

Локальные общественные блага - теоретический базис категории “муниципальный заказ”

© 2014 Дядунов Денис Владимирович

кандидат экономических наук

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49

E-mail: denis-dyadunov@yandex.ru

Исследуется проблематика территориальных коллективных потребностей, локальных общественных благ, их взаимосвязь с экономической категорией «муниципальный заказ». Рассматривается современное состояние и особенности рынка локальных общественных благ, анализируются направления и движущие силы его развития.

Ключевые слова: общественный сектор экономики, общественные финансы, общественные блага, локальные общественные блага, бюджет, налоги, муниципальный заказ.

Проблема муниципального заказа на современном этапе развития экономики России приобретает особую значимость. Необходимым элементом национального хозяйства является общественный сектор экономики, играющий важную роль в социально-экономической жизни страны, формирующий уровень и качество жизни населения. Одним из инструментов повышения эффективности расходования общественных средств выступает заказ, размещаемый на конкурсной основе.

Теоретической основой содержания категории “муниципальный заказ” является концепция общественных потребностей, общественных благ.

Анализ потребностей позволяет разграничить их платежеспособную и неплатежеспособную части. Платежеспособная потребность проявляется на рынке в форме спроса. Рынок признает только спрос и направлен на его удовлетворение. С точки зрения экономики в целом, первостепенное значение имеет общая величина потребности.

Потребность в том или ином благе отражает значительное количество объективных и субъективных факторов: экономических, социальных, психологических, культурных, исторических. Однако при анализе спроса влияние всех этих факторов элиминируется и рассматривается только зависимость объема потребности от цены.

В реальной экономике существует огромное число социально значимых потребностей, которые необходимо удовлетворить полностью, а не только в пределах их платежеспособной части. Кроме того, ряд потребностей приходится удов-

летворять не через рынок, так как соответствующие блага не являются “товарами”.

Таким образом, экономику нельзя сводить только к рынку. Рынок является составной ее частью. Главная задача экономики - максимальное удовлетворение потребностей при минимальных затратах. Между спросом как удовлетворяемой рынком частью потребности и потребностью в целом существует объективное противоречие. В связи с этим возникает задача минимизировать разрыв между ними.

Еще А. Смит писал о том, что существуют такие блага, которые, являясь “полезными для общества в целом”, требуют настолько больших затрат по созданию, что частное лицо не берется за их производство и не обеспечивает содержание соответствующей инфраструктуры. И только государство может нести все расходы и покрывать их своими доходами¹.

Проблему формирования локальных коллективных потребностей впервые выдвинул А. Вагнер. Он сформулировал закон увеличивающейся доли государственных расходов в общественном продукте, основываясь на таких предпосылках, как растущая численность населения и урбанизация, в соответствии с которыми должно возрастать количество принимаемых политических решений по перераспределению бюджетных доходов на социальные нужды. Закон Вагнера действует и в современных условиях. Так, по оценкам, сделанным в КНР, доля городского населения увеличится к 2020 г. до 65 % (против нынешних 50 %), что создаст новые вызовы для бюджетного сектора китайской экономики, связанные с развитием дополнительной инфраструк-

туры в городах - дорожной сети, тепло-, энерго-снабжения, муниципального образования и здравоохранения и т. д.²

Относительно природы коллективных благ А. Маршалл указывал, что такие блага охватывают выгоды, которые индивид получает от проживания в конкретном месте, в определенное время, от принадлежности к какому-то сообществу³. Таким образом, впервые были определены условия локализации выгод от благ, потребляемых совместно.

Современная экономическая теория определяет общественные блага следующим образом. Общественные блага - это такие блага, которые, во-первых, не могут быть предоставлены какому-либо лицу без того, чтобы не предоставить их в распоряжение всех других, всего сообщества, и, во-вторых, будучи предоставлены одному лицу, могут быть предоставлены всем другим без дополнительных затрат.

Появление человека и общества обусловило формирование многочисленных потребностей. Потребности индивидуального свойства выражают необходимость присвоения благ, полезность которых способствует воспроизводству жизненных сил конкретного человека. Когда же полезные свойства вещей способствуют сохранению и совершенствованию взаимосвязей в обществе, мы имеем дело с проявлением коллективных потребностей. Удовлетворение индивидуальных потребностей происходит за счет потребления частных благ. Специфическим средством удовлетворения коллективных потребностей служат общественные блага.

