

Горяинова Людмила Владимировна

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономической теории
и инвестирования
Московского государственного университета
экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ УСЛУГИ В КОНЦЕПЦИИ ОПЕКАЕМЫХ БЛАГ

Goryainova Lyudmila Vladimirovna

PhD in Economics,
Assistant Professor,
Economic Theory and Investment Department,
Moscow State University of Economics, Statistics
and Informatics (MESI)

INFRASTRUCTURE SERVICES IN THE CONCEPTION OF SUBSIDIZED GOODS

Аннотация:

В статье обосновывается место инфраструктуры в экономической системе, определено понятие и составлена классификация инфраструктурных услуг. Рассматриваются две традиции, сложившиеся в экономической теории по поводу обоснования перечня благ, производство которых нуждается в государственной поддержке. Раскрываются мотивация и механизмы реализации общественной опеки инфраструктурных услуг как опекаемых и мериторных благ.

Ключевые слова:

инфраструктура, инфраструктурные услуги, публичные услуги, классификация инфраструктурных услуг, общественные блага, опекаемые блага, мериторные блага, товары Баумоля, государственно-частное партнерство, автономные учреждения, автономные некоммерческие организации.

Summary:

The article substantiates the place of infrastructure in the economic system, the concept and classification of the infrastructure services. The author considers two traditions in the economic theory regarding the justification of the list of goods, the production of which requires the state support. The paper reveals the motivation and mechanisms of implementation of public care infrastructure services as subsidized and merit good.

Keywords:

infrastructure, infrastructure services, public services, classification of infrastructure services, public benefits, subsidized goods, merit good, Baumol goods, public-private partnership, independent institutions, independent non-profit organizations.

Инфраструктура выступает в качестве одного из факторов экономического и социального развития общества: без нее нельзя представить осуществление экономической деятельности, она формирует целые сектора экономики и играет важнейшую роль в повышении уровня и качества жизни населения, обеспечении мобильности населения, увеличении скорости передвижения грузов.

В литературе отсутствует общепринятая трактовка понятия «инфраструктура». Г.А. Гольц [1, с. 11], Б.А. Райзберг и Л.Ш. Лозовский [2], Ю.А. Юданов [3, с. 170], Ю.Ю. Суслова [4], раскрывая смысл термина, по-своему трактуют свойства, назначение, роль инфраструктуры в экономике. Общим положением для всех исследований является то, что термином «инфраструктура», как правило, обозначается совокупность элементов экономической системы, носящих обеспечивающий характер по отношению к основной деятельности. В качестве опорного в рамках данного исследования примем определение, в соответствии с которым «инфраструктура представляет собой комплекс объектов и видов деятельности, обслуживающих производственную и непроизводственную сферы в целях обеспечения воспроизводственного процесса, социальных, политических, культурных и семейно-бытовых условий жизнедеятельности общества, а также формирование национального рынка и имплантацию его в глобальную экономику» [5, с. 31].

Эксперты Всемирного экономического форума выделяют два вида инфраструктуры [6]:

– *социальную инфраструктуру*, которая включает здания и / или другие инфраструктурные объекты, необходимые для оказания социально значимых услуг населению – медицинские и образовательные учреждения, жилье и т. п.;

– *производственную инфраструктуру*: объекты, обеспечивающие функционирование и управляющие инфраструктурой, необходимые стране или региону для поддержания экономического роста: энергетика, связь, водоснабжение, канализация, сбор и удаление твердых отходов, газопроводы, дороги, плотины, сети ирригационных и дренажных каналов, городской и междугородный рельсовый транспорт, городской колесный транспорт, порты и водные пути, аэропорты.

Инфраструктурные проекты обеспечивают рост совокупного спроса, в том числе на строительные работы и материалы, на продукцию металлургической промышленности и другие необходимые виды продукции, работ и услуг, способствуя экономическому росту за счет проявления мультипликационного эффекта. Говоря о мультипликационном эффекте транспортной инфраструктуры, президент ОАО «Российские железные дороги» В.И. Якунин подчеркивает, что работа

железнодорожного транспорта связана с девятнадцатью отраслями национальной экономики, она создает в них рабочие места, способствует их развитию и развитию экономики в целом [7].

