

## **Глава 2. Муниципальное обслуживание, проблемы управления городом, концепция локальных общественных благ**

### **Ключевые термины и выражения**

Город как экономический агент, управление городом, администрации городов-центров, муниципальная администрация (органы местной власти), муниципальное обслуживание, локальные общественные блага (ЛОБ), локальный общественный сектор, инфраструктура города.

Чистые и смешанные общественные блага, зона обслуживания, доступность, исключаемость, ожидаемая частота использования ЛОБ, типология общественных благ, характеристики ЛОБ, делимость, внешние эффекты ЛОБ, пространственно ограниченные эффекты перелива выгод и ущерба, эффекты переполнения (в сфере муниципальных услуг).

Квартальные и суперквартальные ЛОБ; финансирование ЛОБ, пространственные структуры общественных финансов и общественных благ, муниципальный бюджет, децентрализация управления и финансирования общественного сектора, асимметричность информации, преимущества и издержки децентрализации, пространственная мобильность факторов производства (модель Тибу), теория клубов, локальные финансы, налоговая конкуренция городов, финансовый (бюджетный) федерализм, многоуровневая система налогообложения

### **2.1 Город как экономический агент**

#### **2.1.1 Автономность города**

В рамках теории экономики города весьма плодотворным является подход к городу как к самостоятельному экономическому агенту, наделенному своим имуществом, осуществляющим определенные социально-экономические функции и обладающим необходимым уровнем автономности в принятии решений. При оценке активов, которыми располагает город важно иметь в виду не только представленные в официальной отчетности активы предприятий, административных учреждений и домашних хозяйств. Реальные экономические перспективы города в существенной степени зависят от того влияния, которое он может оказывать на поведение фирм, расположенных в других городах. Особую роль играют мегаполисы, в которых сосредоточены штаб-квартиры ведущих корпораций, производственные связи которых охватывают многие города и часто выходят за пределы национальных границ (подробнее, см. 4.4).

Таким образом, необходимо учитывать, так называемые, "нематериальные активы", отражающие особую роль города. К ним можно отнести также туристическую привлекательность города, связанную, как с конкретными музеями и памятниками архитектуры (ценность которых в определенной степени отражена в официальной статистической отчетности), так и общей эстетической привлекательностью отдельных районов города, его исторической славой и т.п. Специалисты отмечают при этом особое значение сохранения целостной исторической застройки на достаточно обширных участках территории города, даже если большинство зданий не являются памятниками архитектуры. Таким образом, можно говорить об определенном "туристическом капитале" города.

При рассмотрении функций города, его производства, потребления, инвестиций, необходимо обратить особое внимание на специфические услуги, предоставляемые городом. Сюда включается как обслуживание технического характера: общественный пассажирский транспорт и дорожная сеть города, система его водо-, электро-, тепло-, газоснабжения, очистные системы, противопожарная служба; так и административные и культурно-бытовые муниципальные услуги: правоохранительных органов, медицинских, образовательных учреждений и т.д. Все перечисленные услуги относятся к локализованным общественным благам рассмотренным ниже (см. 2.3). Важно обратить особое внимание на функцию города как центра контактов (деловых и культурных связей) и инновации. Наиболее сильно выделяются крупные города, где рождаются новые продукты и новые технологии. Они являются привилегированными территориями, на которых осуществляется передача технических, научных и гуманитарных знаний (см. 4.3-4.4). Это сформировало подход к городу как к "машине контактов"; весьма перспективным инструментом анализа этой экономической роли города является аппарат социологической теории коммуникации.

Интересы города как экономического целого представлены органами местной власти (исполнительными и законодательными), которые обладают определенными инструментами воздействия на экономическое поведение фирм города и его домашних хозяйств. К этим инструментам можно отнести как юридические рамки такого поведения, так и систему налогов, штрафных санкций и определенных льгот. Сюда включается и совокупность локальных общественных благ, предоставляемых городом. Долгосрочный аспект управленческих решений представлен генеральным планом развития города и конкретными отраслевыми и территориальными программами, разрабатываемыми для реализации такого плана. В современных условиях нарастание международного разделения труда, глобализация производственных процессов приводят к резкому усилению территориальной конкуренции, в которой города выступают как своеобразные "супер-фирмы". Соответственно, возникает необходимость в маркетинговой политике города.

### **2.1.2 Тенденция к финансовой децентрализации в России и к усилению роли крупных городов**

В 90-е годы выявилась некоторая общая тенденция. Федеральная власть сняла с себя ответственность за финансирование и управление большей частью ценовых субсидий и переложила ее на регионы и муниципалитеты. Это относится также к денежным субсидиям социально незащищенным группам населения. Региональные и местные администрации взяли на себя целиком социальное обеспечение, ранее осуществлявшееся государственными предприятиями и финансировавшееся из центрального бюджета через расходные статьи соответствующих министерств и ведомств (общие социальные расходы предприятий оценивались в 1993 г. более чем в 3% ВВП, около 40% этих расходов использовались для обслуживания жилого сектора). При этом региональные и муниципальные бюджеты получили лишь частичную компенсацию за принятие на себя соответствующих расходных статей.

Процесс перераспределения расходных полномочий в пользу регионального и муниципального уровня управления представляется вполне естественным с позиций экономического анализа. В 70-90 годы наблюдается общемировая тенденция частичной передачи финансовых полномочий от центра

на субнациональные уровни. Возрастает доля городов и регионов в общей сумме расходов общественного сектора.

Децентрализация создает предпосылки для формирования эффективной политики расходов на общественные товары и услуги. Однако, крайне болезненно идет параллельный процесс перераспределения полномочий по источникам дохода, в частности, лишь в стадии становления находится система муниципальных финансов России. В целом, существует заметное напряжение, часто переходящее в конфликт, между политическими силами, ориентированными на бюджетную децентрализацию и силами, отстаивающими централизацию в общественном секторе.

По-видимому, в данный переходный период баланс этих сил склоняется в пользу значительного усиления финансовой самостоятельности регионов. Однако, отсутствует признанная всеми политическими силами сложившаяся система распределения по вертикали расходов общественного сектора и доходных инструментов, обеспечивающих эти расходы. Ответственность по конкретным видам общественных товаров и услуг определяется частными решениями индивидуально для каждого случая, что нередко порождает конфликты между уровнями управления. При этом для России характерен большой разброс в уровнях обеспеченности общественными благами по городам и регионам, что создает дополнительные межрегиональные напряжения. Возникает естественное опасение, что возникающие при этом сепаратистские тенденции могут превратить российское государство в весьма «рыхлую» конфедерацию.

В то же время на уровне отдельных регионов постепенно вызревает конфликт по поводу разделения финансовых полномочий между губернаторами и администрациями городов, обеспечивающих основную часть доходов регионального бюджета. В этих условиях такие города оказываются естественными союзниками федерального центра в его борьбе за сохранение федерации, что вписывается в контекст многовекового опыта Западной Европы. По-видимому, в России начинается эпоха муниципальной революции, в ходе которой города будут постепенно становиться подлинными субъектами финансовой системы, подобно европейским городам, добившимся этих прав много столетий назад.

Политическая борьба, связанная со становлением многоуровневой бюджетной системы России, во многом концентрируется вокруг проблем распределения полномочий по расходам общественного сектора. В долгосрочной перспективе именно ответственность за соответствующие расходы дает основание для претензий на адекватные источники дохода (на региональном и местном уровнях). Разумеется, реальные перипетии политической жизни не могут быть сведены лишь к экономическим проблемам.

Значимый разрыв между конкретными политическими целями и общей логикой хозяйственных процессов особенно характерен для стран, находящихся в ситуации «перехода», подобных России. Тем не менее, осознание экономических проблем, решаемых в ходе политических конфликтов (а не редко и порождаемых ими) может быть весьма полезным для формирования реалистичной политики, ориентированной на интересы подавляющей части российского общества.

### **2.1.3 Муниципальное обслуживание и проблемы управления городом**

Большой раздел экономики города связан с политикой муниципальной администрации. С одной стороны, она формирует городские услуги, имея возможность субсидировать те или иные службы, а с другой стороны, она регулирует городскую активность, вводя различного рода нормативные

ограничения. Во многих теоретических работах эти проблемы рассматриваются в рамках теории общественного выбора. Один из важных примеров такой проблематики - формирование городского бюджета. Вопрос о муниципальном бюджете является ярким примером двойственного характера научных проблем, связанных с муниципальным управлением.

1) Это управление естественным образом является объектом нормативного анализа, стимулируя усилия исследователей по формированию рекомендаций, направленных на совершенствование муниципальной политики. В рамках подобного анализа наблюдается закономерное тяготение к конструктивному подходу: город воспринимается как объект конструирования, градостроительного проектирования. При этом основное внимание уделяется статической точке зрения на город, доминировавшей в 60-е годы. Город как совокупность объектов, находящихся в частной и общественной собственности: жилой фонд, основные фонды предприятий, объекты городской инфраструктуры и т.д. Интересным примером научной критики конструктивистского подхода является статья известного теоретика-урбаниста Б.В. Сазонова (см. [Сазонов, 1975]).

Было бы искусственным упрощением этого подхода утверждение об абсолютной статичности подобных концепций. Безусловно в них признается наличие процессов, определяющих повседневную жизнь города, находящую свое отражение в соответствующем функционировании указанных объектов. В соответствующих моделях учитывается суточный цикл жизни города (например, утренний и вечерний пик нагрузки на транспортную систему города), недельный цикл (например, массовые загородные поездки в период уик-энда, посещение магазинов с целью крупных покупок в этот период и т.д.), годовой цикл сезонных особенностей производства и отдыха и т.д.

2) Однако подобные нормативные исследования предполагают способность разработчиков к пониманию экономических механизмов функционирования всего сложного комплекса хозяйства города с его сложным переплетением частных и общественных интересов, объектов собственности и сфер компетенции, связанных с управлением этой собственностью. При этом существенную роль играют процессы развития города, те принципиальные изменения в его жизни, которые нельзя свести к простым циклическим колебаниям различной периодичности.

Многие исследователи настаивают на концепции, уподобляющей город некоторому гигантскому "организму", проходящему стадии зарождения, морфогенеза, молодости, зрелости, старения и т.п. (подобное динамическое видение системы города доминирует с 80-х годов). Весьма интересна также аналогия, уподобляющая город некоторой популяции. Она лежит в основе концепции "экологии города", зародившейся в рамках американской школы урбанистической социологии в первой половине XX века, см. например, [Evans, 1992, гл.2], [Яницкий, 1984, гл. 1].

В рамках такого подхода можно рассматривать и метафору мутации, отражающую принципиально важный факт, что города являются генераторами новых форм и функций, которые нельзя было предвидеть на основе предшествующей структуры и которые даже не были в ней неявно заложены. В последние десятилетия в урбанистических исследованиях делается акцент на инновационную функцию города. Подход к городу как саморазвивающейся системе характерен и для некоторых российских исследователей, см., например, [Глазычев, ..., 1995].