Частные блага обладают двумя общими свойствами. Первое (свойство исключения) означает, что продавец данного товара может ограничить круг его потребителей посредством взимания платы. Второе (свойство соперничества) предполагает, что с ростом числа потребителей полезность блага, доступная каждому из них, уменьшается.

У общественных благ нет указанных свойств. Они, напротив, характеризуются свойствами не-соперничества в потреблении и неисключаемости из потребления. Увеличение числа потребителей не ведет к снижению полезности, доставляемой каждому из них. Общественное благо не может быть предоставлено какому-либо лицу в меньшем или большем объеме, чем другому. Ограничение доступа потребителей к такому благу невозможно, и поставщик не может требовать заключения торговой сделки с каждым из потребителей в отдельности.

В результате потребители не платят за уже предоставленное благо, что ведет к возникновению положительных внешних эффектов, кото-

рые не могут быть компенсированы их производителям. Таким образом, производитель общественных благ сталкивается с потерей выгоды от упущенных возможностей или несет прямые убытки. Частный сектор, целью функционирования которого является максимизация прибыли, не заинтересован в поставке общественных благ, поэтому финансирование их производства осуществляют органы власти. Общественные блага могут быть произведены в частном секторе лишь при условии компенсации реальных и потенциальных потерь поставщика.

Свойство несоперничества и неисключаемости могут проявляться с разной степенью интенсивности. Те блага, у которых хотя бы одно из свойств выражено в умеренной степени, называются смешанными.

Различие между чистыми и смешанными общественными благами имеет важное практическое значение. Сфера чистых общественных благ соответствует минимально необходимым границам общественного сектора в экономике, а сфера смешанных благ дает представление о допустимых пределах расширения этого сектора.

Многие виды смешанных общественных благ имеют определенные территориальные границы потребления. В данной связи выделяют особый вид общественных благ - локальные блага.

Локальные общественные блага - это такие общественные блага, выгоды от которых концентрируются на некоторой небольшой территории. Их потребителем является территориальная община. "Для некоторых общественных благ пространственные ограничения могут отсутствовать... для других же суммарные выгоды, хотя и являются доступными для новых постоянных жителей без каких-либо дополнительных затрат, но ограничиваются одной местной общиной..."⁴.

Для локальных общественных благ характерны сравнительно узкие границы несоперничества, а неисключаемость не распространяется на тех, кто в территориальную общину не входит. В этом случае предпосылки создания подобного блага могут формироваться на основе самоорганизации заинтересованных лиц.

Если коллективные действия носят повторяющийся характер, то создаются предпосылки образования устойчивых групп, связанных взаимным доверием. При этом важно, чтобы вклад каждого участника был различим для других членов сообщества. Выполнить данное требование в небольшой группе значительно легче, чем в сообществах крупнорегионального и национального масштаба. Следовательно, есть основания полагать, что добровольное участие в создании локального общественного блага вероятнее, чем

в создании блага более широкого диапазона распространения потребительских свойств.

Признание факта существования локальных общественных благ помогает в ответе на вопрос, на каком уровне политической системы лучше осуществлять бюджетное финансирование производства тех или иных общественных благ, в каком случае предложение этих благ более эффективно – если их поставка осуществляется государственными учреждениями или же силами органов местного самоуправления. При этом важны следующие четыре соображения.

1. Когда выгоды получает население страны или крупного региона, децентрализация практически невозможна, ситуация же с локальными общественными благами если и не означает неперенной децентрализации, то, по крайней мере, создает ее возможность.

2. Преимущества децентрализации определяются способностью местных органов власти отражать коллективные предпочтения в локальных общественных благах. “Предпочтения в отношении общественного блага в большей степени различаются между территориями, чем внутри них; иными словами, население конкретных территорий более однородно в своих предпочтениях, чем население страны в целом...”⁵, а состав локальных общественных благ, в которых нуждается население разных муниципалитетов, никогда не будет абсолютно одинаковым. Поэтому эффективность децентрализованного принятия решений зависит, в частности, от рассредоточения людей с разными вкусами и доходами по разным населенным пунктам. Возникает вопрос: может ли децентрализация сама способствовать такому рассредоточению? В экономической науке существует так называемая гипотеза Тибу, согласно которой, если местные власти имеют бюджетную самостоятельность, а смена места жительства не связана с существенными издержками, возникает тенденция к переезду части жителей одного населенного пункта в другой. В итоге население каждого из них (с точки зрения потребительских вкусов и финансовых возможностей) становится более однородным и все большее число людей получают общественные блага на лучших для себя условиях. Иными словами, при наличии достаточного числа муниципальных образований и миграции населения бюджетная децентрализация способствует оптимизации потребления локальных общественных благ.

