

Е.В. Попов, д-р экон. наук, проф.,
И.С. Кац, канд. экон. наук¹
г. Екатеринбург

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЭВОЛЮЦИИ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ²

В статье рассмотрены базовые институциональные механизмы функционирования сектора общественных благ, выделены закономерности его эволюции, и на основе определения ключевых институциональных особенностей производства и распределения общественных благ в России предложены приоритетные направления повышения эффективности функционирования данного сектора.

Ключевые слова: общественный сектор, общественные блага, институциональная структура, эволюция, эффективность

Введение

Современное развитие социально-экономической системы невозможно без эффективного функционирования сектора общественных благ. Этот сектор представляет собой институциональную подструктуру общественного сектора, выполняющую функции производства и распределения благ, представляющих собой общественно необходимый и всеобщее доступный минимум и формирующих основу социального благополучия в стране. Сектор общественных благ представляет собой базовый вектор социализации всей хозяйственной системы, т.е. ориентации ее на достижение в первую очередь общественной эффективности и социальной справедливости.

¹ Попов Евгений Васильевич – доктор экономических наук, профессор, Главный ученый секретарь Уральского отделения РАН; e-mail: popov@prg.uran.ru.

Кац Ирина Сергеевна – кандидат экономических наук, научный сотрудник Института экономики УрО РАН; e-mail: irina_katz@mail.ru.

² Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант №09-02-00504а/Р

Его особая значимость на микро-, мезо- и в особенности на макроэкономическом уровне определили широкий исследовательский интерес к данному сектору, хотя и как отдельное направление исследований оно сформировалось сравнительно недавно – лишь в конце XIX – начале XX в. Основы исследований заложили П. Самуэльсон, А. Линдаль, К. Виксель, А. Бергсон, Т. Скитовски, Н. Калдор, Дж. Хикс и многие другие. В настоящее время исследованиями тех или иных проблем, связанных с общественным сектором в целом и сектором общественных благ в частности, занимаются такие российские исследователи, как С. Б. Авдашева [1], И. Н. Баранов [2], Р. С. Гринберг [3], Р. И. Капелюшников [4], П. В. Кузнецов, И. В. Лавров [5], В. Л. Макаров [6], К. И. Микульский [7], Р. М. Нуреев, А. Я. Рубинштейн, В.Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко, С. В. Шишкин, Л. И. Якобсон и др.

Однако несмотря на обширный исследовательский материал вопросы эволюции сектора общественных благ

являются пока недостаточно раскрытыми, и систематизация исследовательских и статистических данных по этому вопросу и их анализ представляются актуальными как с позиции обобщения научного опыта, так и с позиции выявления тех направлений развития сектора, которые способны положительно воздействовать на его эффективность. Отсюда целью настоящего исследования является разработка институционально-эволюционного подхода к анализу экономики общественных благ в разрезе особенностей, динамики и механизмов повышения эффективности их производства и распределения.

Особенности сектора общественных благ

С позиции макроэкономической теории сектор общественных благ призван с помощью корректирующего и перераспределительного инструментария государства обеспечивать общество теми благами, которые являются общественно необходимыми, но производство которых в силу ряда естественных причин рыночный механизм либо не способен обеспечить, либо обеспечивает, но в количестве, недостаточном с точки зрения оптимизации общественного благосостояния и достижения важных социальных ориентиров.

Основными причинами государственного финансирования производства таких благ являются:

- низкая инвестиционная привлекательность для частного сектора;
- высокая экономическая и социальная значимость;
- технологические особенности производства этих благ.

Низкая инвестиционная привлекательность, как правило, обусловлена наличием двух важнейших характеристик этих благ: неконкурентности в потреблении и неисключаемости из потре-

бления. Неконкурентность состоит в том, что использование блага одним лицом не ведет к снижению его количества, потребляемого другим [8, с. 654]. Неисключаемость из потребления заключается в том, что взимание платы за использование конкретного блага с потребителя невозможно или крайне дорогостояще. Другими словами, невозможно исключить из его использования тех, кто не платил за него [8, с. 652]. К таким благам можно отнести национальную оборону, правовую систему, национальное телевидение, на локальном уровне – это мосты, дороги, парки, городское освещение.

