

ИНСТИТУТЫ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ¹

И. С. Кац

В статье раскрываются важнейшие функции государства, предлагаются показатели, определяющие эффективность функционирования общественного сектора; рассматриваются субъекты взаимодействия на рынке общественных благ, их роли и механизмы взаимодействия; обсуждаются вопросы снижения асимметрии информации и выделяются институты информационного обмена; анализируются существующие механизмы финансирования, раскрываются их достоинства и недостатки.

Общественные потребности, материализуемые в виде сектора общественных благ, выражают интересы сообщества граждан, проживающих на определенной территории. Эти интересы представляют собой объект многочисленных изысканий экономистов на протяжении столетий развития экономической теории. Дебаты экономистов отношении сводимости либо несводимости частных интересов во многом до сих пор сохраняют актуальность, однако в целом большинство экономистов придерживаются позиции, признающей существование несводимых интересов общества, отличных от совокупности личных интересов включенных в него граждан. Подобная ситуация закономерно выдвигает вопрос об источниках актуального информирования о потребностях общества, удовлетворение которых по большей части лежит за пределами рыночного механизма. Поскольку сами индивиды не сигнализируют о потребностях, выходящих за пределы эгоистического поведения, данная функция исторически была закреплена за государством. При этом само появление государства явилось воплощением гаранта реализации интересов общества, выходящих за рамки индивидуальной самоорганизации.

Исторически функции государства терпели определенные изменения, сменяя акценты с одних аспектов общественной жизни на другие. В настоящее время принято

разделение функций государства на традиционные и современные (см., напр. [3, с. 73]). Традиционные функции включают обеспечение внутренней и внешней безопасности, развитие инфраструктуры. Сюда можно отнести и трансакционные издержки, связанные с такой сущностной функцией государства, как правовая защита, содержание судов, арбитражей и т. д. [5, с. 43]. Они доминировали в государственных расходах до конца XIX в. Современные функции государства получили активное развитие с начала XX в. и ориентированы на развитие социальной сферы. Они тесно связаны с изменениями, произошедшими в обществе в ходе индустриализации, перехода к постиндустриальному и информационному обществу. Активизация производительных сил привела к удовлетворению базовых потребностей и А. Маслоу и актуализации высших потребностей, что естественным образом сказалось на структуре потребностей общества. В настоящее время доля традиционных общественных благ составляет лишь 4–8 % ВВП, тогда как на долю социально значимых благ приходится 20–40 % ВВП [10, с. 7].

Важнейшей функцией государства выступает защита общественных интересов. Однако представление об оптимуме, преследуемом государством при реализации своих функций, также является предметом широких научных дискуссий от утилитаристской теории «суммарного счастья» [2, 24, 27] до оппортунистического преследования собственных интересов [11]. Оставляя в стороне вопросы о пол-

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 14-06-00024а.

ноте информации и оппортунизме агентов¹, сопровождающие экономическое обоснование функционирования общественного сектора, обратимся к целям, которые ставит перед собой общество, и стратегиях, избираемых государством. Как отмечает А. Рубинштейн, нельзя исходить из того, что для каждой конкретной ситуации существует единственно возможная или объективно лучшая социальная политика с соответствующими бюджетными приоритетами. Она всегда находится в поле нормативных решений, где главную роль играют ценности, характерные для данного общества и данного времени [18, с. 84].

Несомненно, главным критерием качества функционирования государства является благосостояние общества. Однако подходов к оценке благосостояния и механизмов воздействия на него существует множество. Для современного общества характерно выделение человека и социума как приоритетов общественного развития. Так, Конституция РФ (Конституция РФ от 12.12.1993, ст. 2) фиксирует человека, его права и свободы как высшую ценность. Вследствие этого различные аспекты социального благополучия выделяются как приоритетные критерии оценки качества функционирования государства, в том числе в отношении производства общественных благ. Как отмечает Т.Г. Корнеев, создание условий для развития человеческого потенциала становится одной из главных задач любого государства [10, с. 3]. Н.А. Лось подчеркивает, что одной из важнейших задач социального государства является выработка действенных социальных механизмов и способов управленческого воздействия на качество жизни населения [12, с. 3]. М.Ю. Зурабов обращает внимание на то, что вопросы экономического роста неотделимы от проблем социального характера. «Выживет лишь та страна, которая создаст для людей наиболее благоприятные и комфортные условия для жизни», — пишет он [6, с. 41].

