Региональная экономика: теория и практика
40 (2015) 45–57
Regional Economics: Theory and Practice

ISSN 2311-8733 (Online)
ISSN 2073-1477 (Print)

Социально-экономическая политика

ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ*

Евгений Васильевич ПОПОВ[a], Ирина Семёновна КАЦ[b,*]

[a] доктор экономических наук, член-корреспондент РАН, руководитель Центра экономической теории, Институт экономики Уральского отделения РАН, Екатеринбург, Российская Федерация
epopov@mail.ru

[b] кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра экономической теории, Институт экономики Уральского отделения РАН, Екатеринбург, Российская Федерация
irina_katz@mail.ru

[*] Ответственный автор

История статьи:
Принята 09.04.2015
Одобрена 14.04.2015

УДК 338.342.44
JEL: D78, E02, E17, H41, H44, I00, I38, P25

Ключевые слова: общественные блага, экономические институты, корреляционный анализ

Аннотация
Предмет. Статья посвящена определению основных экономических институтов формирования общественных благ, по показателям развития которых можно судить об уровне благосостояния того или иного региона.
Цели. Определение возможностей развития основных экономических институтов общественных благ применительно к региональным экономическим системам.
Методология. Использованы корреспондентский метод исследования и корреляционный анализ данных.
Результаты. Определены приоритетные институты формирования общественных благ (медицина и здравоохранение, полиция, система автомобильных дорог, коммунальная сфера и дошкольное образование). Обоснована необходимость тщательного пересмотра существующей институциональной структуры.
Выводы. Сделан вывод о том, что основные институты общественного сектора (здравоохранения, образования, информации, бытового обслуживания, а также информационный, транспортный институты и институт досуга) имеют значительный потенциал управляющего воздействия на показатели социальной привлекательности территории.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Стремительное развитие рыночных условий хозяйствования обусловливает интерес к моделированию оптимального набора общественных благ, удовлетворяющего в полной мере потребностям общества. Анализ институционального устройства общественного сектора экономики позволяет создавать модели институционального развития, обеспечивающие прогностические оценки формирования общественных благ.

В настоящее время проанализированы институциональные особенности эволюции сектора общественных благ и описана социальная привлекательность территорий по общественным благам. Проанализированы институты финансирования и взаимодействия экономических агентов в общественном секторе экономики.

Вместе с тем методология институционального моделирования предполагает обращение к основным экономическим институтам, обеспечивающим развитие общественного сектора экономики.

Целью настоящего исследования является определение возможностей развития основных экономических институтов общественных благ применительно к региональным экономическим системам.

Особенности анализа общественного сектора экономики. Проблема анализа общественного сектора экономики сопряжена с наличием феномена общественной полезности, отличной от суммы индивидуальных полезностей, что вытекает из такого свойства общественных благ, как эмерджентность, и определяет существование одной из важнейших дилемм экономической науки – дилеммы экономической эффективности и социальной справедливости. В условиях совместного потребления благ невозможно выявление индивидуальной полезности, которая

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований. Грант № 14-06-00024а.

полностью соответствует готовности платить за это благо. Таким образом, цели индивидуальных потребителей (максимизация выявленной индивидуальной полезности при минимуме затрат) и цели общества в целом (максимизация общественного благосостояния) никогда не образуют полностью идентичный вектор развития.

Предлагается раскрыть это в виде математической модели. Если определить общественное благосостояние как F, а потребление блага индивидом $c_i = 1,...,n$ как c_i, то

$$F = \sum_{i=1}^{n} c_i \cdot \varepsilon(c_1, c_2, ..., c_n),$$

где ε – положительный внешний эффект для общества от потребления блага индивидом i, умноженный на синергетический внешний эффект от потребления этого блага всеми потребившими его индивидами c_n.

Этот эффект возникает вследствие того, что потребление благ, представляющих общественный интерес, имеет не только индивидуальную пользу, но и пользу для общества в целом, и чем больше объем потребленного блага, тем выше общественная польза от потребления блага каждым последующим индивидом.

Объем потребления блага при предоставлении его частным образом значительно меньше, нежели объем потребления блага, предоставляемого общественно, что субъективно воспринимается как «бесплатно». В этом случае обществу целесообразно предоставлять благо как общественное, если дополнительное потребление блага индивидами, не готовыми платить за его получение, увеличит общественное благосостояние (с учетом дополнительных издержек) по сравнению с ситуацией, когда это благо предоставляется частным образом. Это связано с тем, что существует значительный внешний эффект от потребления блага дополнительными индивидами. Этот внешний эффект может выражаться в альтернативных выгодах. Например, таких, как экономия на пособиях по безработице и общедоступное образование, экономия на правосудии и общественной охране порядка, экономия на лечении и предоставлении услуг здравоохранения и т.д.

Таким образом, предоставление блага посредством общественного сектора целесообразно в том случае, если общественные выгоды от такого производства по сравнению с производством частным образом выше, нежели общественные затраты:

$$\varepsilon_o - \varepsilon_ч > G,$$

где ε_o – положительный внешний эффект от потребления блага, предоставленного общественным сектором;

$\varepsilon_ч$ – положительный внешний эффект от потребления блага, предоставленного частным сектором;

G – государственные затраты на производство общественного блага.