Высокая экономическая и социальная значимость характеризуют ситуацию, когда определенный на основе рыночного платежеспособного спроса общий объем производимых и потребляемых благ оказывается хронически заниженным по сравнению с объемом, оптимальным для общества в целом [9, с. 54]. В первую очередь это касается технологического и социального капитала общества, недопроизводство которого в условиях рынка сдерживает развитие всей экономической системы. Такие блага, как правило, являются по свойствам конкурентными либо перегружаемыми, как в случае с клубными благами, и исключаемыми из потребления, и в силу этого производятся как общественным, так и частным сектором. Привлечение общественного сектора необходимо, т.к. «если их предоставлять исключительно на частной основе, они станут привилегией немногочисленных социальных групп» [10, с. 42]. К ним можно отнести образование, здравоохранение, культуру, спорт, фундаментальную науку. В отношении технологического капитала функцией государства должно быть стимулирование, направление и ускорение структурных и технологических изменений, необходимых для долговременного экономического роста и подъема страны

на более высокую степень общественно-го развития [11, с. 47].

Технологические особенности производства общественных благ обусловлены характером эффектов масштаба производства: как правило, это блага, обладающие существенной экономией от масштаба и в силу этого образующие естественные монополии. Так, государственные предприятия и организации обычно доминируют в сфере предоставления почтовых услуг, железнодорожных и авиаперевозках, на локальном уровне – в сфере общественного транспорта, коммунальных услуг. В Великобритании, Германии, Нидерландах государственные предприятия производят основную часть электроэнергии [12, с. 29].

Производство общественных благ сопряжено с целым рядом институциональных эффектов:

1) внешние эффекты при потреблении общественных благ (издержки и выгоды, которые несут третьи лица):

- положительные (например, снижение опасности заболевания вследствие профилактической прививки не только для потребителя, но и для круга лиц, которые с ним контактируют);
- отрицательные (например, издержки потерь времени, обусловленные перегруженностью транспортной системы города; экологические издержки, связанные с загрязненностью окружающей среды);

2) эффект безбилетника, возникающий вследствие невозможности выявить истинный спрос на общественное благо (например, неготовность выявить свой истинный спрос на прогулки в парке, если они могут быть получены бесплатно);

3) эффект Мюрдаля [13, с. 87], или «эффект цепляния» – сетевой характер развития экономической среды (напри-

мер, развитие инфраструктуры активизирует развитие промышленности и сферы услуг).

К особенностям общественного сектора также можно отнести следующие.

- Оплата производства общественных благ происходит путем централизованного принуждения населения к участию в финансировании данных расходов, т.е. путем налогообложения, либо (в случае отсутствия эффекта безбилетника) путем индивидуальной оплаты пользования общественным благом, но, как правило, по цене ниже издержек производства.
- Поскольку сектор общественных благ является естественным продуктом деятельности общественного сектора, то действия экономических агентов на нем представлены не в категориях «потребитель-производитель», а в категориях «политический агент-избиратель», где индивиды действуют как избиратели, имеющие разнонаправленные интересы, а решение о производстве тех или иных общественных благ происходит путем голосования. Таким образом, каждый отдельный потребитель не имеет возможности влиять на качество, объем и ассортимент предоставляемых общественных благ.
- Для данного рынка в большинстве случаев не действует принцип Парето-оптимальности, т.к. каждый дополнительный потребитель не ухудшает положение предыдущих, а если и имеет место ухудшение, то зачастую действие положительных внешних эффектов и эффектов Мюрдаля перекрывает данные издержки.
- Так как большинство обществен-

ных благ – это услуги, для них характерна асимметрия информации относительно качества, вследствие чего монопольное производство многих из них результируется в снижении качества общественных благ; и для регулирования качественной составляющей должны быть задействованы независимые бюрократические механизмы.