Среди показателей, используемых для оценки эффективности государственного участия, принято выделять такие показатели, как уровень жизни, качество жизни, уровень развития человеческого капитала и человеческого потенциала. Сопоставительный анализ данных показателей, проведенный в наших предыдущих работах [15, 16, 17], продемонстрировал наибольшую социально-экономическую значимость показателя качества жизни, раскрывающего как финансовые, экономические

и политические, так и географические и социальные аспекты жизни общества. Таким образом, доминирующими критериями эффективности функционирования сектора общественных благ на современном этапе становятся показатели качества жизни, которые определяют устойчивость развития общества, показывая улучшение среды обитания человека и потенциал человеческих ресурсов.

Механизмы координации деятельности государства воплощаются в виде соответствующих институтов. Институциональное сопровождение охватывает все сферы функционирования рынка общественных благ, включая процессы принятия решений, механизмы взаимодействия агентов, системы стимулирования и контроля. Базовым институтом, определяющим специфику функционирования общественного сектора, является институт общественного выбора, или институт голосования. Он воплощает механизм принятия решений государством от имени общества для его блага.

Важнейшей отправной точкой в этом процессе выступает общество как совокупность индивидуумов, тем или иным образом сигнализирующих о своих потребностях. При этом удовлетворение потребностей происходит посредством усложнения институциональной организации. Если традиционные институты (удовлетворение потребностей силами самого домохозяйства) не позволяют удовлетворить все потребности, индивиды обращаются к рыночному обмену, сталкиваясь с фильтром платности и рентоориентированным поведением агентов на данном рынке. Если же рыночный механизм также неспособен удовлетворить потребности индивидов, государство, преодолевая фильтр рыночной доступности, руководствуясь социальными предпочтениями, способствует удовлетворению данных потребностей (рис. 1).

При этом роль государства может быть различной: от институционального регулирования механизмов взаимодействия агентов (правовая среда) до полных обязательств по производству и предоставлению общественного блага. Выбор в пользу того или иного механизма организации производства общественных благ обуславливается экономией на трансакционных издержках. Так, Ю.В. Федорова справедливо замечает, что монополия государства на производство общественных благ приводит к отсутствию стимулов к минимизации издержек, улучшения качества продукции, внедрения новых технологий, усилению возможности бюрократизации [22]. Однако осо-

¹ Подробнее об этом см. [8, 9].

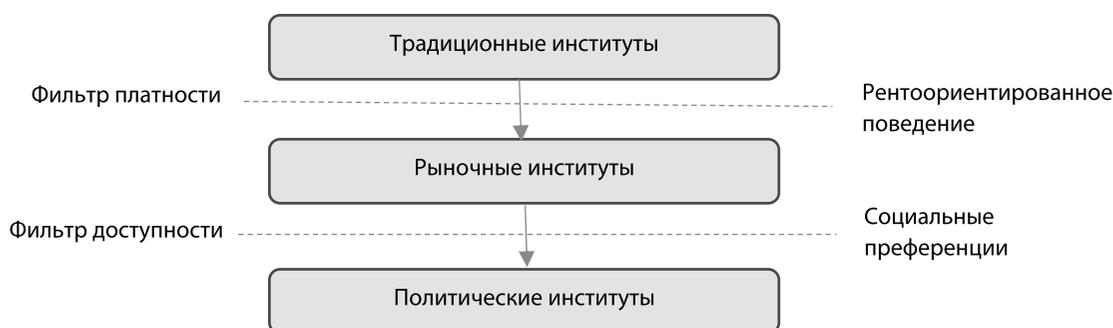


Рис. 1. Институциональные механизмы удовлетворения потребностей

бенности общественных благ, таких как высокая общественная и социальная значимость, низкая инвестиционная привлекательность, наличие внешнего эффекта потребления при отсутствии адекватного механизма выявления предпочтений, высокие издержки рыночной координации, предопределяют незаинтересованность частного сектора в их производстве [14, с. 5].

Государство может непосредственно участвовать в производстве общественных благ, а может с помощью государственной политики (стимулирующих и сдерживающих мер) добиваться производства общественных благ от других хозяйствующих субъектов [21]. Преимуществами второго подхода является нивелирование провалов государства, создание конкурентной среды, способствующей повышению эффективности. Именно такова основная тенденция развития общественного сектора в последние десятилетия.

За годы проведения реформ в России постепенно происходит отказ от патерналистской функции государства в механизмах реализации экономической и социальной политики. Это предполагает создание различных институциональных структур, характерных для рыночной экономики. В особенности это характерно для смешанных общественных благ, предоставляемых на локальном и региональном уровне.