3. Локализация выгод от общественного блага является обязательным, но не единственным условием эффективной децентрализации, для чего локализацию выгод нужно совместить с территориальной локализацией издержек так, чтобы

население муниципального образования взяло на себя преимущественную ответственность за финансирование поставки благ.

4. В теории общественного сектора существует так называемая теорема децентрализации, которая гласит: если децентрализация не влияет на уровень издержек поставки, то децентрализованное принятие решения в отношении поставки общественного блага предпочтительнее централизованного.

Локальные общественные блага выступают теоретическим базисом экономической категории “муниципальный заказ”.

Муниципальный заказ в современной экономической литературе обычно рассматривается как задание фирме на производство определенного вида продукции в установленные сроки. Однако, на наш взгляд, муниципальный заказ может быть “заданием” только по отношению к муниципальному предприятию. Столь же нечетким является понимание под муниципальным заказом поручения муниципального образования на поставку товаров, оказание услуг, выполнение работ, необходимых для обеспечения потребностей местного сообщества.

Согласно российскому законодательству, муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета. Муниципальный контракт – договор, заключенный бюджетным учреждением или организацией от имени муниципального образования в целях обеспечения муниципальных нужд⁶.

Содержащиеся в нормативно-правовой базе и используемые в хозяйственной практике формулировки муниципального заказа, к сожалению, не отражают социально-экономического содержания и специфики последнего как самостоятельного экономического явления. Они либо не определяют его состава, либо не объясняют, по какой причине именно эти товары входят в его состав. И в сущности, все сводится к тому, что муниципалитет финансирует производство каких-то благ. В действительности важнейшей теоретической предпосылкой появления экономической категории “муниципальный заказ” и необходимости размещения муниципальных заказов в хозяйственной практике выступает существование локальных общественных благ и коллективных потребностей в них.

На наш взгляд, муниципальный заказ представляет собой систему отношений между органом местного самоуправления (заказчиком), исполнителем (поставщиком, подрядчиком) заказа и потребителями по поводу производства, рас-

пределения и потребления локальных общественных благ (товаров, работ, услуг), т. е. целью муниципального заказа является удовлетворение нужд местного сообщества в локальных общественных благах.

Как показывает практика, бюджетное финансирование может охватывать производство:

- товаров и услуг, предназначенных для индивидуального потребления, но необходимых для реализации функций местного самоуправления (канцелярские принадлежности, мебель, оргтехника для муниципальных служащих, представительские автомобили для должностных лиц);
- продукции предприятий, требующих венчурных инвестиций либо крупных инвестиций при медленной окупаемости затрат;
- отраслей, традиционно находящихся в сфере муниципального управления;
- убыточных предприятий, чтобы сохранить рабочие места и избежать ухудшения ситуации на местном рынке труда.

Формально каждый из вышеперечисленных случаев бюджетного финансирования производства является результатом реализации соответствующей «одноименной» функции, якобы присущей муниципальному заказу. Мы же утверждаем, что все способы функционального использования муниципальных заказов должны сводиться не ко многим, никак не связанным между собой основаниям, а к одному-единственному - процессу создания локальных общественных благ.

Рынок муниципальных заказов, понимаемый как рынок локальных общественных благ, имеет следующие особенности.

1. В хозяйственной деятельности участвуют органы местного самоуправления, обеспечивающие организацию закупок локальных общественных благ.

2. Рынок характеризуется особой системой ценообразования.

3. Рынок предполагает планирование, программирование и контроль - формирование муниципальных заказов осуществляется на плановой основе.

4. Рынку свойственна конкурентная борьба за муниципальные контракты (преимущества - масштабность, гарантированность и выгодность - предполагают такую борьбу). Одной из особенностей рынка локальных общественных благ является «погоня за рентой». Это деятельность отдельных предприятий и организаций, направленная на получение исключительных преимуществ с помощью муниципальных властей.