Эволюция сектора общественных благ

Исторически сектор общественных благ зафиксировал свое существование тогда, когда появились первые экономические отношения. Пробразом общественных благ были блага, производимые и потребляемые коллективно – оборонительные укрепления поселений, колодцы, оросительные каналы, пристани, маяки [14, с. 26]. С появлением института власти в его обязанность во всех странах вменялось производство тех благ, от которых напрямую зависит национальная безопасность, целостность государства, единое экономическое пространство [15, с. 7]. В различные времена эту функцию выполняли те государственные силы, которые имели наибольшее влияние в обществе: во времена античных республик – сенат, во времена расцвета христианства – церковь, во времена царств – высшее руководство во главе с царем, в настоящие времена – законодательная и исполнительная власть.

Структура общественных благ, сформировавшаяся еще до нашей эры, исторически претерпела незначительные изменения. Так, еще во времена римской и затем византийской империй в функции государства входили [16]:

- оборона;
- суды;
- воспитание и образование;

- здравоохранение;
- культура и спорт (организация празднеств и зрелищ);
- городское освещение.

Объем выполнения этих функций различался в различные времена и для разных государств, обозначая те или иные государственные приоритеты. Чем выше были культурные ценности государства, тем выше было значение и интенсивнее финансирование образовательной и культурной сферы; чем значительнее были правоохранные приоритеты, тем лучше обеспечивалась система правосудия; больше внимания уделялось городскому освещению; чем выше была ценность человеческой жизни, чем больше внимания уделялось здравоохранению.

Так, в Ранней Византии существовали муниципальные школы, гимназии, обучение эфебов, школа атлетов, что постепенно (к V в. н.э.) пришло в упадок, перейдя на систему самофинансирования. Имела место и система здравоохранения, включавшая муниципальные больницы и приюты. Городское освещение, бывшее в период расцвета византийской курии заботой государства, постепенно вменяется в обязанность каждого жителя, а финансирование зрелищных мероприятий перекладывается с государственного бюджета на плечи ремесленников [16]. Это является типичной иллюстрацией изменения приоритетов и ослабления института государственного управления. Вследствие невыполнения этих функций часть из них взяла на себя церковь, тем самым получив важные управленческие рычаги, приведшие впоследствии к практически полному освоению ею властных полномочий.

Эта ситуация является иллюстрацией голосования «невидимой ногой», когда население выносит свое предпочтение относительно объема и структуры общественных благ, выбирая для

проживания то государство, которое более адекватно удовлетворяет его потребности.

Следует отметить, что наиболее значительное влияние на объем и структуру общественного сектора оказывают два фактора:

- уровень урбанизации;
- структура общественных потребностей.

Естественна эволюционно-институциональная зависимость между ними: уровень урбанизации, как и структура человеческих потребностей, определяются стадией общественного производства, и с ростом уровня урбанизации структура этих потребностей видоизменяется. Поэтому, выделяя в качестве ключевого фактора уровень урбанизации, можно отметить положительную зависимость от него уровня развития общественного сектора исследуемой территории.

Данная гипотеза подтверждается и историческими данными. Поскольку переломным моментом в процессе урбанизации послужила индустриализация, именно этот период наиболее ощутимо отразился в изменении структуры государственных расходов. Так, в России в начале XIX в. уровень урбанизации не превышал 5-7 %, в то время как в среднем по Западной Европе он составлял 11-13 %, в Китае 7-8 %, в Индии 9-13 %, на Ближнем Востоке 14-16 %. Грамотность взрослого населения не превышала 2-5 %, то есть была вдвое-втрое меньше, чем в Китае, и в четыре-пять раз меньше, чем в странах Западной Европы. В конце XIX – начале XX в. Россия приступила к индустриализации. Огромную роль в том процессе играли не только «чисто рыночные силы» (хотя без них, разумеется, ничего бы не состоялось), но и государственные военно-технические заказы, инфраструктурное строительство. В результате в России в

конце XIX – начале XX в. существенно выросли государственные затраты на нужды образования и здравоохранения: с 0,6-0,7 % ВВП в 1885 г. до 1,5-1,7 % в 1910-1913 гг., а общие (учтенные) расходы на образование, здравоохранение и науку достигли к началу Первой мировой войны 1,8-2,0 % ВВП [17].