Следовательно, для достижения целей максимизации общественного благосостояния необходимо участие третьей стороны, независимого эксперта, определяющего истинный объем потребностей в общественных благах, функцию которого, как правило, выполняет государство. Наделяя его такой функцией, общество делегирует ему полномочия по выявлению и достоверной оценке тех потребностей, которые относятся к области «провалов рынка», и предоставлению их посредством различных институциональных механизмов [1, 2] на уровне «социального оптимума».

Следует отметить, что наиболее известные модели «социального оптимума» – это: функция общественного благосостояния М. Бергсона [3], чистая теория общественных расходов П. Самуэльсона [4], теория общественных финансов Р. Масгрейва [5], экономическая социодинамика Р. Гринберга и А. Рубинштейна [6].

При этом государство представляет собой некую безличную структуру, реализующую концепцию общественной справедливости (по Д. Ролзу). Справедливое, согласно Д. Ролзу [7], устройство общества может быть достигнуто путем выбора государства, свободного от влияния частных интересов.

Однако общество представляет собой совокупность индивидов, обладающих разнонаправленными максимизационными функциями. И государство представляет собой не безличный общественный орган, а совокупность тех же индивидов, стремящихся к реализации собственных функций, зачастую отличающихся от функций максимизации общественного благосостояния. В теории общественного выбора базовой является идея о том, что механизм выборов посредством контроля избирателя сам по себе обеспечивает приближение целей органов власти к целям общества в целом.

Эффект «голосования ногами» как основной инструмент влияния населения на формирование корзины общественных благ выявил Ч. Тибу: «При наличии большого числа территориальных единиц и свободной миграции населения бюджетная

децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений» [8].

Как отмечают С. Осипов и Е. Кизиль, это идеальное представление проблемы, так как высокие издержки миграции, неполнота и недостоверность информации, отрицательные внешние эффекты не позволяют найти полного применения данной гипотезы [9].

К невозвратным издержкам, ограничивающим миграцию населения, также можно отнести «годы детства, потраченные на изучение языка родной страны, формальных и неформальных правил поведения в ней, ее религии, культуры в целом и т.п. Специфическими инвестициями являются, кроме того, затраты, которые индивиды безвозвратно вкладывают в свои семьи, дружбу и деловые отношения. Граждане, таким образом, оказываются «запертыми» в родных государствах в гораздо большей степени, нежели работники в фирме, данная ситуация может поощрять правительство, любого рода правительство, действовать оппортунистически» [10].

Таким образом, вслед за политической практикой происходит смещение акцентов исследователей с максимизации общественного интереса к интересу правящей группы. Как отмечает А. Рубинштейн, «мы исходим из того, что нормативный интерес общества – это некий идеал. В реальной практике принятия политических решений его всегда подменяет иной нормативный интерес, который формирует группа людей, имеющая на это право» [11].

Проблемы развития сектора общественных благ. Как отмечает В.А. Нисканен (и подтверждает практика работы общественного сектора), политическая конкуренция (даже в демократическом обществе) недостаточна для того, чтобы обеспечить необходимый уровень бюджетной дисциплины. Сказывается несовпадение интересов социальных групп, предпринимательских слоев, бюрократических кланов [12]. При этом нужно учитывать сложность выявления общенациональных интересов, их конкретного содержания, достижения консенсуса при их реализации [13].

Двумя основными источниками негативных искажений в общественном секторе являются отсутствие конкурентной среды при производстве общественных благ (ОБ), обеспечивающей рыночное регулирование цен и объемов производства, и низкая обратная связь с потребителем. Этим обусловлены четыре основные проблемы, связанные с производством общественных благ:

1) качество предоставляемых общественных услуг;
2) количество предоставляемых общественных услуг;
3) ассортимент предоставляемых общественных услуг;
4) издержки, связанные с производством и предоставлением услуг.

Решить эти проблемы можно с помощью четырех основных представленных мер институционального регулирования *(рис. 1)*.

Предлагается раскрыть институциональную сущность данных мер.

Перевод на субнациональный уровень. Для России характерен большой разброс в уровнях обеспеченности общественными благами по городам и регионам. И федеральное выравнивающее финансирование производства ряда общественных благ позволяет в некоторой степени снизить неравенство в развитии территорий. Однако политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост. Практика свидетельствует о том, что эффективность в распределении ресурсов общественного сектора наилучшим образом достигается при закреплении ответственности по каждому типу общественных расходов за тем уровнем управления, который хорошо представляет получателей соответствующих благ. Таким образом, производство локальных общественных благ естественным образом целесообразнее обеспечивать на субнациональном уровне. Кроме того, аргументами в пользу субнационального уровня выступают также:

– существенные различия в предпочтениях относительно объема и структуры общественных благ между территориями внутри государства;
– отсутствие дополнительных издержек производства в связи с передачей его на субнациональный уровень.