Таким образом, необходимым условием для успешного проведения нормативного анализа является предварительное адекватное описание города

как объекта позитивного (дескриптивного) исследования, связанного с научной дисциплиной "экономика "города". В частности, интересным примером подобного исследования, давшего толчок для развития концепции локального общественного сектора, явилась классическая работа Тибу [Tiebout, 1956], связанная с проблемами местного налогообложения. В его модели была сделана попытка описать реакцию населения на местные налоги, эта реакция, в частности, проявляется в виде голосования (или лоббирования тех или иных видов налогов). Тибу акцентирует внимание на особой форме подобной реакции - "голосовании ногами", см. [Аткинсон, Стиглиц, 1995], [Якобсон, 1995], [Cullis & Jones, 1998]. Начиная с этой работы, впервые в рамках этой проблематики проводится некоторый анализ пространственной информации, но недостаточно глубоко.

Уровень эмпирических работ в этой области заметно ниже уровня теоретических работ. Значительным достижением является наблюдение явной конвергенции, характеризующей развитие этой сферы в странах Западной Европы и Северной Америки за последнее десятилетие. Имеется в виду, что услуги, предоставляемые жителям города муниципалитетами, финансовые отношения между муниципальными властями и властями более высокого уровня, а также методы финансирования из местных источников за последние десятилетия стали весьма похожими.

Если в конце XIX и в первых десятилетиях XX века наблюдалась тенденция к усилению роли центральных правительств, то во второй половине XX века во многих странах намечается обратное движение - возрастает роль администрации на уровне региона (штата) и муниципалитета. При этом возникают новые уровни управления в ответ на спрос общественного сектора. Создаются **администрации городов-центров** (в США, Канаде, Великобритании и т.д.), чтобы скоординировать бюджетные решения центральных городов и связанных с ними пригородных общин. Таким образом, вертикальная структура общественного сектора значительно усложняется. Общее развитие бюджетного федерализма должно сформировать более адекватную систему бюджетных институтов, призванных, обладая соответствующей компетенцией и инструментами, привести общественный сектор в соответствие с предъявляемыми к нему запросами.

В 70-90-е годы в большинстве стран мира центральные правительства передали часть своих финансовых полномочий на субнациональные уровни. Соответственно, доля расходов общественного сектора возрастает здесь за счет уменьшения доли, управляемой на общенациональном уровне. Это характерно не только для стран третьего мира и стран Восточной Европы, где проводится децентрализация общественных финансов для борьбы с неэффективностью государственного управления. Это явление мы наблюдаем и в развитых странах.

К изменениям институционального оформления власти добавляются воздействия, обусловленные глобализацией экономики в период 80-90-х годов. Это приводит к нарастающей мобильности капитала, рабочей силы, товаров и услуг, усиливает взаимодействие между территориальными общинами, и между нациями. Все это укрепляет реальную экономическую самостоятельность городов.

Муниципальные бюджеты являются главным финансовым инструментом, обеспечивающим основную функцию муниципальной администрации - поставлять коллективно-потребляемые локальные городские услуги. Теоретическое исследование связанных с этим экономических проблем представляет особую область в экономической науке. В рамках единого теоретического подхода изучается как потребление позитивных услуг так и принудительное потребление услуг отрицательного характера. Например, качество школьного обучения, медицинского обслуживания, степень загрязнения

воздуха, уровень преступности - являются положительными и отрицательными характеристиками комфортности проживания или временного пребывания в том или ином районе города. Все эти "услуги" зависят от деятельности человека. При этом некоторые из них специально производятся и оплачиваются, как услуги муниципальных служб. Другие, как, например, качество воздуха, никем не оплачиваются. Очевидно, что оно зависит, например, от насыщенности района автомобильным транспортом.

Концептуальные основы экономического анализа в этой области были заложены работой Розена (Rosen) в начале 70-х годов. После этого появилось весьма много работ на эту тему. Предметом их исследования является качественное и количественное описание "коллективных услуг", и их воздействие на рыночное поведение. Хотя пространственные характеристики здесь весьма существенны, в большинстве работ им уделяется очень мало внимания. Основным инструментом теоретического анализа является здесь концепция локальных общественных благ (ЛОБ), подробно рассмотренная ниже (см. 2.3).

Достаточно много работ по экономике города посвящено развивающимся странам, где острота городских проблем усугубляется быстрым процессом урбанизации, существенной ограниченностью ресурсов, а также невниманием правительства к решению этих вопросов. Одна из проблем, рассматриваемых в этих работах, связана с чрезмерной величиной крупных городов. Важнейшие проявления этой чрезмерности - загрязнение среды обитания и излишняя скученность населения в этих городах.

Наиболее трудным в этой области являются вопросы рациональной государственной политики. Существующие экономические исследования убедительно показывают, что разумная политика, направленная на преодоление отрицательных последствий этой чрезмерности, может косвенно влиять на размеры города. Например, оптимальные программы контроля состояния окружающей среды могут способствовать переходу города к оптимальным (по критерию загрязнения) размерам. В мировой литературе не встречалось примеров оправданного государственного вмешательства в изменение реальных границ города.

Таким образом, дальнейшее развитие теории экономики города во многом определяется процессом включения в ее понятийный аппарат базовых концепций теории локального общественного сектора.

## **2.2 Проблемы теоретического синтеза экономики города и экономики локальных общественных благ**

### **2.2.1 Развитие теории локального общественного сектора, инфраструктура города как важнейший объект приложения этой теории**

В начале 60-х годов в период возникновения NUE работы этой школы игнорировали проблематику "экономики локальных общественных благ" (local public goods). Не упоминались даже фундаментальные идеи, рассмотренные еще в работе Ч. Тибу, которая лежит в основе этого теоретического направления. Однако к середине 80-х годов была осознана необходимость взаимодействия между пространственной теорией города и теорией локальных благ. В частности, в весьма авторитетной современной работе по теории экономики города, написанной М. Фуджита [Fujita, 1990] вторая половина книги посвящена именно этим вопросам. В классическом учебнике по проблемам общественного сектора [Аткинсон, Стиглиц, 1995] значительная глава посвящена локальным общест-

венным благам. Ведущий журнал по проблемам экономики города (The Journal of Urban Economics) в последние десятилетия уделяет все больше внимания этой тематике.

Существенной чертой ЛОБ является пространственная ограниченность круга потенциальных пользователей. Рассмотрим, например, городской пассажирский транспорт. Его можно рассматривать как общественное благо, поскольку входная плата, как правило, не покрывает расходов на его содержание. Хотя неместные жители формально могут ездить на «чужом» пассажирском транспорте, на практике это мало вероятно из-за фактора расстояния.

Среди важнейших черт ЛОБ доминируют две экономические характеристики. 1) Делимость - параметр, связанный одновременно с условиями производства и использования блага. 2) Способность порождать пространственно ограниченные внешние эффекты (эффекты перелива). Наличие этих характеристик приводит к фундаментальным проблемам локального общественного сектора. Знакомство с основной литературой по этой тематике в рамках широкого спектра теоретических моделей выявляет некоторую структуру. Существующие концепции и модели тяготеют к трем группам основных вопросов данной теории.

1) Важное направление исследований связано с проблемой территориальной организации. Какие виды общественных товаров и услуг требуют территориальной децентрализации предложения? Здесь необходимо выявить особые свойства некоторых общественных благ, называемых локальными. Как построить оптимальное разбиение общенациональной территории на субнациональные единицы различного уровня (зоны влияния, соответствующих городов), обеспечивающие указанное децентрализованное предложение локальных общественных благ? Каковы желательные объемы их предложения и методы финансирования их производства (децентрализация общественного сектора)? (см., 2.6 и гл.3). Эти вопросы рассматриваются в частности с позиций теории клубов.

2) Проблемы описания внешних эффектов, порожденных множественностью субнациональных территориальных единиц (см., 2.5). Проблемы корректировки отрицательных эффектов в помощь вмешательства центральной власти. Важно выбрать правильную форму такого вмешательства, предсказать возможные результаты.

3) Описание стратегических взаимодействий между городами. Здесь используется не только классическая модель Тибу («голосование ногами»), но и более современные модели налоговой конкуренции городов (см [Oates 1991], [Gilbert, 1996])

Дальнейшее развитие теоретических и эмпирических исследований поможет объяснить не только разнообразие административных структур и схем финансовой координации по вертикали и горизонтали, но и сами процессы, которые эти структуры порождают. Развитие понятийного аппарата может внести фундаментальный вклад в конструирование более эффективных и справедливых систем многоуровневых финансов, в которых достаточно четко обозначена автономность муниципального звена. Бюджетные функции должны правильно размещаться по структурам общественного сектора, а политические инструменты - соответствовать этим функциям.

Фундаментальные вопросы изучения экономики города с позиций теории локальных общественных благ и внешних эффектов подняты в статьях ведущего французского специалиста по экономике города П.-А. Дерика (см. [Derycke, 1992], [Encyclopedie de l'Economie Spatiale, 1994]). Взаимодействие этих двух

направлений представляется перспективным в трех основных областях. Прежде всего это проблематика размещения на территории города учреждений по обслуживанию населения. Она развивает идеи нео-веберовской школы по вопросам о размещении различных видов деятельности. В частности, большое внимание уделяется этой области в ставшей уже классической книге - П.А.Дерика и Г. Жильбера "Экономика локального общественного сектора" [Deruyck & Gilbert, 1988].

В большом числе работ применяются методы исследования операций для решения проблем размещения коммунальных центров обслуживания различного типа. Эти центры обслуживания, образующие соответствующие пространственные сети, могут быть как муниципальными, так и частными. Важнейшей характеристикой этих сетей является их доступность для жителей города. Примерами таких служб являются полиция, больницы, библиотеке, школы, пожарная служба и т.д. В основе моделей, используемых в такого рода исследованиях, лежит пространственная информация. В то же время они отличаются предпосылками, описывающими особенности: потребительского спроса, основных производственных фондов, текущих издержек обслуживания и транспортных издержек.

### **2.2.2 Моделирование решений муниципальной администрации, определяющих систему ЛОБ на уровне города**

Плодотворное развитие получили теоретические и эмпирические исследования по экономическому анализу расходных статей местных (региональных) бюджетов. Классическое направление ориентировано на микро-экономический подход. Эти работы интерпретируют местные общественные расходы как результат спроса некоторого представительного агента, обычно «медианного» избирателя (в рамках гипотетического голосования всего населения по местному бюджету).

В 70-80 годы большое внимание уделялось также исследованиям, связанным с моделями "медианного избирателя" (median voter; electeur median), предназначенными для описания выбора варианта бюджетной политики муниципалитетов (подробнее, см. 3.4). В ходе исследований была осознана существенная ограниченность этих моделей, поскольку они не учитывали активной роли органов муниципальной исполнительной власти. Это стимулировало развитие альтернативных подходов, направленных на описание предложения в рамках гипотезы, что в большинстве случаев именно оно определяет объем расходов. В США появились модели расходов, основанные на описаниях микроэкономических условий предложения локальных общественных благ. Соответственно усилился интерес к схемам поведения местной **бюрократии**, описывающим формирование расходных статей муниципальных бюджетов (подробнее, см. 3.5).