5. На рынке локальных общественных благ возникают отношения типа «принципал-агент»,

связанные с тем, что повседневный, детальный контроль за деятельностью исполнителей муниципальных заказов технически невозможен или требует высоких затрат.

Текущее положение отечественных отраслей общественного сектора характеризуется дефицитным финансированием производства, что обусловлено низкой величиной доходов территорий и нерациональным использованием бюджетных средств.

Основными признаками современного состояния системы муниципальных заказов в РФ является низкий уровень обеспеченности населения соответствующими благами (особенно низок качественный уровень), а также искусственно завышенные цены на предоставляемые блага со стороны местных монополий. Отсутствие в отечественной практике сбалансированных межбюджетных отношений порождает такие проблемы финансового обеспечения муниципальных заказов, как недостаточное развитие базы взимания местных налогов и высокий удельный вес в источниках финансирования трансфертных платежей из вышестоящего бюджета, обуславливающий финансовую зависимость.

Впрочем, участие федеральных и субфедеральных властей в формировании ресурсной основы, обеспечивающей реализацию муниципальных заказов, имеет два теоретических основания. Во-первых, пределы распространения выгоды от локальных общественных благ не вполне совпадают с административными границами муниципальных образований и требуется, чтобы территория, за счет бюджета которой производится благо, получала возмещение. Во-вторых, принципы социальной справедливости требуют обеспечить всему населению страны, каждому ее гражданину (независимо от места его проживания) определенный минимум не только денежных доходов, но и потребления ряда важнейших общественных благ, а финансовые возможности муниципальных образований неодинаковы. Принципы социальной справедливости требуют, чтобы территории получали помощь. Однако, не считая уже отмеченной финансовой зависимости, это означает и то, что муниципальные заказы одних территорий оплачиваются за счет и в ущерб другим территориям.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Удовлетворение потребностей происходит через рыночный и нерыночный (общественный) секторы экономики. Тенденцией развития современной экономики является расширение общественного сектора.

В структуре общественных благ следует разграничивать чистые общественные блага, сме-

шанные общественные блага, локальные общественные блага.

Локальные общественные блага выступают теоретическим базисом экономической категории “муниципальный заказ”. Муниципальный заказ можно рассматривать как инструмент рынка общественных благ, способ удовлетворения коллективных потребностей местного сообщества в локальных общественных благах, реализуемый на основе равноправных и взаимовыгодных договорных (контрактных) отношений между органом местного самоуправления и хозяйствующим субъектом.

Структурирование общественных благ позволяет обосновать формы муниципально-частного партнерства. Лишь оценив, в какой мере данное благо обладает свойствами частного или общественного, следует говорить об участии муниципального и частного секторов в его производстве. Когда речь идет о смешанных благах, целесообразна постановка вопроса о минимизации участия муниципалитета в их производстве. Только так можно добиться высокого уровня удовлетворения коллективных потребностей при минимальных расходах бюджета.

Из состава формируемых муниципальных заказов должны быть исключены товары и услуги, не являющиеся общественными благами, не предназначенные для создания общественных благ, а следовательно, не имеющие прямого отношения к муниципальному заказу. В результа-

те должно быть обеспечено достаточное финансирование благ, действительно выступающих объектами муниципального заказа. Таким образом, речь идет о создании модели, которая сочтала бы в себе минимальные масштабы муниципальной заказа с его максимальной эффективностью.

¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов // Антология экономической мысли. М., 2007. С. 675-676.

² Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М., 2011. С. 525.

³ Маршалл А. Принципы экономической науки: в 3 т. М., 1993. Т. 1. С. 114-117

⁴ Атkinson Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. М., 1995. С. 699

⁵ Бедрицев А. К. Сравнительные преимущества централизации и децентрализации в предоставлении государственных и муниципальных услуг // Проблемы экономики. 2013. □ 6.

⁶ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон Рос. Федерации от 5 апр. 2013 г. □44-ФЗ // Рос. газ. URL: <http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html>.

⁷ Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009.

⁸ Смотрицкая И.И., Черных С.И. От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. □ 9. С. 53-66.

Поступила в редакцию 05.07.2014 г.