В связи с этим в большинстве стран Европы местное самоуправление получает большую часть налоговых поступлений [14]. И только функции, которые не может взять на себя, местное самоуправление передает выше, на уровень региона. А то, чего не может поднять регион, передается на уровень общенациональный. В

Рисунок 1

Искажения в секторе общественных благ и механизмы их регулирования

Источник: авторская разработка.

России уровень доходов бюджетов муниципальных образований до перераспределения в целом не достигает 17% от общих доходов консолидированного бюджета, а расходы составляют около четверти общих расходов. Как правило, местным властям передаются такие услуги населению, как строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация, уборка и переработка отходов, благоустройство территории, организация и содержание мест парковки автотранспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, содержание парков и других зон отдыха, театров и спортивных сооружений, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина, скорая помощь и др.

Перевод на коммерческую основу. Производство общественных благ не всегда полностью осуществляется организациями, принадлежащими государству. Зачастую оно может быть обеспечено общественными расходами, направляемыми на финансирование необходимых обществу видов продукции, работ, услуг, производимых частными предприятиями. Способов такого взаимосотрудничества государства и частного сектора в целях повышения общественного благосостояния может быть достаточно большое количество. В настоящее время это направление активно развивается, занимая в западных странах долю более половины всего оборота общественного сектора.

*Введение жестких бюджетных ограничений***.** Данный метод подразумевает четкое разграничение функций и источников финансирования между государственным и субнациональными уровнями. Это инструмент повышения эффективности производства общественных благ при наличии следующих условий:

– наличие информационной асимметрии в потребностях территории;
– отсутствие четких разграничений полномочий и ответственности между различными уровнями власти;
– наличие несбалансированности межбюджетного взаимодействия (отсутствие полноценного механизма финансового взаимодействия между центром и регионами).

Как правило, центральная власть обладает несовершенной информацией о региональных (местных) экономических условиях (издержках, доходах, предпочтениях и т.д.). В связи с этим возникает проблема: децентрализованные фокусы управления могут эксплуатировать незнание центра и извлекать из этого максимальную «информационную ренту». При наличии практики финансовой помощи городам и регионам муниципальные и региональные власти имеют склонность вместо поиска самостоятельных механизмов решения трудностей прибегать к помощи вышестоящего уровня власти. Особенную опасность эта практика приобретает при отсутствии четкого обозначенного механизма такого взаимодействия.

Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка

нуждающихся территорий является важным элементом субнациональной политики. Однако эта политика должна создавать стимулы к собственному развитию, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения [15]. При избыточной заботе о нуждающихся регионах со стороны центра стимулы к самостоятельному развитию исчезают: нуждающиеся регионы ориентированы исключительно на получение трансфертов из центра. Такая форма субнационального взаимодействия является проигрышной как для ее субъектов, так и для общества в целом. Участие государства в финансировании субнационального развития должно носить четко сформулированный и обоснованный характер, чтобы избежать информационных манипуляций субнационального уровня и неэффективного использования бюджетных ресурсов. Инвестиции государства следует направлять лишь на институциональную модернизацию и развитие необходимой территориальной инфраструктуры.

Значительная часть государственной деятельности, включая всю социальную и экономическую политику, находится в сфере совместного ведения различных уровней власти без четкого разграничения обязанностей и полномочий каждого уровня. Некоторые области деятельности, находящиеся в сфере ведения субнациональных властей, воспринимаются населением и представителями этих властей как находящиеся в ведении федеральных органов власти. В результате нарушается принцип четкого разделения полномочий и ответственности между различными уровнями власти. Практика свидетельствует о том, что население более отчетливо видит результаты работы местных органов власти, что увеличивает зависимость между хорошей работой на своем посту и вероятностью быть избранным. Однако для этого должны быть обеспечены прозрачность деятельности местных органов власти и четкое разграничение полномочий, известное населению.

В настоящее время политическая ответственность региональных и местных властей крайне низка из-за недостаточной прозрачности их деятельности. На муниципальные бюджеты возложено выполнение целого ряда государственных обязательств, как предусмотренных действующим законодательством, так и не предусмотренных им [16]. В связи с этим происходит как манипулирование информацией о недостаточности финансирования вверенных зон ответственности, так и уклонение от возложенных на власти обязательств. Поэтому необходимо совершенствование законодательной базы в целях более четкого разграничения прав и обязанностей каждого уровня власти.

Помимо разграничения функций различных властных структур не меньшее значение имеет четкая регламентация механизмов финансового взаимодействия уровней власти. Действующие в России в настоящее время мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей являются следствием отсутствия или невыполнения четких формальных правил определения размера средств, получаемых от вышестоящего бюджета. В таких условиях размеры этих средств во многом зависят от переговорной силы нижестоящего уровня власти, которая увеличивается с ростом разрыва между расходными обязательствами и доходными возможностями. Местные органы власти используют те же приемы для получения дополнительных средств из регионального бюджета. При этом бюджетные ограничения местных властей являются еще менее жесткими, поскольку механизмы распределения средств между региональными и местными бюджетами являются еще менее прозрачными [15]. Межбюджетное взаимодействие целесообразнее проводить по четко обозначенным правилам:

– разграничение источников финансирования различных властных уровней;
– четкое обозначение целевых программ и механизмов дополнительной поддержки нижестоящих уровней с выделением универсальных критериев данных средств.