Исследования обнаруживают значительную свободу действий чиновников в отношении бюджетных расходов. Реакция избирателей на возможную неадекватность подобных решений проявляется лишь со значительным запозданием. Кроме того, информационные преимущества администрации резко затрудняют контроль за конкретными решениями, определяющими исполнение бюджета. В частности, интересны модели комбинированного типа, учитывающие влияние бюрократии на демократические процедуры голосования по бюджету города (см. 3.4).

Ставшая классической "новая экономика города" (NUE), была нацелена на анализ довольно сложных, весьма интересных в теоретическом отношении



моделей. Однако, в силу нереалистичности исходных предпосылок они были совершенно непригодны для использования в конкретных прикладных исследованиях, направленных на обеспечение поддержки процесса принятия решений. Для этого требуется новое поколение моделей, дающих описание развития города, с учетом мощной инерции существующей инфраструктуры города. Одновременно, они должны предусматривать возможность вмешательства местных властей в рамках масштабных градостроительных программ: освоения новых территорий, реконструкции стажирующих зон города, совершенствования системы пассажирского транспорта и т.д.

Итак, в 80-90-е годы было достигнуто взаимодействие теории экономики города и теории локальных общественных благ. В результате этого сложилось новое мощное теоретическое направление.

### **2.3 Понятие локальных общественных благ - основа экономического анализа проблем управления городом**

В настоящее время между специалистами достигнуто согласие относительно предмета экономики общественного сектора. Достаточно точное представление о нем можно получить из таких книг как например, [Якобсон, 1995]; [Аткинсон - Стиглиц, 1995], [Стиглиц, 1997]. К ведению этой науки относятся вопросы о роли государства в экономике, о характеристиках общественных благ (чистых и смешанных), о введении концепции "общественных благ" и "налогообложения" в сферу теоретического анализа, определяющего равновесие и оптимум. Вопросы выявления предпочтений относительно потребления общественных благ и вычисления предельных склонностей платить за них, децентрализации управленческих решений. Политико-экономические аспекты функционирования общественного сектора, роль информации, мотивации, неопределенности и т.д.

#### **2.3.1 От чистых коллективных благ к локальным общественным благам**

Теория общественных благ во многом основана на идеях Самюэльсона и Мюсгрейва, а также на работах их многочисленных критиков-комментаторов. Здесь чисто коллективные блага противопоставлены частным благам рыночного сектора. Две основные характеристики чистых коллективных благ: неделимость потребления, невозможность и нецелесообразность исключения пользователя.

1) **Неделимость** означает, что все индивиды потребляют сообща общее доступное количество предложенного коллективного блага как правило, создаваемого в рамках объединенного производства. Уровень потребления общественного блага (или услуги) одинаков для каждого пользователя  $i$ . При этом:  $Q'_D = Q_s \forall i$ , где  $Q'_D$  - объем спроса  $i$ -го индивида;  $Q_s$  - объем предложения коллективом (города, региона, страны).

2) **Неисключаемость потребления** вытекает отчасти из предыдущего свойства. Доступность блага каждому при нулевых предельных издержках для каждого нового потенциального пользователя (неконкурентность в потреблении) делает нецелесообразным исключение пользователя. Предполагается также полная невозможность (или крайне высокий уровень издержек) исключения потенциального пользователя.

Оба описанных свойства характерны лишь для "чистых" общественных благ. Например, услуги общенациональной обороны, система правосудия. На

уровне города к подобным чистым благам можно отнести освещение общественных мест общегородского значения, маяки на побережье и т.п. Если нарушается хотя бы одно из этих двух требований, то говорят о коллективных благах - **делимых, нечистых, смешанных и "нечетких"** (fuzzy). Большинство ЛОБ относятся к этим случаям.

Так, например, многие исследователи подвергают критике характеристику неделимости. Исходная концепция Самюэльсона принимает гипотезу о том, что общественные блага не рационализируются, т.е. использование такого блага некоторым индивидом А не влечет за собой никаких издержек для индивида В. Однако это представляется нереалистичным для большинства общественных услуг: образования, больниц, дорог. При производстве и потреблении подобных муниципальных услуг, как правило, обнаруживаются пределы, связанные с ограниченностью производственных мощностей и эффекты переполнения. Это делает особенно острой проблему неплательщика («безбилетника», free-rider). Подобные ситуации часто наблюдаются как при использовании бесплатных или квазибесплатных общественных услуг (улично-дорожная сеть, школы, больницы), так и при использовании платных общественных услуг или объектов инфраструктуры (платные автострады, бассейны, музеи и т.д.). Для благ смешанного типа (подобных платным автострадам) ситуации переполнения можно описать с помощью специальных функций переполнения.

С другой стороны подвергается сомнению и тезис о невозможности (крайне высокой "цене") исключения. В частности, существуют фактические и даже формально закрепленные примеры исключения. Например, школьное обучение осуществляется в рамках стандартной микрорайонной концепции обслуживания, когда школьники приписываются к конкретной, как правило, ближайшей, школе. Аналогичная ситуация характерна и для муниципального медицинского обслуживания. Иногородние (или иностранцы) не пользуются всеми общественными услугами города на тех же условиях, что и его постоянные жители, что нередко порождает социальные конфликты (например, проблемы московской прописки).

Существуют также многие общественные услуги, пользование которыми предполагает явный и добровольный акт потребителя, требующий от него определенных усилий, что само по себе исключает определенную часть пользователей. Так, для того, чтобы воспользоваться услугами уличного освещения в некотором квартале города, необходимо переместиться в эту часть города (т.е. осуществить усилия по преодолению пространственного барьера); чтобы плавать на территории обслуживаемой городом зоны отдыха необходимо появиться на пляже; чтобы слушать бесплатный концерт нужно подойти к парковой эстраде и т.п.

Таким образом, концепция общественных благ вводит в рассмотрение и смешанные блага. Это позволяет преодолеть излишнюю абстрактность исходного понятия чистых общественных благ, дополняя их, в частности, понятием локальных общественных благ (ЛОБ). Именно это понятие является основным инструментом теории локального общественного сектора, которая оставаясь в рамках исходной теории общественного сектора, сформировалась как самостоятельная экономическая дисциплина, (подробнее, см. [Deryucke, Gilbert, 1988]).

Она изучает локально производимые и потребляемые с более или менее ограниченными внешними пространственными эффектами общественные блага, которыми распоряжаются администрации соответствующих территориальных единиц, принимая на себя ответственность за финансирование производства этих

благ. Для нее характерно рассмотрение двух совокупностей характеристик экономических благ и агентов. 1) Она отдает предпочтение пространственным характеристикам локальных общественных благ (ЛОБ): положение (локализация), расстояние до потенциального пользователя, пространственные внешние эффекты (например, эффекты перелива) и т.д. 2) Она интересуется сложными взаимоотношениями между экономическими агентами: территориальными единицами различного уровня (от города до наднациональных регионов), организованных по иерархическому или сетевому принципу

Таким образом, ЛОБ чаще всего являются общественными благами более или менее делимыми (неделимость является исключением); наделенными пространственными эффектами, более или менее вписанными в определенную территорию; с более или менее переменным качеством обслуживания зависящим от интенсивности их использования. Это резко отличает теорию локального общественного сектора от исходной классической теории общественного сектора

### **2.3.2 Понятие зоны обслуживания и проблема оптимизации системы городов**

Локальные общественные блага (ЛОБ) чаще всего соответствуют услугам, спрос на которые в существенной степени убывает с ростом расстояния. Именно зависимость от расстояния определяет локальный характер использования данных благ (подробнее см. [Derycke, Gilbert, 1988]) В связи с этим оказывается целесообразным рассмотреть показатель ожидаемой частоты использования общественного блага, который для ЛОБ является убывающей функцией расстояния.

Так, для центральных кварталов мегаполиса характерна высокая насыщенность различными видами муниципального обслуживания (например, высокая концентрация фокусов и линий общественного пассажирского транспорта). Те кто живет и работает вне центрального делового района (ЦДР) не исключены полностью из услуг этой престижной центральной подсистемы, именно ее центральное положение делает ее наиболее посещаемой частью города. Однако, в привилегированном положении здесь оказываются жители центра, работники центральных офисов, а также туристы, для которых вероятность пребывания в этой зоне гораздо выше. Соответствующие пространственно-временные модели позволяют описывать подобные ситуации локализованного обслуживания. Их использование весьма характерно для детального пространственного экономического анализа города. Таким образом, это рассмотрение вводит нас в контекст теории вероятности (с ее аппаратом случайных величин и математических ожиданий) и теорией нечетких множеств

Теоретическое осмысление роли фактора расстояние приводит нас к понятию «экономического расстояния», как фактора, описывающего затраты, связанные с доступом к данному благу. Для многих благ муниципального уровня удобным измерителем экономического расстояния является время «доступности» системы обслуживания. Для характеристики подобных благ вводится понятие «зоны обслуживания» (круга потенциальных пользователей), как стохастического геометрического объекта. Оно позволяет учесть роль фактора расстояния

Резкие различия в размерах подобных зон для разных типов общественных благ приводят к различиям в населенных пунктах по признаку наличия или отсутствия на их территории производства таких благ. Жители деревень и малых городов для получения некоторых видов обслуживания вынуждены совершать поездки в более крупные города, играющие роль центров по этим видам обслуживания. Возникает естественная иерархия "центральных мест".

обусловленная их роль в производстве ЛОБ (в наиболее крупных центрах представлен наиболее полный спектр этих благ). Теория центральных мест была развита в классических трудах Кристаллера (подробнее см. [Занадворов, ..., 1998, гл. 7]).

Исследование зон обслуживания ставит важный вопрос о пространственных размерах и численности населения административно-территориальных единиц. Теоретически идеальными представляются такие схемы территориального деления, которые позволяют минимизировать размах переливов (стремление к «интернализации» внешних пространственных эффектов). Переливы являются источником потерь эффективности в процессах использования ресурсов общественного сектора. В долгосрочном плане они приводят к таким стратегиям расходов каждого отдельного города, которые в совокупности определяют вариант развития общественного сектора неоптимальный для населения страны как целого.

В упрощенной теоретической модели каждый тип ЛОБ по существу требует своей схемы административно-территориального деления. Включение в теоретический анализ издержек децентрализации позволяет сделать соответствующие рекомендации более реалистичными, объясняя весьма ограниченное число территориальных уровней управления.

### **2.3.3 Пространственная мобильность факторов производства**

Мобильность населения и бизнеса - важнейшая особенность теории локального общественного сектора, расширяющая концептуальные рамки экономического анализа. Потенциальный потребитель (участвующий в выборах местной власти и тем самым влияющий на ее решения) по предположению выбирает тот город (муниципальное образование), который лучше соответствует его предпочтениям относительно локальных общественных благ и налогов. На местном уровне ресурсы и расходы городов могут существенно различаться. Учитывая эти различия избиратель-потребитель поселяется в городе, в большей степени соответствующем его предпочтениям. Эта гипотеза Тибу вытекает из реалистичного постулата, согласно которому предпочтения общественных благ и доходы различны для разных индивидов. "Голосование ногами" ведет их тогда в различные города (или регионы). Более того, это "голосование" неизбежно, оно решает классическую проблему выявления предпочтений относительно общественных благ и налогов.