В этот период принципиально изменился характер общественного сектора экономики. В доиндустриализационный период он обслуживал в основном нужды узкопривилегированного слоя, и на первом плане находились такие виды расходов, как содержание армии, двора и государственного аппарата. С развитием индустрии с сопровождавшим его быстрым ростом экономического потенциала общества увеличение национального дохода значительно опережало повышение подобных расходов, и общественный сектор стал обслуживать широкие массы населения [12, с. 30].

Другим переломным моментом послужила новая волна экономических изменений – информатизация. Активное развитие информационной сферы усилило общественные потребности в росте знаний, образовании, формировании интеллектуального капитала. Как отмечает М. Домбровски, при переходе к постиндустриальному обществу растет значение всеобщего образования как основного фактора, определяющего не только экономическую эффективность и социальный статус, но также возможность сознательно и активно воспользоваться гражданскими правами и свободами [18].

Модификация общественных потребностей в связи с переходом к информационному обществу представлена в табл. 1.

Как следствие происходящих общественных изменений, начиная со второй половины XX в. доля расходов государства в ВВП в развитых демокра-

тических странах удвоилась, а в скандинавских странах выросла в 4 раза, при этом рост государственных расходов почти полностью обеспечивается развитием социальной сферы – пенсионного обеспечения, образования, культуры и здравоохранения [20] (так называемые современные функции государства). Статистика их развития показывает, что чем выше уровне развития «социального государства», тем выше уровень экономического развития в стране [20].

В России также наметилась тенденция осознания значимости интеллектуального потенциала и качества человеческих ресурсов, уровня образования и состояния здоровья населения, доступности преимуществ новейших достижений в области информационных и коммуникационных технологий как ключевых факторов национальной конкурентоспособности и социальной защищенности населения [21, с. 17]. Однако эти расходы до сих пор не достигли

уровня развитых и даже развивающихся стран (табл. 2).

Однако столь значительный рост государственного сектора в экономиках большинства стран мира, доходящий до 50 % ВВП, породил целый ряд вопросов относительно эффективности его функционирования. Закон Вагнера о том, что прогрессирующему развитию экономики должно соответствовать последовательное усиление экономической активности государства, не нашел своего подтверждения. Склонность государственного сектора к росту своих расходов не всегда является движением общественному оптимуму, т.к. зачастую государственные служащие движимы соображениями политической выгоды, не всегда совпадающей с интересами общества в целом [22, с. 70]. «Как и любая другая организация, государство в лице своих институтов склонно к самовоспроизводству и контролю и «не любит» самоограничения» [23]. Сторонники теории обществен-

Таблица 1
Новые потребности человека в информационном обществе [19, с. 132]

Потребности по Маслоу	Новые потребности
Физиологические нужды	Качество питания, физиологическое и моральное здоровье (в т.ч. качество образования, здравоохранения, жилищные условия, эпидемиологическая обстановка)
Безопасность	Качество среды (уровень шума, безопасность уличного движения, экологическая безопасность), безопасность производства, правовой порядок, международная безопасность
Потребность в социальных контактах	Интернет, качество информации, качество социальной, экономической и политической организации общества
Потребность в уважении	Участие в принятии жизненно важных для общества решений, пользование социальными, экономическими и политическими свободами
Потребность в саморазвитии	Самообразование, инвестиции в человеческий капитал, доступность культурных ценностей

ного выбора трактуют государство как своего рода монополию, действия которой во многом схожи с действиями любой другой монополии на рынке. Политики, чтобы быть избранными, обещают дополнительные расходы на различные программы, чиновники, со своей стороны, стремятся повысить статус своего ведомства и таким образом свой собственный статус, а также зарплаты, привилегии и пр. Все это почти неизбежно приводит к расширению государственных структур и их функций (приходит в действие т.н. модель Левиафана [24, с. 57]).