Регулирование системы сдержек и противовесов представляет собой механизм эффективного контроля за полным и целевым использованием средств, выделяемых на создание общественных благ. Как правило, этот механизм включает в себя формирование бюрократической структуры, естественным образом или специализированно контролирующих государственные расходы. Естественный контроль может осуществляться как со стороны государственной власти (за действиями исполнительной власти), так и со стороны избирателей, что возможно только при наличии неискаженной и прозрачной системы информирования о действиях власти на различных уровнях управления. Специализированный контроль, как правило, осуществляется службами, специально созданными для проведения ревизий государственных и субнациональных расходов. В отличие от естественных механизмов этот способ проверки более подвержен коррупции и в связи с потребностью в дополнительных расходах на его

обеспечение имеет значительно меньший запас эффективности.

Оценка эффективности децентрализации общественного сектора территорий России. 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, что известно как теорема о децентрализации У. Оутса [17] 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 [5].

Уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств для удовлетворения местных нужд. Это 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.

Тем самым достигается Парето-эффективный уровень производства, если соблюдаются следующие условия:

– отсутствует экономия на масштабе при переходе на централизованный уровень;
– отсутствуют внешние эффекты (произведенные на территории общественные блага полностью потреблены населением этой территории);
– 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 [17].

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 [18, 19], ослаблению финансовой дисциплины, экологическим проблемам, низкому качеству социальных благ, предоставляемых на местном уровне [20, 21].

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. разница 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 за качеством и объемом локальных общественных благ вследствие низких избирательных полномочий и высоких издержек мобильности ресурсов.

В целях оценки эффективности функционирования современного общественного сектора России было проведено исследование уровня развития сектора общественных благ в различных городах и регионах Российской Федерации. Исследование включало анкетирование корреспондентским методом 2 149 респондентов – жителей различных регионов России. Полученная выборка признана репрезентативной, а результаты анкетирования – достоверными.

В целом оценка уровня развития сектора локальных общественных благ составила 5,15 баллов 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 (*рис. 2*).

Несмотря на пристальное внимание Правительства РФ к данным сферам (национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие транспортной системы России», реформа милиции), качество рассматриваемых услуг оценивается менее чем на пять баллов из десяти возможных.

При этом корреляционно-регрессионнный анализ позволил выявить 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 предпочли пользоваться ими в частном порядке. Первое место среди данного вида услуг занимает медицина. В настоящее время более 88% населения России пользуются платными медицинскими услугами. По данным агентства Рейтер, менее 30% российских граждан довольны услугами национальной системы здравоохранения (по оценке авторов, 3,8 балла из 10 возможных).

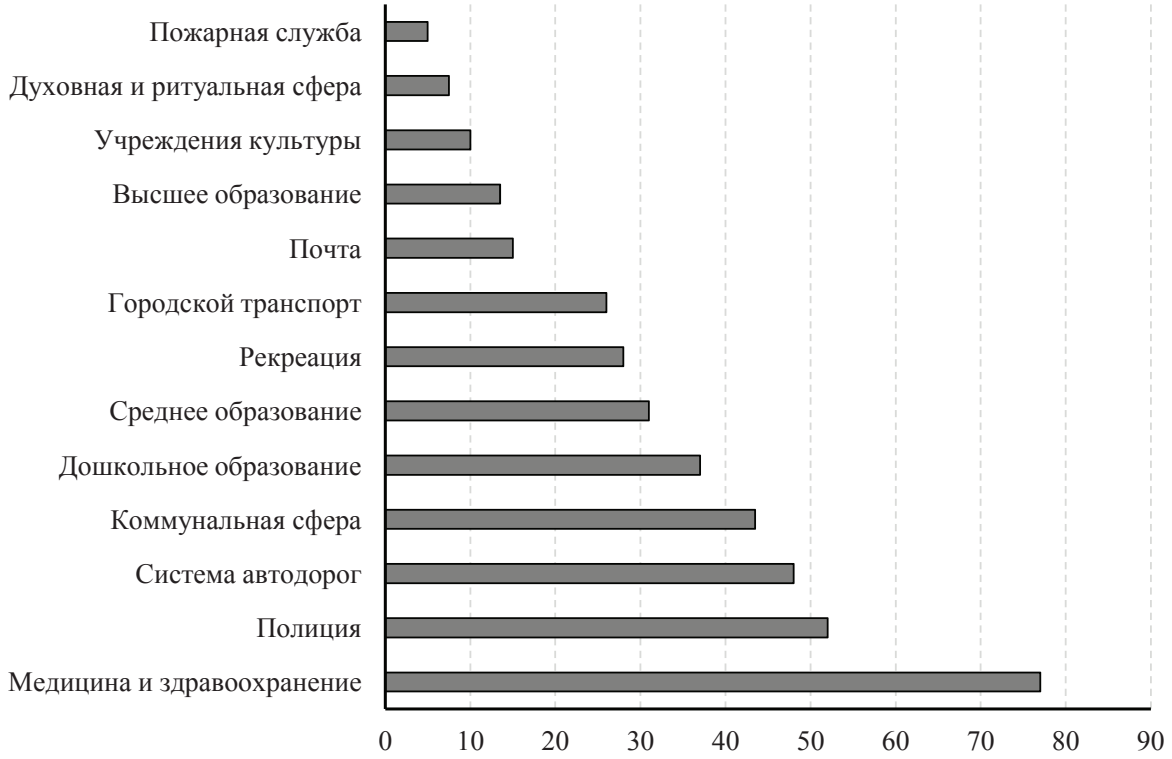
Из общего спектра городов России (более 40) для анализа были выделены Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Пермь и Ижевск как наиболее яркие представители региональных различий. Данный анализ позволил сделать вывод о том, что наиболее высокие оценки здравоохранения получил Ижевск (4 балла из 10), в котором к платным медицинским услугам прибегает 78% населения, тогда как в Перми 100% населения предпочитают частные медицинские услуги (оценка – 3,3 балла).