Расходы каждого города (или региона) обеспечивают нормальное функционирование систем городского обслуживания («инфраструктуры»). В обобщенном смысле к инфраструктуре города относят не только инженерно-технические, но и социальные подсистемы, обеспечивающие жизнь города (образование, здравоохранение, охрана общественного порядка и т.д.), подробнее см. 5.1.3. Эти расходы отражают подлинные предпочтения его резидентов. Таким образом, модель Тибу можно рассматривать в контексте теории оптимального предложения общественных благ для ситуации многих городов. В связи с этим встает вопрос: «Является ли инфраструктура российских городов эффективно обеспеченной?». Для многих из них можно также констатировать недостаточность развития инфраструктуры.

Подход Тибу вписывается в контекст классического этапа теории общественного сектора. Для этого этапа характерна гипотеза об идеальном функционировании механизмов государственной и муниципальной власти. Предполагается, что администрация всех уровней стремится к достижению оптимума некоторой целевой функции, отражающей интересы данной страны

(региона, города) как целого. Далее предполагается, что национальная экономика состоит из многих типов домохозяйств. Если количество этих типов относительно мало по сравнению с общим числом городов в стране (т.е. домохозяйства каждого типа рассеяны между многими городами), тогда конкуренция между поставщиками, максимизирующими «излишек» или местными правительствами приведет в результате к эффективной (оптимальной) системе городов.

Однако если количество типов домохозяйств так велико, что хозяйства каждого типа расположены лишь в малом числе городов, тогда трудно получить эффективную систему городов, путем использования децентрализованного механизма. Так как, в этом случае поставщики муниципальных услуг таких городов осознают, что их политика может оказывать влияние на общий уровень полезности для этого типа домохозяйств. Аналогичная ситуация возникает в тех случаях, когда количество потенциально возможных городов относительно мало по сравнению с общим населением страны.. Поэтому конкуренция между такими поставщиками может не привести в результате к эффективной системе городов. Эффекты перелива ЛОБ между городами также создают трудности в "эффективном обеспечении" этими благами.

Напомним, что эффективное размещение ЛОБ, требует чтобы каждый их поставщик (или местное правительство), максимизировал бы излишек коллективного потребителя. Однако, городские власти могут ориентироваться не только на максимизацию этого излишка, например, они могут стремиться к максимизации численности населения своих городов или к победе на следующих выборах. Реалистичный анализ деятельности бюрократии показывает, что многие чиновники «подыгрывают» отдельным (небольшим) группам населения, (подробнее см. 3.5-3.6). В частности, это приводит к так называемому «нецелевому использованию» собранных местных (региональных) налогов. Как свидетельствует СМИ, это явление весьма типично для современной России.

При всей ограниченной реалистичности представленной здесь теории, можно сказать, что конкуренция между поставщиками или местными администрациями вносит существенный вклад в эффективное обеспечение ЛОБ. Исходная идея Тибу заслуживает серьезного внимания, поскольку не существует совершенного альтернативного механизма организации муниципального обслуживания.

Эта модель описывает, хотя и несколько искусственно, более или менее конкурентную ситуацию в локальном общественном секторе. Однако в будущем ее значение этой модели по-видимому уменьшится. Необходимы другие подходы. В частности, предлагаются весьма перспективные модели, описывающие монопольное положение местной администрации. Однако, это приводит к излишним упрощениям. Некоторые современные работы предлагают в связи с этим использовать концептуальный аппарат теории отраслевых рынков, рассматривая различные уровни конкуренции местных властей.

По данной тематике проводятся многочисленные эмпирические исследования, однако здесь необходимо проделать еще много работы, требующей высокой квалификации. Получение более качественной эмпирической информации по этой проблеме будет стимулировать формирование новых перспективных направлений теории локальных общественных финансов.

## **2.4 Существующие подходы к типологии общественных благ**

Локальные общественные блага являются основой автономности местного и регионального управления. Как указано выше, для ЛОБ (в отличие от чистых общественных благ) характерны: делимость, эффекты с ограниченным пространственным действием, эффекты переполнения, переменное качество обслуживания, зависящее от интенсивности использования блага. Возникает естественный вопрос о различных свойствах, которыми могут обладать общественные блага, об основных типах подобных благ, о месте ЛОБ в рамках такой типологии и т.п.

### **2.4.1 Типология общественных благ**

В классических учебниках по теории общественного сектора редко дается типологический анализ ЛОБ. Большинство учебников после определения чистых общественных благ по характеристикам неделимости, невозможности исключения и совместному производству ограничиваются упоминанием основных свойств ЛОБ.

Так в указанной книге Аткинсона и Стиглица (1995) целая глава посвящена ЛОБ. Однако при описании их свойств авторы довольствуются кратким указанием на то, что «эти блага рассматриваются как специфические для любого отдельно взятого географического местоположения, а потребители при принятии решения о своем местожительстве могут осуществлять выбор относительно количества и типов предоставляемых общественных благ» (стр. 699). Далее упоминается, что «выгоды от этих благ ограничиваются одной местной общиной (возможно при некотором переключении излишков в общины по соседству)» (стр. 699). Из этих особенностей авторы получают серию следствий на основе аналогии с рыночными благами: относительно оптимального обеспечения ЛОБ, размера территориальных единиц и механизмов группировки индивидов в пространстве (см. лекция 17).

В то же время ряд исследователей уделяет большее внимание характеристикам общественных благ. Однако, несмотря на относительно полные варианты типологического анализа им не удается полностью отделить ЛОБ от других общественных благ. Предлагаемые варианты типологии следуют двум типам операций. 1) Перекрестное наложение матричного типа, при котором присутствуют несколько равноправных критериев. 2) Построение иерархической схемы (представленной графом типа - "дерево"), при котором сортировка идет по все менее дифференцирующим критериям. О типологии общественных расходов, см. например, [Derycke, Gilbert, 1988], [Fujita, 1990].

#### **А. Типология перекрестного наложения.**

Так, например, в одной из работ 70-х годов предлагается следующая классификация. Одновременное перекрестное рассмотрение списка нескольких параметров (производство, потребление, возможность внешних эффектов) с признаком, который часто рассматривается как важнейшая характеристика общественных благ (их относительная неделимость) приводит к выявлению четырех основных типов благ: 1) чистые общественные услуги; 2) неделимые общественные услуги, с пространственно ограниченными внешними эффектами; 3) делимые общественные услуги; 4) частные товары и услуги. При этом однако к четвертому типу относятся не только чисто рыночные блага, но и блага, которые предоставляются на платной основе, но с предоставлением производителю определенных дотаций со стороны бюджета соответствующего уровня. Таким образом, различные конкретные общественные блага относятся к одному из этих

четырёх типов. Так, например, обязательное школьное образование соответствует типу "делимые общественные услуги". Легко заметить, что ЛОБ наиболее часто производимые и предлагаемые муниципальной администрацией (общественное освещение, канализация, начальное образование, городской транспорт, разработка планов развития городов и т.п.) рассредоточены по этим типам.

В 80-е годы была предложена некоторая двойная классификация, в рамках которой на первом этапе используются лишь экономические критерии: степень охвата (личная, коллективная, общегосударственная); характеристики большей или меньшей делимости общественных благ. На втором этапе классификация перекрещивает эти два критерия с критерием институционального характера: предоставление блага рынком или общественной властью. Подобные попытки выделения основных типов благ весьма полезны для оценки роли таких признаков как неделимость, наличие внешних эффектов перелива и переполнения. Однако они не предлагают четкого принципа отграничения ЛОБ. Таким образом, подобные типологии не обеспечивают в достаточной степени различение ЛОБ и других общественных благ.

### **Б. Типологии иерархической структуры.**

В 80-е годы была предложена иерархическая классификация общественных благ на основе сортировки по нескольким последовательным критериям (древовидная структура). 1) Существует ли возможность исключения? 2) Является ли использование блага обязательным или нет? 3) Наличие / отсутствие эффектов переполнения, 4) Является ли сфера действия общенациональной или локальной?

### **В. Типология по размерам зоны обслуживания и значимости эффектов переполнения и перелива**

Данный подход ориентирован на сферу пространственного действия общественного блага. Соответственно выделяются следующие типы. 1) Чистые общенациональные (региональные) блага. 2) Чистые общественные блага общегородского масштаба, которые потребляются совместно всеми жителями города при отсутствии эффекта переполнения (уровень выгод от этих ЛОБ не меняется в пространстве города). 3) Общегородские блага со значимыми эффектами переполнения (*congestible city goods*), для которых выгоды каждого пользователя, обычно убывают с возрастанием общего числа пользователей. 4) Чистые "квартальные" общественные блага (*neighborhood goods*). Предполагается, что эти общественные блага обеспечиваются службами, плотно размещенными по городу и, что выгоды от них принадлежат только домохозяйствам, расположенным близко к ним. 5) Суперквартальные блага (*supeneighborhood goods*). Выгоды от них достаются жителям многих кварталов, следовательно мы не можем разделить город на большое количество территориальных единиц, в которых выгоды от такого блага были бы замкнуты.

Первый тип представляет классические общественные блага, рассматриваемые в теории общественного сектора (см. выше). В рамках второго типа мы рассматриваем такие блага, которые в пределах города ведут себя аналогичным образом (как и в типе 1). Если мы не рассматриваем мобильность факторов производства, тогда анализ общественных благ второго типа по существу сводится к перенесению на уровень города подходов, характерных для общенациональных общественных благ.

Мы могли бы распространить этот подход и на чистые квартальные блага (тип 4), однако здесь мы сталкиваемся со специфическими проблемами

пространственных взаимодействий, характерными для тематики локальных общественных благ. В частности мы не можем пренебрегать повседневной суточной мобильностью рабочей силы в пределах города. Так, работник фирмы, расположенной в квартале А, но проживающий в квартале Б, может получать общественные блага по месту жительства. Таким образом, общественное обслуживание в квартале Б влияет на экономическую ситуацию фирмы, расположенной в квартале А. Введение данного типа благ позволяет преодолеть ограниченность классического подхода к общественному сектору, поскольку большинство благ, обеспечиваемых муниципалитетом, предоставляются общественными службами с фиксированной локализацией (по всей территории города) и домашние хозяйства во многих случаях "прикреплены" к конкретному поставщику (школе, поликлинике и т.п.).

Наиболее явно роль пространственного фактора проявляется в пределах типа 5 (суперквартальные блага). Так, например, крупные музеи и парки посещаются многими жителями города, но при этом объем выгоды, получаемой пользователем, зависит от его характеристик, связанных с местоположением (место проживания, место работы и т.п.). В сущности, к таким благам можно отнести и уличное освещение, улучшение внешнего вида округа и т.п. Если упорядочивать список благ строго по широте охвата, то этот тип мог бы получить предшествующий номер (4), однако при представлении типологии его удобнее описывать после чистых квартальных благ. Для подобных суперквартальных благ трудно определить круг пользователей по чисто территориальному признаку. Поэтому трудно и сконструировать децентрализованный механизм их финансирования для организации эффективного обслуживания. При анализе таких благ необходимо конструирование вспомогательных показателей, таких как ожидаемая частота использования (см выше, п. 2.3.2).