Осознание этих явлений приводит к переосмыслению объема государственного вмешательства. В настоящее время происходит не столько сокращение государственных расходов, сколько оптимизация форм участия, позволяющая избегать избыточного финансирования и минимизировать изъятия государства [19, с. 192]. Частично изменение технологий производства и потребления позволяют перевести некоторые общественные блага в частный сектор (напр., появление коммерческого ТВ, платных частных дорог).

Таблица 2

Структура государственных расходов с разбивкой по функциям в % от ВВП, 1990-2002 гг. (среднеарифметические показатели 111 стран) (*Сведения по России – данные бюджета на 2006 год) [20]

	Традиционные функции государства	Общее админист. управление, полиция	Оборона	Современные функции государства	Образование	Здравоохранение спорт	Другие социальные услуги	Экономические услуги
Россия *	7,6	4,9	2,7	3,9	0,8	0,6	0,9	1,4
Развитые страны -21	3,9	2,1	1,8	25,0	2,9	3,8	14,9	3,5
Страны с переходн. экономикой-19	3,8	1,9	1,9	22,1	2,5	3,1	12,4	4,1
Развивающиеся страны-71	6,1	3,4	2,7	14,5	4,1	2,0	3,9	4,5
Африка-21	6,2	3,9	2,4	14,3	4,6	1,8	3,2	4,8
Азия-28	7,7	3,5	4,3	15,1	4,1	1,8	3,8	5,3
Латинская Америка-22	3,9	2,8	1,1	13,9	3,6	2,3	4,7	3,3

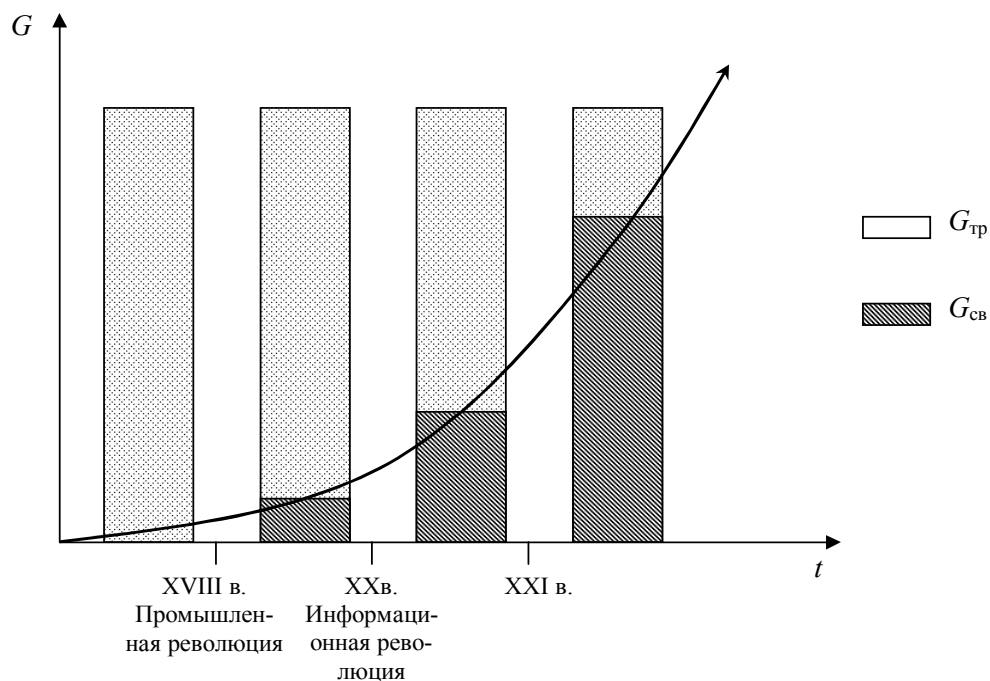


Рис. 1. Вектор эволюции сектора общественных благ: историческая динамика соотношения традиционных ($G_{тр}$) и современных ($G_{св}$) функций государства

В целом эволюцию сектора общественных благ можно представить в следующем виде (рис. 1).