На втором месте – платные образовательные услуги. 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 из 10 лишь 27% опрошенных готовы за него платить.

Третье место среди платных услуг занимает дошкольное образование. 55% россиян в

Рисунок 2

Доля респондентов, отметивших актуальность совершенствования различных сфер общественного сектора, %



Источник: авторская разработка.

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 балла из 10), где 66% родителей вынуждены пользоваться частными детскими садами и яслями.

Что касается коммунальной сферы, при общей оценке работы коммунальных служб 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 правоохранительных служб наиболее высок в Ижевске. В Москве же уровень социальной напряженности настолько высок, что более 40% населения готовы пользоваться услугами частных охранных служб, так как не уверены в качестве и оперативности работы городских органов правопорядка.

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

$$DEI = \frac{PI \cdot DI}{Q \cdot 100\%},$$

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).

Соответственно, показатель *DEL* 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).

Анализ позволил сделать вывод о том, что наибольший *DEL* ($DEL \geq 2$) принадлежит таким сферам 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 *DEL* для них меньше либо равен 1,5, что свидетельствует о низкой актуальности изменений в межбюджетном распределении. Таким образом, существующая система стимулов в ряде сфер локального общественного сектора продемонстрировала свою неэффективность, что подтверждает необходимость ее тщательного пересмотра.

Институциональное регулирование сектора общественных благ. Рассматривая структуру управления сектором общественных благ, необходимо в первую очередь выделить ключевые институты, составляющие данный сектор. Выделяемые авторами институты сектора общественных благ классифицированы в соответствии с потребностями населения, удовлетворению которых они способствуют. Среди них были выделены безопасность, здоровье, бытовые удобства, знания, информация, перемещение в пространстве, духовные и рекреационные потребности.

Представляется, что указанные экономические институты могут быть отнесены к основным институтам развития общественных благ как устоявшиеся нормы взаимодействия экономических агентов, которые обеспечивают основные сферы деятельности общественного сектора экономики.

Соответствующие институты, а также показатели, позволяющие произвести их количественную оценку, представлены в *таблице*.

В качестве индикаторов социальной привлекательности территории могут быть взяты показатели рождаемости *b* и миграции *m*, наиболее ярко демонстрирующие потребность населения в проживании на данной территории, а также показатель ВРП (*GRP*), демонстрирующий деловую активность населения на данной территории. Кроме того, были разработаны два интегральных показателя:

$P = b + m$,

демонстрирующий общий валовый приток населения, а также

$A = P \cdot GRP$,

необходимый для анализа совокупного воздействия

Основные институты и показатели развития сектора общественных благ

Потребность в общественных благах	Институт	Показатели
Безопасность	Институт охраны порядка	Затраты на обеспечение военной безопасности, охраны правопорядка
Здоровье	Институт здравоохранения	Численность больниц, больничных коек, медперсонала
Бытовые удобства	Институт бытового обслуживания	Объем производства и распределения электроэнергии, газа, воды
Знания	Институт образования	Количество и численность слушателей учреждений начального, среднего, профессионального, высшего и послевузовского образования
Информация	Институт информационного обеспечения	Количество и фонды библиотек, количество средств массовой информации
Перемещение в пространстве	Институт транспорта	Количество перевозок по видам транспорта на 1 млн жителей
Духовные и рекреационные потребности	Институт организации досуга	Количество и репертуар театров, кино, количество музеев, клубов, парков, ресторанов, кафе

Источник: авторская разработка.

институциональных факторов на экономические и миграционно-фертильные показатели.

Для анализа потенциала институционального регулирования социальной сферы был предпринят корреляционно-регрессионный анализ статистических данных по Свердловской области. В результате анализа была выявлены следующие закономерности.