Формальный анализ проблем, связанных с данным типом благ может быть развит на языке весьма абстрактной пространственной модели линейного типа (см. ниже, гл. 4). В рамках такой модели можно рассмотреть два пункта однотипного муниципального обслуживания, расположенных в двух концах линейной зоны (для простоты можно предположить, что оба они свободны от переполнения и не нуждаются в использовании земельных площадей). Перелив выгод может исследоваться с позиций пространственного равновесия, см. например, [Fujita, 1990].

#### **2.4.2 Характеристики ЛОБ.**

Рассмотренные подходы к типологии общественных благ позволяют в совокупности выделить важнейшие характеристики, которые необходимо учитывать при описании ЛОБ. Подобные блага редко относятся к группе чистых общественных благ, поскольку два характерных свойства чистых общественных благ: неделимость и неисключаемость, обычно не наблюдаются одновременно

Рассмотрим отдельные примеры. Урбанистическая деятельность органов местной власти: разработка стратегических планов развития городов, разработка конкретных среднесрочных программ развития по отдельным участкам территории и по различным отраслям городской инфраструктуры (инженерной и социальной) и т.д. На уровне стратегических планов мы можем отнести эту деятельность к типу чистых общегородских благ. Однако дальнейшая конкретизация этих планов в отраслевых программах фактически приводит к исключению некоторых групп населения. Так, например, развитие системы общественного пассажирского транспорта наиболее существенно для семей, не имеющих личного автомобиля. В еще большей степени можно говорить о



значимом исключении существенной части населения при рассмотрении территориальных программ, каждая из которых ориентирована лишь на конкретный район города.

Для общественного освещения степень неделимости потребления довольно высока, хотя предложение распределено по кварталам или по участкам улиц (автострад). Формально невозможно исключить пользователя, однако по существу данное благо относится к типу суперквартальных и в огромной степени наблюдается самоисключение, обусловленное действием фактора пространственной доступности (см. выше). При очистке сточных вод неделимость весьма значительна из-за существенных эффектов масштаба производства этой услуги. На уровне отдельной семьи практически невозможно исключить использование, однако при рассмотрении всей территории города мы должны зафиксировать техническую возможность исключения отдельных кварталов или даже отдельных домов. Однако отрицательные социальные последствия, как правило, препятствуют такому отключению даже при отказе домовладельца от оплаты этой услуги. Именно поэтому можно говорить об обязательности использования, в той мере, в какой запрещены выбросы загрязненных вод в окружающую среду. Здесь наблюдается объединенное производство данной услуги для многих пользователей (каждый из них защищен от наличия грязных водоемов в среде обитания).

Поскольку у ЛОБ часто отсутствует какая-либо из характеристик чистых общественных благ их называют смешанными благами. Как было указано выше, для благ квартального типа нередко значима формальная принадлежность к конкретному "кварталу" (участку обслуживания школы, поликлиники, почтовому отделению и т.д.). В местных бюджетах большое количество ЛОБ соответствует, таким образом, таким муниципальным услугам, которые в большей или меньшей степени делимы, подвержены переполнению, внешним эффектам и условиям доступа (улично-дорожная сеть, школы, муниципальные библиотеки, бассейны, социокультурные и спортивные учреждения и т.д.). В целом выявляется совокупность свойств, которая определяет выделение теоретических исследований, посвященных ЛОБ, в особый раздел теории общественного сектора.

Доминируют две экономические характеристики. 1) Делимость - параметр, связанный одновременно с условиями производства и использования блага. По существу для ЛОБ делимость является правилом, а неделимость исключением. 2). Способность порождать пространственно ограниченные внешние эффекты (эффекты перелива). С этими двумя характеристиками связаны две ключевые проблемы локального общественного сектора: оптимальное территориально-административное деление и выбор предпочтительного способа финансирования (подробнее см. ниже 2.6.1). Таким образом, наиболее адекватной представляется такая типология ЛОБ, в которой перекрещиваются следующие их характеристики: делимость, внешние эффекты, зона обслуживания и способ финансирования.

## **2.5 Внешние эффекты ЛОБ**

Проблематика внешних эффектов (экстерналий) весьма характерна для классической теории общественного сектора, поэтому мы не будем приводить здесь общие сведения и отсылаем читателя к таким учебникам, как [Якобсон, 1995] и [Стиглиц, 1997]. Остановимся лишь на тех особенностях внешних

эффектов, которые существенны для системы муниципального обслуживания. Эти эффекты описывают прямую связь между экономическими агентами, которая не находит отражения на рынке в виде соответствующей коррекции цен. Они могут быть позитивными или негативными и относятся как к сфере потребления, так и к сфере производства. Так, например, для отдельной производственной фирмы обнаруживается положительный внешний эффект, связанный с общегородской системой образования. Присутствие внешних эффектов модифицирует условия микроэкономического равновесия между агентами.

Анализ положительных внешних эффектов позволяет оценить подлинный масштаб социальной значимости конкретных видов благ и сформулировать проблему оптимального уровня развития соответствующих видов муниципального обслуживания. Так, недостаточная обеспеченность ЛОБ для города в целом приводит к потерям эффективности. Для города как единого экономического агента мы можем рассматривать эту проблему с помощью индикатора "упущенной выгоды". Таким образом, инфраструктура города является мощным источником, внешних эффектов (и не только положительных), что должно найти свое отражение в теории экономики города. В частности, необходимо остановиться на эффектах перелива и переполнения.

### **2.5.1 Пространственно ограниченные эффекты перелива выгод и ущерба, связанные с предоставлением ЛОБ**

Часто ЛОБ соответствуют услугам, спрос на которые существенно убывает с ростом расстояния (соответственно, ожидаемого времени доступности), и зона обслуживания которых (с центром в производящем их городе) распространяется лишь на непосредственных соседей без участия последних в финансировании этих ЛОБ. Здесь мы встречаемся с типичным примером неоплаченного использования, что влечет за собой неоптимальное использование ресурсов. Такие внешние эффекты называются «переливами выгод» (benefits spillover) с пространственно ограниченным действием, их относят к типу пространственно ограниченных внешних эффектов. Они весьма типичны для системы городского хозяйства и создают определенные проблемы для муниципальных финансов.

Подобные пространственно ограниченные внешние эффекты перелива потребления локальных общественных благ наблюдаются весьма часто. При этом нередко значимая часть зоны обслуживания выходит за границы территории центрального ядра мегаполиса, имеющего статус отдельного города. Например, московское метро, будучи планово-убыточной дотационной транспортной системой, является общественным благом городского уровня (несмотря на наличие платы за проезд). Жители таких городов как Химки или Мытищи нередко пользуются его услугами (особенно, если работают в Москве), составляя существенную часть контингента пассажиров метро. Соответствующие дотации выплачиваются из московского городского бюджета. При этом города ближнего Подмосковья не могут вполне симметричным образом предложить альтернативные общественные блага, которыми могли бы в свою очередь воспользоваться жители Москвы.

Таким образом, здесь наблюдается эффект взаимного, но не симметричного перелива выгод в пользу обитателей пригородов (обратное случается гораздо реже). Возможны ситуации невзаимного перелива выгод. В рамках теории локального общественного сектора данные эффекты описываются в соответствующих формальных моделях, оперирующих функциями полезности для соответствующего города (квартала) как единого экономического агента.

Во всех случаях перелива выгод потребления (также при негативных эффекта перелива) производство соответствующего общественного блага не является оптимальным и требует корректирующих субвенций. Здесь возникает определенный дисбаланс между кругом пользователей некоторого ЛОБ и кругом местных налогоплательщиков, участвующих в его финансировании. Это - типичная для теории локального общественного сектора проблема несоответствия сферы пользователей и сферы налогоплательщиков, которая крайне актуальна для России. Проведение реалистичной плодотворной реформы системы российского локального общественного сектора требует предварительного исследования этой проблемы по всему спектру типов ЛОБ, предоставляемых городами и регионами.

Отрицательные пространственно ограниченные эффекты перелива чаще всего связаны с различными видами загрязнений окружающей среды. Так, например, производство в Москве такого важного муниципального блага как централизованное теплоснабжение создает серьезные экологические проблемы в воздушном бассейне восточной части ближнего Подмосковья. Это типичный пример пространственно ограниченного перелива ущерба.

К этому же типу относится и "перелив налогообложения", когда, например, муниципальные власти некоторого города вводят налог на производство частных благ, производимых в данном городе и экспортируемых за его пределы. В этом случае жители других городов, приобретая некоторую долю этих частных благ, участвуют в определенной степени в финансировании производства ЛОБ исходного города. Таким образом, некоторая доля налогового бремени может быть включена в себестоимость производства экспортных товаров (экспорт налогов).

В литературе по проблемам локального общественного сектора отмечается, особая роль налога на предпринимательство как примера местного налога, который вызывает эффекты экспорта и импорта налогов. Следует отметить, что подобная ситуация в краткосрочном плане оказывается благоприятной для жителей такого города-экспортера, однако при этом снижаются конкурентные позиции частных фирм города, вывозящих свою продукцию за его пределы. При достаточно высокой мобильности капитала в среднесрочной перспективе это стимулирует его отток; происходит "бегство" налогооблагаемой базы в другие города страны. Эта проблема характерна, например, для предприятий, расположенных в городах Восточной Германии. Теоретический анализ данной проблемы проводится в русле модели Тибу (см. выше, 2.3.3). Пространственная сфера действия подобных налогов исследуется с помощью моделей типа "затраты - выпуск" (input - output).

Роль отрицательных пространственно ограниченных эффектов отражена в упомянутых выше в моделях, использующих функции полезности города-агента, аналогично роли перелива выгод (понятие анти-блага).

### **2.5.2 Эффекты переполнения в сфере муниципальных услуг. Формальные модели, описывающие эти эффекты**

На практике для многих видов муниципального обслуживания, его качество достаточно заметно падает при насыщении объекта, т.е. его уровень связан обратной зависимостью с количеством обслуживаемых пользователей. К подобному типу объектов общественного обслуживания относятся, например, автострады, порты, аэропорты, линии и станции метрополитена, стадионы и т.д. Типичным примером зависимости качества услуг от численности "клиентов" являются перегрузки критических участков уличной дорожной сети (транспортные

"пробки") в часы пик. Такие ситуации переполнения (congestion) часто наблюдаются как при использовании бесплатных, так и платных дотационных общественных услуг или объектов инфраструктуры (платные автострады, бассейны, музеи и т.д.).