Современные институциональные механизмы развития сектора общественных благ

Как отмечает В.А. Нисканен и как показывает практика работы общественного сектора, политическая конкуренция (даже в демократическом обществе) недостаточна для того, чтобы обеспечить необходимый уровень бюджетной дисциплины [25]. Совокупность проблем, связанных с государственным обеспечением населения общественными благами, можно представить в следующем схематическом виде (рис. 2). Двумя основными источниками негативных искажений в общественном секторе вы-

ступают отсутствие конкурентной среды при производстве общественных благ (ОБ) и низкая обратная связь с потребителем. Из них проистекают четыре основных проблемы, связанных с производством общественных благ: качество, количество, ассортимент и издержки. Решение этих проблем представляется возможным с помощью четырех основных представленных мер.

Перевод на субнациональный уровень. Для России характерен большой разброс в уровнях обеспеченности общественными благами по городам и регионам [24, с. 26]. И федеральное выравнивающее финансирование производства ряда общественных благ позволяет в некоторой степени снизить неравенства в развитии территорий. Однако политика бюджетного выравнивания

продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост. Практика показывает, что эффективность в распределении ресурсов общественного сектора наилучшим образом достигается при закреплении ответственности по каждому типу общественных расходов за тем уровнем управления, который наиболее тесно 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.

Вследствие этого в большинстве стран Европы местное самоуправление

получает большую часть налоговых поступлений. И только функции, которые не может взять на себя местное самоуправление, оно передает выше на уровень региона. А то, что не может поднять регион, он передает на уровень общенациональный [20]. У нас же уровень доходов бюджетов муниципальных образований до перераспределения в целом не достигает 17 % от общих доходов консолидированного бюджета, а расходы составляют около четверти общих расходов [26, с. 71]. Как правило, в ведение местных властей попадают 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

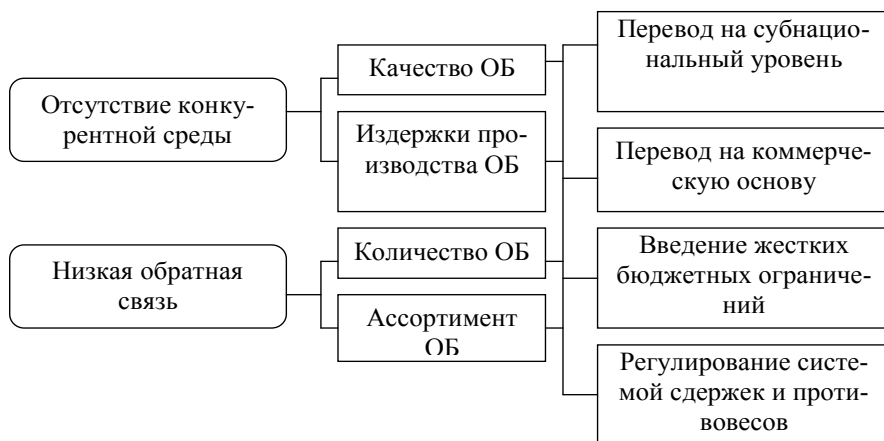


Рис. 2. Искажения в секторе общественных благ и механизмы их регулирования

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. Основные из них представлены на рис. 3.

Помимо указанных, возможны также механизмы частичной компенсации частному сектору затрат на производство общественных благ.

Частичный или полный переход в частный сектор характерен для таких общественных благ, как:

- образование (высшее и профессиональное, в особенности в области бизнеса, юриспруденции, дополнительного образования служащих; среднее);
- жилищно-коммунальное хозяйство (напр., уборка мусора, доходные дома в городах);
- инфраструктура (напр., дороги);
- здравоохранение.

Введение жестких бюджетных ограничений подразумевает четкое разграничение функций и источников финансирования между государственными и субнациональными уровнями. Этот метод является эффективным инструментом повышения эффективности производства общественных благ при наличии следующих условий:

- имеет место информационная асимметрия относительно потребностей территории;
- отсутствуют четкие разграничения полномочий и ответственности между различными уровнями власти;

- имеет место несбалансированность межбюджетного взаимодействия (отсутствие полноценного механизма финансового взаимодействия между центром и регионами).