Институт охраны порядка. Корреляционно-регрессионный анализ не выявил устойчивой связи между показателями, характеризующими социальную привлекательность, и показателями, характеризующими данный институт. Максимально значимый показатель – коэффициент корреляции между *GRP* и *MS* (объем затрат на военную безопасность) – составил 0,59. Таким образом, данный институт не продемонстрировал потенциал воздействия на социальную привлекательность на региональном уровне. Наиболее вероятной причиной является то, что данный институт обладает достаточно низкой эндогенностью и региональной вариативностью и более активен как инструмент федерального уровня.

Институт здравоохранения. Анализ показателей, характеризующих уровень развития здравоохранения, позволил сделать вывод о том, что наибольшим влиянием в отношении показателя *GRP* обладает индикатор *HS* (валовые затраты на здравоохранение), тогда как в отношении показателя *P* наиболее значимы показатели *HB* (число больничных коек) и *HH* (число больничных учреждений). Соответствующие регрессии представлены уравнениями:

$$GRP = 13,5 \cdot HS + 327102,3\ (R^2 = 0,78);$$

$$P = 4575,5 \cdot HB + 543,3 \cdot HH - 98819,9\ (R^2 = 0,99).$$

Таким образом, данный институт в большей степени стимулирует приток населения, нежели его активность, и при этом наиболее значительным инструментом повышения социальной привлекательности является обеспечение населения необходимым количеством больничных мест, гарантирующих адекватное и своевременное медицинское обслуживание.

Институт бытового обслуживания. Корреляционно-регрессионный анализ позволил выявить наибольшую значимость показателей, характеризующих данный институт, в отношении *P*. Соответствующее регрессионное уравнение выглядит следующим образом:

$$P = 0,17 \cdot CS + 13857,5\ (R^2 = 0,92),$$

где *CS* – объем валового производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

Однако высокая значимость данного показателя сопровождается не столь высоким регулирующим воздействием. Причиной этого является низкая эластичность спроса на коммунальные услуги. Таким образом, данный инструмент выступает в большей степени как стратегический, нежели тактический в отношении регулирования социальной привлекательности на данной конкретной территории.

Институт образования. Наибольшим потенциалом воздействия данный институт обладает в отношении рождаемости. Наиболее значимым параметром

является уровень развития среднего общего образования. Степень его регулирующего воздействия представлена соотношением:

$$P = 50,3 \cdot SS - 55807,7\ (R^2 = 0,91).$$

В отношении прочих ступеней образовательной системы очевидной связи выявлено не было, а в отношении высшего образования корреляция продемонстрировала отрицательное значение, что свидетельствует о снижении фертильных установок с повышением уровня образования населения. В отношении миграции, наоборот, действие этого показателя положительно (r = 0,85), и столь же существенно влияние среднего профессионального образования (r=0,82). Таким образом, для повышения социальной привлекательности в отношении прироста населения значимыми инструментами выступают все уровни образовательной системы.

Институт информационного обеспечения. Поскольку информация в настоящее время является важнейшим из ресурсов, значительное воздействие данного института на все характеристики социальной привлекательности не подвергается сомнению. Однако в отношении P наибольшую корреляцию продемонстрировали обеспеченность библиотеками и доступ в Интернет (r = 0,88 и r = 0,86 соответственно), тогда как в отношении GRP значимость продемонстрировал лишь показатель доступа в Интернет (r = 0,9). Регрессионное уравнение в отношении воздействия доступа в Интернет на интегральный показатель A представлено зависимостью:

$$A = 143,9 \cdot IN - 132080 (R^2 = 0,89).$$

Институт транспорта. Наиболее значительное влияние данный институт оказывает на валовый региональный продукт. Соответствующая зависимость представлена уравнением:

$$GRP = 19,55 \cdot T + 100637,5 (R^2 = 0,99).$$

Прямого воздействия на миграционные потоки и рождаемость данный институт не оказывает, однако опосредованное влияние на показатель A также фиксирует его высокую значимость:

$$A = 10105579,4 \cdot TQ - 1435037742,9 (R^2 = 0,91),$$

где TQ – пассажиропоток общественного транспорта.

При этом особенно выделяются такие внутригородские виды транспорта, как автобусы, трамваи, троллейбусы, метро.

Институт организации досуга. Значимость института досуга наиболее существенна в отношении таких переменных, как валовый региональный продукт и миграционные показатели. Опосредованно он также влияет на интегральный показатель A, в особенности это влияние значимо в отношении музеев:

$$A = 3\,510\,360\,119,3 \cdot M + 1\,334\,420\,925\,033 (R^2 = 0,9).$$

Также отмечается значительное влияние на GRP со стороны оборота ресторанов, кафе и других заведений общественного питания (F):

$$GRP = 361,8 \cdot F + 272029,46 (R^2 = 0,91).$$

В меньшей степени отмечается влияние этого индекса на миграцию. Таким образом, самыми значимыми переменными в отношении данного института являются музеи и предприятия общественного питания. Такие показатели, как количество театров и спектаклей, количество парков, кинотеатров, клубов, значительного управляющего влияния не выявили.