В целом организации, которые участвуют в контрактных и квазирыночных отношениях в рамках институционального механизма общественного сектора, можно разделить на четыре типа. К ним относятся частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации, негосударственные некоммерческие организации.

Особую роль среди них играют негосударственные некоммерческие организации. Эти структуры осуществляют свою деятельность в сфере провалов рынка и не ориентированы на получение прибыли. Важным отличием неком-

мерческих организаций от государственных предприятий является то, что они создаются на добровольных началах и функционируют независимо. Они отличаются большей открытостью и ответственностью перед потребителями [19].

Важным аспектом в отношении предоставления общественных благ в целом и государственно-частного партнерства в частности является асимметрия информации, преодоление которой может быть вынесено как одно из приоритетных направлений развития общественного сектора. основополагающим институтом в этом аспекте выступает гражданское общество, выражающее гражданскую активность и ответственность граждан, уровень общественного доверия. Как подчеркивается в ряде исследований (см, напр., [22]), уровень развития гражданского общества положительным образом влияет на функционирование информационного обмена между агентами и, как следствие, обуславливает более эффективное функционирование прочих институтов.

Институтами информационного обмена на общественных рынках выступают общественное мнение, средства массовой информации, статистическая, бухгалтерская и иная отчетность организаций, министерств и ведомств, институты целевого сбора информации (исследования потребностей и качества существующих общественных благ, проводимые с помощью анкетирований, фокус-групп, экспериментов, экспертных оценок).

Несомненно, сама по себе информация имеет исключительное значение при принятии решений. Однако наиболее важно включить ее в систему планирования. И одним из актуальных механизмов, используемых в практике многих стран, становится бюджетирование, ориентированное на результат. Оно подразумевает планирование деятельности органов публичной власти исходя из достижения конкретных и измеримых социально значимых результатов [4, с. 5].