1. Как правило, центральная власть обладает несовершенной информацией о региональных (местных) экономических условиях: издержках, доходах, предпочтениях и т.д. Это ставит центральную власть перед весьма трудной проблемой: децентрализованные фокусы управления могут эксплуатировать незнание центра и извлекать из этого максимальную «информационную ренту» [24, с. 51]. Вследствие этого 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 ее дизайн должен создавать стимулы к собственному развитию, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения [13, с. 90]. Избыточная забота о нуждающихся регионах со стороны центра формирует ситуацию, когда 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 не быть подверженным информационным манипуляциям субнационального уровня и избежать неэффективного использования бюджетных ресурсов. Инвестиции государства следует направлять лишь на институциональную модернизацию и развитие необходимой территориальной инфраструктуры.

2. 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 из уровней, а 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 [28, с. 10]. Практика показывает, 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 необходимо знать, кто и что именно сделал, т.е. должна быть обеспечена прозрачность деятельности местных органов власти и четкое разграничение полномочий, известное населению.

На данный момент 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 [26, с. 71]. Вследствие этого происходит как манипулирование информацией перед

центральными властями относительно 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 из уровней власти.

3. Помимо разграничения функций различных властных структур, не менее важное значение имеет четкая регламентация механизмов финансового взаимодействия между уровнями власти. Действующие в России на данный момент мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей являются следствием отсутствия четких формальных правил определения размера средств, получаемых от вышестоящего бюджета, или их невыполнение. В таких условиях размеры этих средств во многом определяются переговорной силой нижестоящего уровня власти, которая увеличивается с ростом разрыва между расходными обязательствами и доходными возможностями. Региональные власти требуют выделения дополнительных трансфертов на финансирование расходов, на которые у них не хватает средств, несмотря на то, что эта нехватка может являться следствием их неэффективных действий. 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 [28, с. 12-13]. Межбюджетное взаимодействие целесообразнее проводить по четко обозначенным правилам:

- разграничение источников финансирования различных властных уровней;



Рис. 3. Структуры производства и обеспечения общественными благами²

- четкое обозначение целевых программ и механизмов дополнительной поддержки нижестоящих уровней с выделением универсальных критериев выделения данных средств.

Регулирование системой сдержек и противовесов представляет собой механизм эффективного контроля за полным и целевым использованием средств, выделяемых на создание общественных благ. Как правило, он включает в себя формирование бюрократической структуры, естественным образом или специализированно контролирующей государственные расходы. Естественный контроль может осуществляться как со стороны государственной власти – над действиями, осуществляемыми исполнительной властью, так и со стороны избирателей, что возможно только при наличии неискаженной и прозрачной системы информирования о действиях, осуществляемых 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, а, кроме того, в силу потребности в дополнительных расходах на его обеспечение имеет значительно меньший запас эффективности.

Выводы

Таким образом, сложившаяся к настоящему времени система обеспечения экономики общественными благами имеет закономерную эволюционную основу. Активная динамика сектора

общественных благ демонстрирует стабильное укрепление данной сферы в роли базового элемента экономического развития как макроуровне, так и уровне мезосубъектов хозяйствования. Однако хотя сложившиеся принципы эволюции общественного сектора являются достаточно устойчивыми принципами повышения общественного благосостояния, определенные институциональные особенности накладывают свой отпечаток на механизмы его эндемичного функционирования.

Проведенный анализ траектории эволюции сектора общественных благ, механизмов саморазвития этой экономической структуры и ее эндогенных институциональных особенностей, накладывают ряд искажений на информационное пространство и деформирующих эндогенные оптимизационные регуляторы, позволил разработать систему институциональных мер, повышающих эффективность функционирования сектора общественных благ для условий, характерных для Российской Федерации. Среди них определяются четыре приоритетных направления развития сферы общественных благ, способствующих росту общественного благосостояния: перевод части общественных задач на субнациональные уровни, на коммерческую основу, введение более жестких бюджетных ограничений и регулирование системой сдержек и противовесов. Внедрение данных мер позволит значительно повысить эффективность функционирования общественного сектора и создать основу для его дальнейшего саморазвития, что в свою очередь сформирует базис нового экономического роста.

