных благ.**

Формирование институциональной среды локальных общественных благ требует достижения единообразия во взглядах на характеристики, разработку методов и способов получения того или иного общественного блага всеми экономическими агентами, заинтересованными в его потреблении.

Выявленная проблема находит свое выражение в ограничительной функции институтов, заключающейся в возможности формирования совокупности правил, регулирующих действия различных экономических субъектов, то есть институциональной среды для производства общественных благ, а также в создании эффективной среды для распределения и перераспределения общественных благ [8; 12].

Классификация подходов к исследованию вопросов создания и перераспределения общественных благ, единообразная трактовка способов оценки критериев исследования локальных общественных благ смогут упростить процедуру принятия решений относительно оптимизации структуры общественных благ, улучшения их качественных и количественных характеристик.

### **4. Проблема определения роли государства в производстве общественных благ: контроль за деятельностью экономических агентов, минимизация трансакционных издержек.**

В рамках формирования институциональной среды локальных общественных благ особенно остро стоит вопрос об оценке роли государства в производстве общественных благ. Государство, с одной стороны, является гарантом осуществления мероприятий по производству необходимого набора общественных благ (своими силами либо же с привлечением частных компаний), выступая тем самым не-

обходимым условием для стабильного экономического роста. С другой стороны, наличие выраженных групп индивидов, обладающих властными полномочиями и лоббирующих свои интересы при формировании новых институтов, способствует максимизации благосостояния и созданию привилегий лишь для малой группы населения. Государство в этом случае становится источником экономического застоя, кроме того, возникает и проблема недопроизводства необходимых обществу институтов и общественных благ.

На государство в традиционных моделях возлагается функция институционального планирования — оно производит и поставляет на рынок товары и услуги общественного сектора — общественные блага, а также создает новые институты и модифицирует существующие. Институциональное проектирование становится одним из важнейших механизмов для обеспечения организованности экономической системы государства [17; 16; 13].

Большую роль при проведении тех или иных институциональных преобразований играют трансакционные издержки — издержки на совершение трансакции (обмена), к которым относятся издержки поиска информации, подписания и оформления контракта, выполнения контракта [19; 20]. Трансакционные издержки представляют собой затраты на совершение обмена между индивидами правами собственности на экономические активы и реализацию их исключительных прав, и возникают тогда, когда появляется неопределенность у индивидов при принятии решений по поводу экономических действий и их оппортунистического поведения [7; 18; 14].

Вопрос об оценке роли государства в производстве общественных благ — один из наиболее серьезных вопросов, возникающих в рамках формирования институциональной среды общественных благ. Целесообразно проводить дальнейшие поиски решения основных проблем государственного регулирования производства общественных благ: слабой нормативной базы, отсутствия единой утвержденной системы распределения общественных благ, наличия слабых мест в правительственном аппарате.

### **5. Проблема недобросовестного поведения населения по поводу потребления общественных благ, наличие институциональных ловушек.**

Проблема «безбилетника» является одной из основных в процессе создания институциональной среды общественных благ: потре-

бление локальных общественных благ априори доступно всем без исключения индивидам, однако не все из них готовы принимать участие в их создании. Кроме того, с проблемой безбилетника связана и проблема одностороннего неисполнения обязательств по сделкам, связанным с перераспределением общественных благ, а также с недобровольными контрактами.

Под институциональными ловушками понимаются неэффективные устойчивые нормы поведения, которые воспроизводятся эффектами координации, сопряжения, культурной инерции [9, 10]. К институциональным ловушкам относятся неплатежи, бартер, коррупция, уклонение от уплаты налогов, спад инвестирования и производства, спираль инфляции — девальвация, пессимистичные ожидания населения [6; 3].

Институциональные ловушки возможно преодолеть двумя путями: увеличением трансакционных издержек малоэффективного института (нормы) с целью стимулировать полный отказ от его использования, либо уменьшением трансакционных издержек альтернативного института с целью стимулирования перехода от малоэффективного института к более эффективному.

Регулирование поведения индивидов в рамках институтов и минимизация рисков их недобросовестного поведения возможны путем ужесточения контроля за деятельностью экономических агентов, введения дополнительных мер в обеспечение корректного исполнения обязательств.

#### **6. Проблема отсутствия единых способов оценки потребительской активности населения в части использования общественных благ.**

Не до конца изученным остается аспект функционирования сектора локальных общественных благ, связанный с выявлением социально-экономических параметров, влияющих на предпочтения потребителей в использовании товаров и услуг общественного сектора. Очевидно, что сформировать единообразный список параметров для всех общественных благ невозможно ввиду различий в их сущности и способах использования. Однако прослеживается необходимость выработки критериев определения данных параметров.