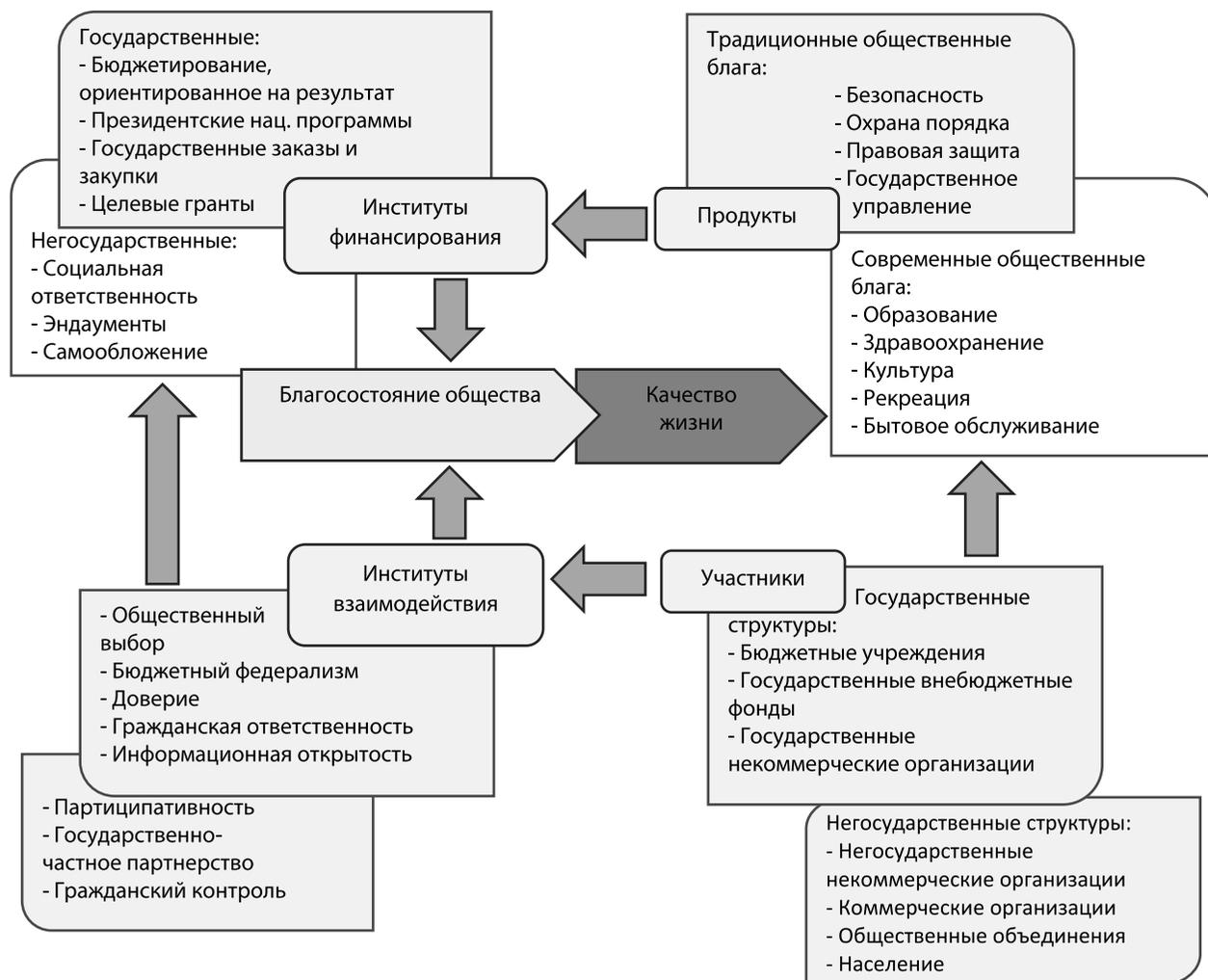


Рис. 2. Институты сектора общественных благ

В качестве инструментов контроля за деятельностью государственных органов выступают открытая отчетность перед обществом и гражданский контроль. При этом, как полагает В. Остром, наиболее эффективное информационное взаимодействие происходит в случае децентрализованного, полицентричного управления общественным сектором (партиципативность) [26]. Члены местного сообщества должны быть максимально вовлечены в процессы принятия решений относительно вида, объема и финансирования производства общественных благ, полагает он. Такая система позволяет не только улучшить качество информационных потоков, задействовать эффекты доверия и гражданской ответственности, но и активизировать конкурентную среду в общественном секторе.

Механизмы финансирования соответствующих благ также имеют богатый спектр институциональных вариаций. Основу финансирования сектора общественных благ составляет институт бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм представляет собой такое распределение функций и полномочий между органами власти всех уровней, при котором обеспечивается их финансовая самостоятельность, направленная на максимальную реализацию всех общественных потребностей [23, с. 108]. Целевое бюджетное финансирование представлено президентскими национальными программами, имеющими четкие задачи выравнивания экономических дисбалансов в отдельных отраслях экономики.

Помимо традиционного бюджетного финансирования централизованного производства общественных благ существуют механизмы взаимодействия государства с коммерческими и некоммерческими организациями, гражданским обществом. Тенденции современного реформирования общественного сектора включают механизмы реализации общественных закупок, призванных стимулировать конкурентность благ и инновационную активность производителей. Активно развивается практика предоставления бюджетных средств

в виде федерального, регионального или муниципального гранта, государственного заказа. По данным РОМИР, бюджетные средства составляют 29 % финансирования некоммерческих организаций. Из них 7 % приходится на федеральный бюджет, 9 % — на бюджеты субъектов Федерации и 13 % — на местные бюджеты [25].

Возрастает социальная ответственность населения и частных компаний. Многие коммерческие предприятия принимают на себя ответственность за обустройство территории, социальную поддержку сотрудников и рядом живущих граждан. В ряде стран частные корпорации и граждане формируют эндаументы — безвозмездно передают научным, образовательным и социальным организациям капитал. Собственником данного капитала становится организация, однако расходовать она имеет право лишь доходы от этого капитала. Благодаря эндаументам научно-образовательный капитал стал ядром национальной инновационной системы в США [3, с. 75].

Также одним из способов финансирования производства общественных благ в локальных сообществах является самообложение — форма добровольного участия граждан определенной территории денежными средствами

либо безвозмездным трудом в мероприятиях местного характера [22]. Решение о самообложении принимается на местном референдуме или сходе жителей определенной местности и регулируется законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Посредством самообложения может финансироваться создание парковок транспортных средств, строительство детских площадок, мест отдыха, культурного досуга и т. д.

Совокупность институтов, включенных в систему производства и потребления общественных благ и определяющих благосостояние общества и качество жизни, представлена на рисунке 2.

Богатство институциональных форм организации общественного сектора, их взаимозависимость и синергетический эффект от их применения позволяют в полной мере реализовывать механизмы максимизации благосостояния общества. И те страны, которые в действительности ставят во главу реализации общественной политики качество жизни населения и в полной мере используют потенциал институциональной организации взаимодействия агентов, достигают наиболее высоких показателей развития всех сторон экономики.