Список использованных источников

1. Авдашева С., Ястребова О. Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации // Вопросы экономики. 2001. № 5.
2. Баранов И.Н. Контракция в общественном секторе (на примере системы здравоохранения в России) // Российский менеджмент: теория, практика, образование. Вып. 1. Под ред. А.А. Демина и В.С. Катькало. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2001.
3. Гринберг Р. Становление отечественной рыночной экономики и проблема долгосрочного планирования // Общество и экономика. 2007. № 11-12.
4. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М.: ИМЭМО, 1990.
5. Попов Е., Лавров И. Элиты в теории экономики благосостояния и общественного выбора // Общество и экономика. 2008. № 10-11.
6. Макаров В. Плановое начало – важный фактор оптимизации развития экономики // Общество и экономика. 2007. № 11-12.
7. Микульский К.И. Социально-экономические модели в современном мире и путь России // Вопросы экономики. 2004. № 5.
8. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995.
9. Ольсевич Ю., Мазарчук В. О специфике экономических институтов социальной сферы // Вопросы экономики. 2005. № 5.
10. Ельмеев В.Я., Тарандо Е.Е. Общественные блага и социализация собственности // Социологические исследования. 1999. № 1.
11. Государственная служба за рубежом. Государственное регулирование экономики. М., 1999.
12. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.
13. Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю. Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики. 2008. № 2.
14. Общественное благосостояние территориальных сообществ: теоретико-методологические подходы / Под ред. Т.А. Верещагиной, А.Ю. Даванкова. Челябинск: ЧелГУ, 2008.
15. Оводовская И.В. Развитие конкуренции в сфере производства общественных благ: автореф. дис. ... к.э.н. по специальности 08.00.01. Саратов: СГСЭУ, 2006.
16. Курбатов Г.Л. Ранневизантийский город. Л.: Изд-во ЛГУ, 1962.
17. Мельянцев В.А. Россия за три века: экономический рост в контексте мирового развития [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iaas.msu.ru/pub_on/vamel/russ.htm.
18. Домбровски М. Роль государства в постиндустриальной экономике. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ane.ru/vystupleniya-uchastnikov/rol-gosudarstva-v-postindustrialnoiekonomike.-m.-dombrovski-2.html>.
19. Федотова Ю.В. Глобальные тенденции производства общественных благ. Дис. ... д.э.н. по специальности 08.00.01. Саратов: СГСЭУ, 2005.
20. Смолина Е.В. Адаптация культуры к рынку как одна из целей культурной политики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://>

- www.interstudio.ru/projects/thesis/smolina07.doc.
21. Супян В.Б., Васильев В.С., Кочетков Г.Б., Лебедева Л.Ф., Портной М.А. Государственные социально-экономические приоритеты: опыт США и интересы России // США-Канада: экономика, политика, культура. 2007. № 4.
 22. Полищук Л.И. Российская модель «переговорного федерализма» (политико-экономический анализ) // Вопросы экономики. 1998. № 6.
 23. Супян В.Б. Роль государства в экономике [Электронный ресурс] // Политэкономия. 2001. № 11. Режим доступа: http://politeconomy.ng.ru/research/2000-12-26/7_rol.html.
 24. Занадворнов В.С., Ильина И.П. Теория экономики города. М. : ВШЭ, 1999.
 25. Нисканен В.А. Особая экономика бюрократии // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. М. : Изд-во: Экономическая школа, 2004.
 26. Клисторин В.И., Сумская Т.В. Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений // Регион: экономика и социология. 2008. № 1.
 27. Savas E.S. Privatisation. The Key to Better Government [Текст]. Chatham House Publishers, Chatham. 1987
 28. Ениколопов Р., Журавская Е., Гურიев С. Бюджетный федерализм в России: сценарии развития // WP #18. М.: ЦЭФИР, 2002.