Суммируя все сказанное, следует отметить, что территориальная инфраструктура, представляющая собой в большой степени предприятия общественного сектора, имеет значительный потенциал управляющего воздействия на показатели социальной привлекательности территории. В отношении репродуктивности населения и иммиграционной активности наибольшим воздействием обладают такие институты, как институт здравоохранения, образования, информации, бытового обслуживания. В отношении деловой активности населения наиболее значимы такие институты, как информационный, транспортный, институт досуга. Соответствующее использование данного инструментария позволит значительно повысить социальную привлекательность Свердловской области, а также разработать комплекс мер стимулирующего влияния для других регионов России.

Заключение. Теоретическое и практическое исследование институтов общественного сектора экономики позволяет сделать следующие выводы.

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. При этом корреляционно-регрессионный анализ позволил выявить наиболее тесную связь общей оценки развития общественного сектора с оценкой

коммунальной, транспортной, рекреационной сфер и сферы дошкольного образования. Также в этих сферах локального общественного сектора существующая система стимулов продемонстрировала свою неэффективность, что подтверждает необходимость тщательного пересмотра институциональной структуры.

Анализ социальной привлекательности Свердловской области позволил сделать вывод о том, что основные институты общественного сектора имеют значительный потенциал управляющего воздействия на показатели социальной привлекательности территории. При этом наибольшим воздействием обладают такие институты, как институт здравоохранения, образования, информации, бытового обслуживания. В отношении деловой активности населения наиболее значимы такие институты, как информационный, транспортный, институт досуга.

Список литературы

1. *Ерзнкян Б.А*. Выращивание структур социального сектора: проблемы публичности благ // Журнал экономической теории. 2005. № 3. С. 29–51.
2. *Корчагина А.С*. Развитие форм государственно-частного партнерства в экономике России // Известия Саратовского университета. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2010. Т. 10. № 1. С. 14–22.
3. *Abram Bergson*. Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economic // The Quarterly Journal of Economics. 1938. Vol. 52. № 2. P. 310–334.
4. *Paul A. Samuelson*. The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics. 1954. Vol. 36. № 4. P. 387–389. doi: 10.2307/1925895
5. *Case K.E.* Musgraves vision of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory // Journal of Economics and Finance. 2008. Vol. 32. № 4. P. 348–355. doi: 10.1007/s12197-008-9055-1
6. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я*. Экономическая социодинамика. М.: ИЭ РАН, 2000. 279 с.
7. *Pogge T.* John Rawls: His Life and Theory of Justice. Oxford University Press, 2007. 228 p.
8. *Charles M. Tiebout*. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. № 5. P. 416–424.
9. *Кизиль Е.В*., *Осипов С.Л.* Объективные предпосылки производства и распределения общественных благ в государственном и муниципальном секторах экономики: теоретические аспекты // Власть и управление на Востоке России. 2010. № 1. С. 65–72.
10. *Малкина М.Ю*. Институциональные ловушки системы государственных финансов Российской Федерации // Журнал институциональных исследований. 2011. Т. 3. № 4. С. 48–58.
11. *Рубинштейн А*. К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // Вопросы экономики. 2011. № 3. С. 65–87.
12. *Niskanen W.A*. The Peculiar Economics of Bureaucracy // *The American Economic Review*. 1968. Vol. 58. № 2. P. 293–305.
13. *Тюлюндиева Н*. Бюджет государства как политическая категория (концептуальные подходы) // Общество и экономика. 2012. № 6. С. 17–24.
14. *Inman R.P., Rubinfeld D.L.* Designing tax policy in federalist economies: An overview // Journal of Public Economics. 1996. Vol. 60. № 3. P. 307–334. doi:10.1016/0047-2727(95)01554-X
15. *Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю*. Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 83–98.
16. *Клисторин В.И., Сумская Т.В*. Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений // Регион: экономика и социология. 2008. № 1. С. 58–74.
17. *Oates W.E.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. № 3. P. 1120–1149. doi: 10.1257/jel.37.3.1120
18. *Remy Prud'homme*. The Dangers of Decentralization // The World Bank research observer. 1995. Vol. 10. № 2. P. 201–20.
19. *Luiz R. de Mello Jr.* Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis // World Development. 2000. Vol. 28. № 2. P. 365–380. doi:10.1016/S0305-750X(99)00123-0
20. *Shleifer A*. Government in transition // European Economic Review. 1997. Vol. 41. № 3–5. P. 385–410. doi:10.1016/S0014-2921(97)00011-1
21. *Hongbin Cai, Treisman D.* State Corroding Federalism // Journal of Public Economics. 2004. Vol. 88. № 3–4. P. 819–843. doi:10.1016/S0047-2727(02)00220-7

ISSN 2311-8733 (Online)
ISSN 2073-1477 (Print)

Socioeconomic Policy

THE BASIC INSTITUTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC GOODS

Evgenii V. POPOV[a], Irina S. KATS[b,*]

[a] Institute of Economics, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russian Federation
epopov@mail.ru

[b] Institute of Economics, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russian Federation
irina_katz@mail.ru

[*] Corresponding author

Article history:
Received 9 April 2015
Accepted 14 April 2015

JEL classification: D78, E02, E17, H41, H44, I00, I38, P25

Abstract
Importance The article identifies the basic economic institutions of formation of public goods the development indicators of which help judge the level of well-being of a region.
Objectives The paper aims to identify opportunities for the development of basic economic institutions of public goods with respect to regional economic systems.
Methods For the study, we used a correspondent research method and correlation analysis of data.
Results We identified the priority institutions of formation of public goods: medicine and healthcare, the police, the system of roads, utilities and pre-school education. We prove the necessity of a thorough review of the existing institutional structure.
Conclusions We conclude that the basic institutions of the public sector (healthcare, education, information, community services, as well as information, transport institutions and leisure institution) have a considerable potential to control the social attractiveness of the territory.