Специфика оценки эффективности институционального развития России, а также возможности мониторинга социальной удовлетворенности населения исследуются в рамках теоретических и практических исследований отечественных экономистов [2].

Перечень социально-экономических параметров, влияющих на предпочтения потребителей в использовании товаров и услуг общественного сектора, не разработан в полной мере: существующие критерии и институциональные индикаторы являются разнонаправленными, для каждого института характерен свой набор интересующих исследователей факторов. Необходима разработка концепции для проведения анализа и дальнейшего моделирования структуры сектора общественных благ.

#### **7. Проблема отсутствия достаточного количества информации по совершаемым сделкам относительно локальных общественных благ у экономических агентов.**

Взаимовыгодный результат экономических отношений относительно перераспределения общественных благ (в том числе и локальных общественных благ) возможен только в случае корректной работы институтов по обеспечению экономических агентов максимально полным набором информации по поводу ожидаемого другими участниками сделки результата [17]. Таким образом, институт можно охарактеризовать как продукт многократно повторяющихся обменов, схожих в отношении объекта обменного процесса.

Производителем и инвестором общественных благ является государство. При этом государство (государственный орган) может производить общественное благо собственными силами, а также поручить его создание частной фирме, которая соответствует необходимым требованиям и имеет стимулы и мотивы для производства данного блага. Отсюда следует, что между государственным органом и частной фирмой возникает ряд отношений, которые требуют регламентации [22].

В процессе экономического обмена общественными благами не обеспечена достаточная степень открытости информации по поводу сделок, что препятствует их корректной регламентации. Разработка нормативно-правовой базы в целях обеспечения процессов проведения контрактации в части производства и распределения локальных общественных благ позволит регламентировать контрактные отношения максимально эффективно.

Решение обозначенных проблем не только сформирует теоретическую основу для дальнейшего моделирования сектора общественных благ, но и выступит платформой для более эффективных преобразований институциональной среды локальных общественных благ.

Описанные выше закономерности развития институциональной среды общественных благ

демонстрируют перспективные направления дальнейших исследований в целях совершенствования качества предоставляемых населению локальных общественных благ.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. 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.
2. Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Эффективность институционального развития России: альтернативная оценка // TERRA ECONOMICUS. — 2015. — Т. 13. — № 4. — С. 31–51.
3. Лесных В. В., Ильяшенко В. В. Институциональная экономика: учеб. пособие / Федер. агентство по образованию, Урал. гос. экон. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2008. — 310 с.
4. Морозов А. Е. Общественные блага в системе экономических интересов: автореф. дис... канд. экон. наук. — Самара, 2002. — 16 с.
5. Оводовская И. В. Развитие конкуренции в сфере производства общественных благ: автореф. дис... канд. экон. наук. — Саратов: СГСЭУ, 2006. — 16 с.
6. Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. — 1999. — Т. 35. — № 2.
7. Попов Е. В. Институты. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2015. — 712 с.
8. Сухарев О. С. Институциональный анализ: производство общественных благ и функционирование институтов // TERRA ECONOMICUS. — 2013. — Т. 11. — № 11. — С. 64–79.
9. Сухарев О. С. Новый институционализм: «ловушки», трансакционные издержки, «теорема Коуза» и время // Вестник ЮРГТУ (НТИ). — 2012. — № 5. — С. 14–36.
10. Сухарев О. С. Основы институциональной и эволюционной экономики: курс лекций. — М.: Высш. шк., 2008. — 391 с.
11. Сухарев О. С. Проблема качества институционального развития // Журнал экономической теории. — 2005. — № 2. — С. 67–85.
12. Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. — М.: Ленанд, 2014. — 144 с.
13. Тамбовцев В. Л. Теории институциональных изменений: учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2011. — 154 с.
14. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. — СПб.: Лениздат, 1996. — 702 с.
15. Федорова Ю. В. Глобальные тенденции производства общественных благ: автореф. дис... д-ра экон. наук. — Саратов: СГСЭУ, 2005. — 16 с.
16. Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. — 4-е изд. — М.: ТЕИС, 2010. — 828 с.
17. Шаститко А. Е. Условия и результаты формирования институтов // Вопросы экономики. — 1997. — № 3. — С. 67–82.
18. Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. — М.: Дело, 2001. — 408 с.
19. Эрроу К. Информация и экономическое поведение // Вопросы экономики. — 1995. — № 5. — С. 30–42.
20. Coase R. H. The nature of Firm // *Economica*. New series. — 1937. — Vol. 4. — No16.
21. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures // *The journal of political economy*. — 1956, Oct. — Vol. 64. — No. 5. — P. 416–424.
22. Jean Tirole: Market Power and Regulation / compiled by the Economic Sciences Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences [Electronic resource]. URL: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences2014.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences2014.pdf).