Характеристики недостаточной делимости и снижения уровня качества обслуживания наблюдаются вместе, при этом их взаимодействие увеличивает проявление каждого из них. Так, несовершенная делимость услуг метро объясняет появление феноменов его переполнения в часы пик. Именно поэтому при формальном описании свойств ЛОБ в рамках упрощенных моделей нередко ограничиваются рассмотрением параметра делимости, поскольку косвенно низкий уровень делимости свидетельствует о значимости пространственно ограниченных эффектов перелива. Эти эффекты являются важнейшей специфической характеристикой ЛОБ, однако они значительно труднее поддаются математическому моделированию.

В то же время при построении несложных моделей достаточно просто формально описать тот факт, что качество предоставляемой услуги уменьшается с ростом количества пользователей.

$g = f(G, N)$ , где  $g$  - объем обслуживания, полученного типичным пользователем общественного блага;  $G$  - объем производства общественного блага;  $N$  - количество его пользователей;  $f$  - некоторая функция, значение которой возрастает с ростом  $G$  и убывает с ростом  $N$ . В реальных эмпирических моделях нередко используют упрощенный вариант этой функции, соответствующий зависимости "линейной в логарифмах".

$g = G \cdot N^{-d}$ , где  $d$  - параметр делимости данного блага. При  $d=0$  данное благо является чистым общественным благом. При  $d = 1$  благо является частным рыночным благом, поровну распределенным между  $N$  покупателями. В диапазоне  $0 < d < 1$  - благо является коллективным и более или менее делимым. Данное уравнение нередко используется в эконометрических исследованиях спроса на муниципальное обслуживание, в частности, в рамках концепции медианного избирателя (см. 3.4). Знание достаточно точного значения параметра  $d$  подобного уравнения обеспечивает реалистичное описание эффектов переполнения, которое может быть использовано при формировании разумной муниципальной политики в отношении платных общественных благ (например, корректировка платы за проезд).

Само возникновение внешних эффектов переполнения связано с возникновением ситуаций, когда узко рациональное экономически ориентированное поведение многих участников рынка приводит к последствиям, которые в конечном счете нарушают даже их чисто экономические интересы. Подобные ситуации весьма типичны для экономической жизни города. Именно поэтому возникает необходимость вмешательства муниципальной администрации, которая вынуждена брать на себя решения задачи координации деятельности участников в тех случаях, когда это невозможно с помощью чисто рыночных механизмов. Типичным примером таких ситуаций являются транспортные пробки.

Даже в рамках упрощенной модели административного поведения, характерной для классической теории общественного сектора, мы можем получить содержательно интересные результаты, которые могут дать основание для рекомендаций по совершенствованию муниципальной транспортной политики. Мы можем считать, что муниципальная администрация ориентирована на оптимизацию некоторой функции общественного благосостояния, при построении которой учитываются интересы всех жителей города. Вопросы

нормативного анализа в общественном секторе и, в частности, социальной эффективности по Парето достаточно подробно рассмотрены, например, в книге [Аткинсон, Стиглиц, 1995, гл. 11].

В рамках упрощенного экономического анализа транспортных пробок мы можем абстрагироваться от внешних эффектов экологического ущерба (связанного с движением по автостраде) и ограничить свое рассмотрение чисто экономическими интересами участников движения по некоторому участку автострады в час пик. Каждый дополнительный автомобиль на этом участке замедляет движение остальных и сам испытывает с их стороны замедляющее воздействие (по сравнению с поездкой по мало загруженной трассе). При этом каждый участник принимает решение о поездке в данный промежуток времени, учитывая лишь воздействие, которое данная ситуация на его перемещение и пренебрегая собственным воздействием на остальных. В итоге возникает "пробка" поскольку слишком большое количество автомашин пытается проехать по данному участку трассы в одно и то же время.

Само принятие индивидуальных решений о поездке мы можем описать в терминах анализа "издержек и выгод" (cost - benefit). В этой же технике и формирование решения муниципальной администрации о целесообразности вмешательства. Если в первом случае мы принимаем во внимание лишь индивидуальные издержки участника (IC), то во втором случае - усредненные, для удобства сопоставления по числу участников, общественные издержки (SC). При этом мы учитываем не только прямые денежные, но и денежный эквивалент вмененных издержек, связанных с поездкой, в том числе затраты времени. Достаточно реалистичным представляется предположение о том, что предельные издержки в обоих случаях могут быть описаны неубывающими функциями от аргумента, представляющего интенсивность движения по магистрали в рассматриваемый промежуток времени.

По существу, каждая из этих функций представляет в данной модели эффекты переполнения, которые в первом случае рассматриваются с позиций индивидуальных интересов, во втором - с позиций интересов города как единого экономического агента. При малом количестве участников движения мы можем без большого ущерба для правдоподобности описания рассматривать автостраду в качестве чистого общественного блага с нулевыми предельными издержками подключения дополнительных пользователей. Соответственно обе функции предельных издержек в диапазоне малых значений аргумента являются константными, с одним и тем же значением константы.

Однако, начиная с некоторых значений (зadolго до выхода на пиковую нагрузку), начинается монотонный рост обеих функций. При этом предельные общественные издержки (представленные на рис. 2.5.2 кривой S) растут быстрее индивидуальных издержек (представленных кривой I). Соответственно, на графике кривая S в этом диапазоне лежит выше кривой I. На горизонтальной оси абсцисс мы откладываем значение аргумента этих функций, описывающего интенсивность движения. На оси ординат - значения предельных величин, характеризующих индивидуальные и общественные издержки и выгоды.

В то время как эффекты переполнения приводят к росту индивидуальных издержек каждого участника, ожидаемые индивидуальные выгоды от поездки, напротив, убывают с возрастанием числа участников (что типично для благ клубного типа, см. ниже). Эти выгоды представлены на рисунке падающей кривой B. Пересечение этой кривой с линией I определяет значение точки  $x_1$ , соответствующей такой интенсивности потока, при которой очередной участник, принимая решение о поездке оказывается в ситуации безразличия (ожидаемые

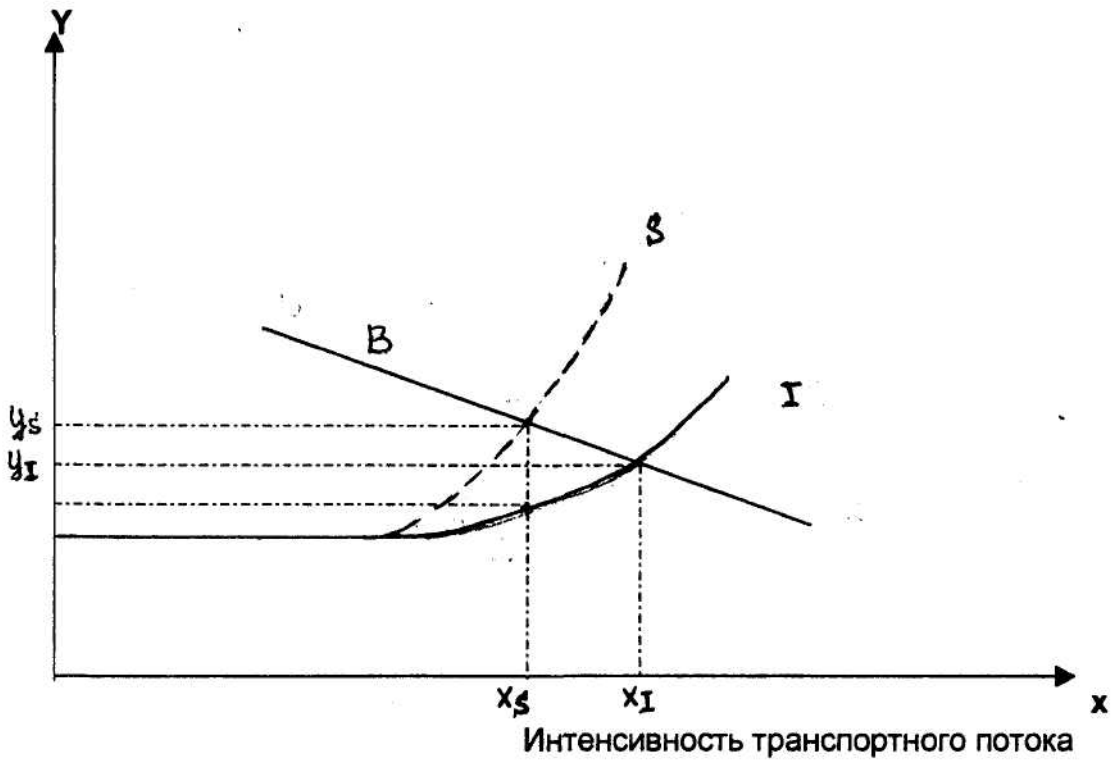


Рис. 2.5.2

**Функции предельных общественных и индивидуальных издержек поездки по дороге**

выгоды  $u$ , равны ожидаемым индивидуальным издержкам). При отсутствии регулирующего вмешательства именно эта интенсивность движения будет наблюдаться на трассе в час пик.

Пересечение линии  $S$  с кривой индивидуальных выгод  $V$  соответствует значению аргументу  $x_s$ , данная точка на оси абсцисс лежит левее  $x_0$ . На оси ординат этому пересечению соответствует точка  $u_s$ , отражающая равновесие издержек и выгод с точки зрения всей совокупности участников движения (она лежит выше  $u_0$ ). Именно этот уровень интенсивности потока соответствует точке общегородского оптимума, дальнейший рост числа участников приводит к падению общественной эффективности. Поэтому с позиций муниципальной администрации он представляется нежелательным, так как при более высокой интенсивности потока предельные общественные издержки превосходят индивидуальную ценность такой поездки. В данном диапазоне значений аргумента модель фиксирует ситуацию, когда перед городскими властями возникает экономическая и политическая проблема ограничения потока до уровня максимизации общегородского благосостояния.

При этом возможны разные варианты решения. Экономически наиболее естественным представляется введение платы за проезд на таких участках магистрали. Однако здесь необходимо учитывать издержки функционирования самого механизма муниципального регулирования уличного движения (подробнее см. ниже, 2.6.1). При достаточно высокой пороговой интенсивности движения может оказаться рентабельной организация маршрута общественного транспорта по данной магистрали. При этом возможны варианты, отличающиеся по соотношению текущих и первоначальных затрат города на движение по такому маршруту. Как показывают многочисленные исследования текущие затраты будут наименьшими в случаях рельсового транспорта (метро, наземный электропоезд, трамвай), однако это требует столь высоких первоначальных инвестиций, что проект может быть рентабельным лишь при высоком уровне загруженности маршрута.

Теоретическое исследование эффектов переполнения при потреблении общественных благ стимулировало формирование самостоятельного направления, называемого "теорией клубов", в рамках которой исходной является проблема, которую решает ответственный руководитель некоторого "клуба". Он задается вопросом об оптимальном числе его членов, получающих доступ к некоторому общеклубному благу, с позиций максимизации функции полезности, отражающей потребление частных благ и рассматриваемого общественного блага, с учетом снижения качества обслуживания в связи с переполнением (что находит отражение в соответствующем значении показателя  $g$ , см. выше). Для простоты мы можем считать заданным значение  $G$ , показывающее предполагаемый объем производства общественного блага. Для типичного члена клуба задача максимизации полезности решается в рамках его индивидуального бюджетного ограничения, при этом индивидуальная цена платного клубного блага обратно пропорциональна количеству членов клуба (в целом для клуба уровень издержек производства данного блага в объеме  $G$  принимается экзогенным).