Список источников

1. Белоусов М. Ю. Анализ условий привлечения частных компаний к предоставлению локальных общественных благ: автореф. ... канд. экон. наук. — М.: ГУ-ВШЭ, 2010. 28 с.
2. Бентам И. Введение в основание нравственности и законодательства. — М.: РОССПЭН, 1998.
3. Благих Ю. И. Государство, общественный сектор и их роль в развитии экономики человека // Проблемы современной экономики. — 2012. — № 3. — С. 72-75.
4. Гришанова О. А., Голова С. В. Оценка потребности в муниципальных услугах. Экономический, социальный, бюджетный аспект // Наука и экономика. — 2012 - . № 2. — С. 5-10.
5. Ельмеев В. Я., Тарандо Е. Е. Общественные блага и социализация собственности // Социологические исследования. — 1999. — № 1. — С. 41-48.
6. Зурабов М. Ю. Обеспечение социального благополучия как национальный приоритет России // Журнал российского права. — 2005. — №12. — С. 40-42.
7. Капогузов Е. А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской демократии — к современным реформам государственного управления. — Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2012. — 400 с.
8. Кац И. С. Проблема целеполагания в общественном секторе экономики // Журнал экономической теории. — 2012. — № 4. — С. 202-205.
9. Кац И. С., Симонова В. Л., Мезенцева Е. С. Парадоксы общественных благ // Журнал экономической теории. — 2013. — № 4. — С. 142-147.
10. Корнеевец Н. Г. Воспроизводство общественных благ в контексте формирования человеческого капитала : автореф. ... канд. экон. наук. — Минск: БГЭУ, 2013. — 24 с.
11. Лаффон Ж. Ж. Стимулы и политэкономия. — М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.
12. Лось Н. А. Управленческое воздействие социального государства на повышение качества жизни населения РФ : автореф. ... канд. социол. наук. — М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2013. 28 с.
13. Морозов А. Е. Общественные блага в системе экономических интересов : дисс. ... канд. экон. наук. — Самара, 2002.
14. Оводовская И. В. Развитие конкуренции в сфере производства общественных благ : автореф. ... канд. экон. наук. — Саратов: СГСЭУ, 2006. — 16 с.

15. Попов Е. В., Кац И. С. Институциональная эволюция общественных благ // Вестник Южно-Российского государственного технического университета. — 2009. — № 4. — С. 3-17. — (Социально-экономические науки).
16. Попов Е. В., Кац И. С. Стратегии повышения социальной привлекательности регионов // Региональная экономика. Теория и практика. — 2014. — № 21. — С. 2-14.
17. Попов Е. В., Кац И. С., Шатманов И. С. Оценка сектора общественных благ как элемента социальной привлекательности территории // Журнал экономической теории. — 2013. — №3. — С. 276-280.
18. Рубинштейн А. К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // Вопросы экономики. — 2011. — № 3. — С. 65-87.
19. Сергиенко Н. В. Общественный сектор региональной экономики. Структура и механизм реализации // Региональная экономика и управление. Электронный научный журнал. 2006. № 3. [Электронный ресурс]. URL: <http://region.mcnp.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=103>
20. Тамбовцев В. Л. Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения // Вопросы образования. — 2006. — № 1. — С. 5-24.
21. Федорова Ю. В. Глобальные тенденции производства общественных благ: автореф. ... д-ра экон. наук. — Саратов, 2005.
22. Федорова Ю. В. Соотношение индивидуального и общественного интереса при производстве общественных благ // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2011. — №1. — С. 39-43.
23. Швецов Ю. Теория и методология бюджета как общественного достояния // Вопросы экономики. — 2011. — №8. — С. 106-114.
24. Эджуорт Ф. Статьи по политической экономии. [Электронный ресурс]. URL: http://www.seinstitute.ru/Files/Veh6-20_Edgeworth.pdf.
25. Ясницкая Я. С. Система управления общественным сектором экономики региона в сфере предоставления социально значимых благ : автореф. ... канд. экон. наук. — Казань, 2009.
26. Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Rev. Ed. Alabama, 1974.
27. Pigou A. C. The Economics of Welfare. — London: Macmillan, 1920.

УДК 330

Ключевые слова: экономика общественного сектора, общественные блага, институты, благосостояние, качество жизни, бюджетирование, информационный обмен, гражданское общество, бюджетный федерализм