Keywords: public goods, economic institutions, correlation analysis

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Basic Research, grant No. 14-06-00024a.

References

1. Erznkyan B.A. Vyrashchivanie struktur sotsial'nogo sektora: problemy publichnosti blag [Growing the social sector structures: issues of goods publicity]. *Zhurnal ekonomicheskoi teorii = The Journal of Economic Theory*, 2005, no. 3, pp. 29–51.
2. Korchagina A.S. Razvitie form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v ekonomike Rossii [Development of forms of public-private partnership in the economy of Russia]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Ser. Ekonomika. Upravlenie. Pravo = News of Saratov University. Economy ser. Management. Law*, 2010, vol. 10, no. 1, pp. 14–22.
3. Bergson A. A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 1938, vol. 52, no. 2, pp. 310–334.
4. Samuelson P.A. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 1954, vol. 36, no. 4, pp. 387–389. doi: 10.2307/1925895
5. Case K.E. Musgrave's Vision of the Public Sector: The Complex Relationship between Individual, Society and State in Public Good Theory. *Journal of Economics and Finance*, 2008, vol. 32, no. 4, pp. 348–355. doi: 10.1007/s12197-008-9055-1
6. Grinberg R.S., Rubinshtein A.Ya. *Ekonomicheskaya sotsiodinamika* [Economic socio-dynamics]. Moscow, Institute of Economy of RAS Publ., 2000, 279 p.
7. Pogge T. John Rawls: His Life and Theory of Justice. Oxford University Press, 2007, 228 p.

8. Tiebout Ch.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, no. 5, pp. 416–424.

9. Kizil' E.V., Osipov S.L. Ob"ektivnye predposylki proizvodstva i raspredeleniya obshchestvennykh blag v gosudarstvennom i munitsipal'nom sektorakh ekonomiki: teoreticheskie aspekty [The objective preconditions of producing and distribution of the social welfare to the State and local sectors of the economy: theoretical aspects]. *Vlast' i upravlenie Na Vostoke Rossii = The Power and Administration in the East of Russia*, 2010, no. 1, pp. 65–72.

10. Malkina M.Yu. Institutsional'nye lovushki sistemy gosudarstvennykh finansov Rossiiskoi Federatsii [Institutional traps of public finance in the Russian Federation]. *Zhurnal institutsional'nykh issledovanii = Journal of Institutional Studies*, 2011, vol. 3, no. 4, pp. 48–58.

11. Rubinshtein A. K teorii opekaemykh blag. Neeffektivnye i effektivnye ravnovesiya [A Theory of patronized goods: inefficient and efficient equilibrium]. *Voprosy Economiki*, 2011, no. 3, pp. 65–87.

12. Niskanen W.A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review,* 1968, vol. 58, no. 2, pp. 293–305.

13. Tyulyundieva N. Byudzhet gosudarstva kak politicheskaya kategoriya (kontseptual'nye podkhody) [Development of the conceptual approaches to the public budget research as a policy category]. *Obshchestvo i ekonomika = Society and Economics*, 2012, no. 6, pp. 17–24.

14. Inman R.P., Rubinfeld D.L. Designing tax Policy in Federalist Economies: An Overview. *Journal of Public Economics*, 1996, vol. 60, no. 3, pp. 307–334. doi: 10.1016/0047-2727(95)01554-X

15. Grigor'ev L., Zubarevich N., Urozhaeva Yu. Stsilla i Kharibda regional'noi politiki [Scylla and Charybdis of Regional Policy]. *Voprosy Economiki*, 2008, no. 2, pp. 83–98.

16. Klistorin V.I., Sumskaya T.V. Rol' instituta mestnogo samoupravleniya v razvitii federativnykh otnoshenii [Local governance institutions: their role in the development of federative relations]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2008, no. 1, pp. 58–74.

17. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, no. 3, pp. 1120–1149. doi: 10.1257/jel.37.3.1120

18. Remy Prud'homme. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 1995, vol. 10, no. 2, pp. 201–220.

19. Luiz R. de Mello Jr. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 2000, vol. 28, no. 2, pp. 365–380. doi: 10.1016/S0305-750X(99)00123-0

20. Shleifer A. Government in Transition. *European Economic Review*, 1997, vol. 41, no. 3-5, pp. 385–410. doi: 10.1016/S0014-2921(97)00011-1

21. Hongbin Cai, Treisman D. State Corroding Federalism. *Journal of Public Economics*, 2004, vol. 88, no. 3-4, pp. 819–843. doi: 10.1016/S0047-2727(02)00220-7