В рамках теории локального общественного сектора существует подход, в котором население города рассматривается в качестве "клуба". Далее исследуется проблема оптимальной численности населения города в ситуации эффектов издержек переполнения. Оптимальный размер "клуба" соответствует такой численности населения, при которой средние издержки обеспечения общественным благом равны предельным издержкам, соответствующим прибытию нового жителя, (приближенно рассчитываемым для единичного

приращения величины  $N$ ). Таким образом, в ситуации муниципальных общественных благ, обладающих свойством переполняемости, оптимально предлагать эти блага лишь ограниченному количеству потребителей, представляющему достаточно малую часть общего населения страны. Клубы могут быть тиражированы, если при достаточно большой численности этого населения обеспечение благами клубного типа может быть децентрализовано. В рамках такого подхода удастся предложить некоторый теоретический анализ проблемы оптимального административно-территориального деления страны с учетом важнейших видов общественных благ. Интересно сопоставить с этим модель Кристаллера, см., в частности [Занадворов ..., 1998, гл. 7].

Представим себе ситуацию существенного увеличения населения города, при котором контроль за прибытием новых жителей может быть осуществлен путем принятия особой пошлины (налог на право получения "гражданства" в данном городе). Тогда рациональная политика местных властей в контексте теории клубов сводится к определению уровня индивидуального сбора этой пошлины в рамках решения задачи максимизации функции полезности для горожан (пошлина предполагается одинаковой для всех потенциально прибывающих). Вполне естественным представляется предположение, что городские власти заведомо лучше могут осуществлять эту "фильтрацию", чем центральная власть, которая в целом будет склонна к тому, чтобы постепенно выравнивать экономическое положение граждан в пределах данной страны. В частности, они ориентируются на достижение одинакового общественного обслуживания, даже если это обслуживание подвержено переполнению. Эти теоретические соображения дают обоснование децентрализации системы местных общественных благ во имя экономической эффективности (см. 2.6). На наш взгляд было бы весьма интересно рассмотреть с позиций теории локального общественного сектора комплекс социально-экономических проблем, связанных с институтом регистрации (ранее - прописки) иногородних граждан, приезжающих в Москву на продолжительное время. Более подробно о роли теории клубов в экономическом анализе локального общественного сектора и проблем города см. [Deruycke, 1992], [Gilbert, 1996].

Теория клубов обеспечивает, таким образом, некоторое обоснование для наделения администраций городов и регионов функциями по оптимальному использованию ресурсов, связанных с производством локальных общественных благ. Безусловно подобные теоретические описания основаны на крайне упрощенных моделях, что резко снижает сферу их применимости. В дальнейших исследованиях делаются попытки учесть различия индивидов, составляющих население города и различие индивидов, образующих население всей страны. В связи с этим приобретает актуальность анализ с позиции концепции Тибу в связи мобильностью факторов производства (см. 2.3.3).

## **2.6 Финансирование ЛОБ**

### **2.6.1 Проблема соответствия пространственных структур общественных финансов и общественных благ**

Если бы ЛОБ были в большинстве своем чистыми общественными благами, было бы вполне удобно финансировать их посредством общенационального налога. Однако, в силу их смешанного характера (большей или меньшей делимости, наличия пространственно ограниченных внешних эффектов) в большинстве развитых стран обычно используется территориально распределенная многоуровневая система налогообложения. Поскольку сфера



действия большинства общественных благ значительно уже, чем территория страны, во многих случаях контингент обслуживания ограничивается населением города.' Именно поэтому подобные блага удобнее финансировать на местном, а не на общенациональном уровне.

Для чистых городских благ проблема финансирования решается путем введения местного налога (например, налога на недвижимость), либо за счет отчисления от соответствующего общенационального налога (например, подоходного). Аналогичная схема финансирования применима и для чистых квартальных благ.

Как мы показали выше, присутствие значимых пространственных эффектов перелива или переполнения характерно например, для суперквартальных благ. При этом возникает необходимость дифференцированного подхода к населению различных кварталов с учетом степени подключенности этих кварталов к конкретному ЛОБ. Аналогичная проблема может возникнуть и на межмуниципальном уровне, если общественными благами некоторого города могут пользоваться и жители соседних городов (подробнее см. выше, п.2.5.1). Это приводит к специфическим последствиям для способа их финансирования подобных ЛОБ.

Структура финансирования должна быть адаптирована к указанным внешним эффектам. Необходимо, чтобы размеры локальных коллективов определялись таким образом, чтобы минимизировать размах эффектов перелива, которые являются источником потерь эффективности в процессах использования ресурсов. Здесь мы можем предложить термин суперквартального (или, соответственно, межмуниципального) налогообложения, которое в явном виде учитывает степень подключенности к обслуживанию конкретных кварталов (или городов). Таким образом, наблюдается стремление к интернализации внешних пространственных эффектов. Так, например, во Франции значительная часть местных услуг предоставляется в рамках межкоммунальных синдикатов. Подробный анализ децентрализованных межмуниципальных схем управления в пределах экономически единого урбанизированного пространства мегаполисов дан в работе известных американских специалистов по проблемам экономики города и муниципальных финансов, см. [Остром, Тибу, Уоррен, 1993]

Особого внимания заслуживает случай смешанных благ, для которых можно без больших затрат организовать исключение пользователя (например, общественный городской транспорт). Здесь, как правило, вводится определенная плата за обслуживание например, оплата билета метро. При этом однако теоретическая возможность исключения пользователя даже в сочетании с экономической целесообразностью введения платы не гарантирует достижимого на практике, внедрения этого механизма.

Наглядной иллюстрацией подобных ситуаций является проблема транспортных пробок. В этом случае теоретический анализ дает обоснование для организации движения с наличием платных участков улично-дорожной сети города. Желательно включить в список таких участков все отрезки улиц, на которых наблюдаются транспортные пробки в час пик. При этом однако необходимо учитывать изменение загруженности этих участков в рамках суточного цикла функционирования города. В частности они могут быть бесплатными в ночные часы и оплачиваться по пониженному тарифу в часы не критичной загрузки. Целесообразно также пространственно дифференцировать тарифные ставки с учетом местоположения отдельных улиц, например, снижать плату в меру удаленности соответствующих участков от делового центра города. При этом, однако, необходимо иметь ввиду возможные

социальные издержки, связанные с излишне высокой или с заниженной ставкой оплаты. В первом случае наблюдается недостаточная обеспеченность населения муниципальными благами, во втором - избыточная интенсивность транспортного потока, создающая пробки. В обоих случаях происходит потеря эффективности.

Необходимо также учитывать дополнительные издержки, связанные с созданием и текущим функционированием самой системы платных дорог: оплата дополнительного контингента служащих, инвестиции в соответствующее оборудование, вмененные издержки, связанные с потерей времени водителей при использовании традиционных для платных автострад методов взимания платы и т.п.

Подобные трудности организации ограничения доступа к муниципальным благам создают обычно ситуации, когда собранных сумм недостаточно, чтобы полностью компенсировать муниципальные издержки. Такие службы оказываются дотационными, соответственно дополнительное финансирование может осуществляться по суперквартальной (межмуниципальной) схеме.

Таким образом, выявленный многоуровневый характер системы общественных благ, ставит перед нами проблему определения адекватного уровня управления расходами по соответствующим видам услуг, поскольку большинство общественных благ, не являются ни полностью общенациональными, ни сугубо локальными. По отдельным видам благ удается обеспечить вполне естественное распределение полномочий по уровням. Так, например, региональные власти обычно отвечают за региональную инфраструктуру (особенно за дорожную сеть), коммунальные услуги входят в сферу компетенции городской администрации и т.п. Однако, по многим другим видам благ, назначение уровня компетенции не является столь однозначным. Для подобных смешанных благ определенная степень децентрализации в сочетании с некоторой централизованной координацией политики вполне достижима и желательна. Подобная комбинированная схема управления расходами отражает сложную структуру круга потенциальных пользователей многих благ и связанных с ними внешних эффектов.

Совместное участие нескольких уровней наблюдается, например, в сферах здравоохранения и образования. Существуют определенные резервы повышения эффективности при местном управлении начальным образованием и профилактическими мероприятиями по предотвращению инфекционных заболеваний. Это объясняется тем, что знание местных культурных стереотипов поведения, бытовых привычек и особенностей образа жизни позволяет повысить качество обслуживания за счет более тонкого учета предпочтений потребителей. Однако, для высшего образования и для больниц весьма значимо существование эффектов экономии масштаба и внешних эффектов перелива. В связи с этим может оказаться целесообразным управление на более высоком уровне. Во многих случаях возникает необходимость разработки и применения некоторых общенациональных минимальных стандартов обслуживания. В этих случаях решения о соответствующих видах расходов принимается централизованно.

### **2.6.2 Преимущества, связанные с децентрализацией финансирования общественного сектора**

Решение о том, какому именно уровню должно быть поручено формирование политики расходов, а также соответствующее финансирование и управление, требует рассмотрения широкого спектра вариантов распределения ответственности по управленческой вертикали. В целом, задача выявления конкретного уровня управления, призванного формировать соответствующую

политику расходов, является многокритериальной. Поэтому трудно предложить однозначную бесспорную схему распределения компетенций, что порождает соответствующие конфликты между уровнями.

Децентрализация принятия решений о ресурсах, выделяемых для общественного сектора экономически оправдана при значимых различиях в предпочтениях между городами (регионами) и при достаточно высокой мобильности населения и бизнеса. Теоретический анализ этой ситуации был дан Оатсом при рассмотрении теоремы децентрализации, в его классической монографии, определившей становление современной теории локальных финансов [Oates, 1972]. Подробнее об этом см., например, [Якобсон, 1995], [Cullis & Jones, 1998].

На местном уровне легче выявить реальный спрос населения на общественное обслуживание. Соответственно возникает необходимость в проведении исследований системы предпочтений населения с учетом особенностей конкретного города (региона), в частности, с различными аспектами состояния городской среды, подробнее см. 3.3-3.4. Ориентация на эти предпочтения позволяет построить многоуровневую систему общественной сектора более близкую к оптимальному варианту, чем в случае централизованно управляемого общественного сектора (подобно ситуации бывшего СССР). Централизованная система более выгодна лишь для услуг с высоким уровнем экономии масштаба.

Избранные местные власти заинтересованы учитывать местные предпочтения, если их переизбрание связано с максимизацией благосостояния местного населения. Это может быть безразлично центральной власти, особенно в большой стране при высоких информационных затратах и слабой отдаче для центра от достижения благосостояния на местном уровне. Побуждение к тому чтобы эффективно управлять общиной возрастает с ростом числа конкурирующих общин и с расширением поля их конкуренции (см. выше подход Тибу, п. 2.3.3). Если жители могут выбирать место проживания, среди городов, власти которых наделены широкими полномочиями, то это стимулирует повышение ответственности местных руководителей («голосование ногами»).

Децентрализация также благоприятствует проведению экспериментов и инновационному процессу в сфере обеспечения ЛОБ. Децентрализованная система приводит к росту скорости диффузии новых методов производства и управления в общественном секторе. Увеличение числа городов, наделенных широкими полномочиями приводит к увеличению области выбора местожительства домохозяйств и способствует «прозрачности» этого выбора, что весьма актуально для современной России. При этом домохозяйства лучше выражают свои предпочтения относительно ЛОБ, чем в условиях централизации. Таким образом, децентрализация общественного сектора является инструментом достижения эффективности. По-видимому, определенная степень децентрализации неизбежна для России в период перехода к рыночной экономике.

**2.6.3 Децентрализация общественного сектора и проблемы теоретического исследования асимметричности информации** Как было показано выше, преимущества децентрализации, повышающей финансовую самостоятельность органов муниципального управления, во многом носят информационный характер. В последние десятилетия несколько меняются акценты в проблематике теоретических исследований (локального общественного сектора). Формируется одно из наиболее перспективных направлений, ориентированное на явное

исследование асимметричности информации в "горизонтальных" и "вертикальных" взаимоотношениях территориальных администраций. Открывается многообещающий путь к пониманию механизмов формирования системы распределения финансовых полномочий и взаимоотношений по управленческой вертикали (по схеме «центр - периферия») с использованием современных достижений теории выбора в условиях неопределенности и моделей информационной асимметрии.

Таким образом, мы можем сосредоточить внимание на информационном аспекте проблематики локальных общественных благ (ЛОБ) опираясь на весьма реалистичную гипотезу том что, центр обладает несовершенной информацией о региональных (местных) условиях: издержках, доходах, предпочтениях и т.п. Это ставит центральную власть перед весьма трудной проблемой: децентрализованные фокусы управления могут эксплуатировать незнание центра и извлекать из этого максимальную «информационную ренту». Таким образом, определенная степень децентрализации становится желательной; при этом предполагается, что она сопровождается дополняющим финансовым федерализмом в форме компенсирующих трансфертов. Некоторые авторы используют ту же гипотезу для выявления асимметрии информации между местной властью, которая распределяет трансферты и фирмами, обслуживающими город.

Анализ гипотезы выявляет следующую дилемму, определяющую теоретический контекст решений о целесообразном уровне децентрализации. Чем меньше территориальная единица, возглавляемая локальной администрацией, тем лучше она информирована о предпочтениях и финансовых возможностях населения и частных фирм, производящих локальные общественные блага. Зато, подобная администрация нижнего уровня более склонна недооценивать внешние эффекты, порожденные ее решениями (эффекты перелива и налоговые искажения).

#### **2.6.4 Издержки децентрализации**

Важно учитывать и определенные издержки децентрализации. Экономические рекомендации, связанные с эффективным распределением ресурсов общественного сектора, могут входить в конфликт с целями перераспределения дохода и макроэкономической стабилизации. Особенно существенно это в таких странах как Россия, для которых характерны существенные региональные различия в распределении производственных ресурсов и доходов. Уровни обеспечения общественными благами резко различны по многим городам и регионам. Это приводит в некоторых случаях к опасному для существования государства социальному и политическому давлению.

Так, в России (как и в Китае) передача обязанностей по расходам здравоохранения на нижние уровни управления (при отсутствии адекватных выравнивающих трансфертов) приводит к нарастанию региональных разрывов в уровне и качестве общественных услуг здравоохранения. Это особенно болезненно для групп населения с низким доходом в наиболее бедных регионах.

Конкретное взаимодействие политических факторов или инерция исторически сложившейся системы административно-территориального деления страны могут приводить к существованию таких муниципальных образований или регионов, размеры которых не соответствуют условиям полной реализации потенциальных выгод, связанных с эффективностью, получаемой от децентрализации. В свете этих рассуждений неудивительно, что опыт различных

стран выявляет широкое разнообразие вариантов установления расходов по различным уровням.

С децентрализацией могут быть связаны значительные потери, вызванные, например, эффектом масштаба. Децентрализация ответственности за общественный сектор создает также новые существенные проблемы для всей многоуровневой системы управления общественными доходами и расходами. Резко усиливается потребность в координации бюджетной политики между муниципальной администрацией и правительствами регионального и национального уровня. Это необходимо для обеспечения их совместимости с общенациональными макроэкономическими целями, для достижения которых необходимы действия, связанные со всеми аспектами процесса управления общественными расходами. Речь идет о планировании и подготовке бюджета, его исполнении и корректировке, о финансовом планировании и управлении наличностью, управлении задолженностью, о ведении счетов, аудите и оценивании результатов.

Совершенствование вертикальной структуры общественного сектора требует особых усилий по предварительному исследованию возможных результатов, в связи с многокритериальностью возможных подходов к издержкам и выгодам, связанным с децентрализацией. Система межбюджетных трансфертов позволяет в процессе разработки бюджетной реформы разделить решение о расходах, управление программами и финансирование расходов. Разделение доходов и трансфертные потоки могут обеспечить необходимую координацию, необходимую для сосуществования децентрализованной системы расходов с централизованным сбором налогов и соответствующим перераспределением. Однако, в связи с перераспределительными последствиями децентрализации расходов часто возникают трения между установлением ответственности за расходы и системой финансирования.

#### **2.6.5 Заключение: теоретические и практические проблемы совершенствования системы локальных финансов**

Современная экономическая теория дает рекомендации по формированию такого многоуровневого распределения ответственности за источники дохода общественного сектора, которое позволяет сформировать сбалансированную бюджетную систему, ориентированную на расходные статьи бюджетов всех уровней. На простых примерах были рассмотрены основные принципы эффективного обеспечения ЛОБ. Однако эти замечательные результаты были получены при условии выполнения весьма сильных предположений, поэтому важно признать ограниченность подобных результатов.

В современной России передача ответственности за расходы на уровень города (или региона) представляется критически важной для экономической стабилизации. При этом необходимо учитывать накопленный во многих странах мира опыт осуществления подобной децентрализации. Адекватное описание этого опыта и разработка возможных рекомендаций требуют освоения формального аппарата экономического моделирования, предлагаемого современной теорией финансового федерализма. Однако, при реальном осуществлении реформ бюджетной системы необходимо в первую очередь ориентироваться на социальные предпочтения населения. Именно в этом контексте следует рассматривать те рекомендации, которые может предложить экономическая теория, при выявлении надлежащего уровня децентрализации в общественном секторе.

Следует иметь в виду, что стандартная теория бюджетного федерализма предлагает довольно скудный набор рекомендаций относительно установления ответственности (за исключением чисто локальных или чисто национальных благ). Изучение реальной практики децентрализации демонстрирует существование широкого диапазона различных вариантов решений о распределении ответственности. Весьма типичны ситуации наложения сфер компетенции по формированию политики и управлению общественными услугами. Наблюдается однако следующая общая закономерность: в развитых странах степень децентрализации больше, чем в развивающихся. Часто также степень децентрализованности страны меняется с течением времени (например, в таких ранее высокоцентрализованных развитых странах, как Франция и Италия в последние десятилетия наблюдаются значимые изменения в сторону децентрализации).

## 2.7 Резюме

Важнейший аспект экономической роли города связан с системой муниципального обслуживания, обеспечиваемого его инфраструктурой. В связи с этим в теории экономики города ключевую роль играет концепция локальных общественных благ (ЛОБ), для которых характерна определенная степень делимости и исключаемости потребления. Поэтому в отличие от чистых общественных благ, рассматриваемых в классической теории общественного сектора, ЛОБ являются смешанными благами. При их изучении ключевую роль играет понятие зоны обслуживания, позволяющее учесть экономическую роль фактора расстояния. Важнейшей характеристикой таких зон является пространственно распределенный показатель ожидаемой частоты использования общественного блага.

Для ЛОБ весьма характерны внешние эффекты перелива (выгод или ущерба) и переполнения. Пространственная структура системы локальных общественных благ определяет оптимальную схему децентрализации управления и финансирования общественного сектора (с учетом указанных внешних эффектов).

Подлинными выгодами децентрализации достигаются лишь при правильном определении объемов выпуска местных общественных благ (в том числе услуг). Они должны соответствовать конкретным вкусам и обстоятельствам жителей городов и регионов. Это в свою очередь определяет необходимые объемы финансирования. Разумеется, городские и региональные власти в своих обращениях к верхам часто завышают эти объемы в надежде на всевозможные дотации и субвенции. Однако, учитывая нынешний кризис в России, они вряд ли могут рассчитывать на значимые финансовые потоки. В этих условиях им остается лишь бороться за снижение доли налогов, уходящей в распоряжении более высоких инстанций.

Исследование подобных проблем функционирования локального общественного сектора, в частности, типичных случаев его неэффективности, взывает к объединению усилий экономистов и политологов. К сожалению, попытки синтеза этих двух подходов имели пока весьма ограниченный успех. Представляется, однако, перспективной разработка детальных описательных моделей с более аккуратной спецификацией политического процесса, определяющего предоставление общественных благ (все стадии борьбы за бюджет на городском, региональном и федеральном уровнях). Важно не забыть и

про внебюджетные фонды с учетом всего политического контекста их формирования, что весьма актуально, например, для Москвы.

В современной России существует заметное напряжение, порой перерастающее в конфликт, между силами, «продвигающими» бюджетную децентрализацию и силами, стимулирующими централизацию в общественном секторе.

Баланс этих сил в данный переходный период, по-видимому, склоняется в пользу значительного усиления финансовой самостоятельности городов и регионов, которое представляется особенно разительным по сравнению с предшествующим советской эпохой. На уровне правящей элиты, связанной с федеральным центром, возникает естественное опасение, что возникающие при этом сепаратистские тенденции могут превратить российское государство в весьма «рыхлую» конфедерацию. В то же время на уровне отдельных регионов постепенно вызревает конфликт по поводу разделения финансовых полномочий между губернаторами и администрациями городов, обеспечивающих основную часть доходов регионального бюджета.

В этих условиях такие города оказываются естественными «союзниками» федерального центра в его борьбе за сохранение федерации, что вписывается в контекст многовекового опыта Западной Европы. По-видимому, Россия «вползает» в эпоху муниципальной революции, в результате которой города станут подлинными субъектами финансовой системы, подобно европейским городам, добившимся этих прав много столетий назад.

#### ЛИТЕРАТУРА

Аткинсон, Стиглиц, 1995; Глазычев ..., 1995; Сазонов, 1975; Стиглиц, 1997; Остром, Тибу, Уоррен, 1993; Якобсон, 1995; Яницкий, 1984.  
Cullis & Jones, 1994; Evans, 1992; Derycke, 1992; Derycke & Gilbert, 1988; Fujita, 1990; Gilbert, 1996; Oates, 1991; Rosen, 1985; Rubinfeld, 1987 Tiebout 1956; Wildasin, 1986.