Привязанность к определенной территории инфраструктурных объектов и их влияние на производственную и социальную ситуацию обуславливает то, что проведение оценки инвестиционной привлекательности региона должно происходить с учетом уровня развития инфраструктуры. Так, составление рейтинга инвестиционной привлекательности регионов агентством «Эксперт РА» предполагает рассмотрение в качестве одного из оцениваемых факторов количества и качества инфраструктуры. В рейтинге глобальной конкуренции Всемирного экономического форума за 2013–2014 гг., в котором Россия заняла 64-е место, среди двенадцати критериев присутствует и уровень развития инфраструктуры [8].

Предназначение инфраструктуры в экономике определяется тем, что ее объекты служат для предоставления общезначимых инфраструктурных услуг. В литературе существуют три подхода к определению услуги. В соответствии с первым подходом к сфере услуг относят отрасли соответствующей специализации. Согласно второму подходу понятие «услуга» формируется методом альтернативы: суммируются свойства и признаки, противоположные тем, которые характерны для материального блага. По К. Марксу, используется «специфическое название “услуги” потому, что труд оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности» [9, с. 413].

В конце XX в. получил распространение третий подход, в соответствии с которым определение понятия «услуга» строилось на концентрации ее общих черт, а наиболее ярко выраженные свойства, отражающие специфику, закреплялись за конкретными видами услуг [10, с. 8].

В экономической литературе приводятся различные способы классификации услуг, различающие их по ряду признаков. Группируя услуги по форме собственности на используемые ресурсы, авторы выделяют услуги общественного сектора, частного сектора, а также фирм со смешанной формой собственности.

При исследовании услуг общественного сектора в экономической литературе и нормативно-правовых актах РФ используются такие понятия, как «государственные услуги», «публичные услуги», «социальные услуги», «муниципальные услуги», «бюджетные услуги». Однако до сих пор не определены четкие критерии отнесения услуг к вышеперечисленным категориям, поскольку каждая из них имеет различное содержание и характеризует услуги с разных сторон.

Несмотря на широко представленные определения понятия «инфраструктура», в литературе отсутствует трактовка термина «инфраструктурные услуги». Основываясь на произведенном С.В. Пименовым сравнительном анализе публичных, государственных и бюджетных услуг [11, с. 31], можно определить, что инфраструктурные услуги – это публичные услуги, направленные на реализацию общественных интересов и обеспечение деятельности общезначимой направленности; имеющие неограниченный круг субъектов, пользующихся данной услугой; осуществляемые как публичными, так и частными субъектами. Предложенное определение содержит указание на то, что данный вид услуг является разновидностью публичной услуги и может предоставляться с использованием бюджетных и частных инвестиций, что подводит к пониманию того, что инфраструктурные активы могут быть объектом государственно-частного партнерства.

Активность государства в экономике РФ в последние годы вызывает массу дискуссий о ее обоснованных границах. Это аргументируется тем, что основное течение экономической теории – неоклассическая школа – связывает участие государства в экономике исключительно с решением проблем несостоятельности рынка, перечисление которых присутствует в каждом учебнике по экономической теории [12, с. 362]. Однако в других экономических концепциях существуют иные подходы к обоснованию благ, производство которых нуждается в государственной поддержке.

Для понимания сущности проблемы необходимо обратиться к работам Ричарда Масгрейва [13], содержащим анализ различных подходов к выделению этих благ. В современных экономиках производство и потребление благ часто не вписываются в сложившееся представление о благах, производство которых регулируется рынком. Р. Масгрейв выделяет две традиции рассмотрения в экономической теории проблемы производства благ за счет бюджета, которые сложились в XIX в. Прежде всего это английская традиция, уходящая корнями в работу А. Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов», в соответствии с которой у государства есть «три весьма важных обязанности» [14], выполнение которых невозможно рынком из-за существования нулевых цен на блага, удовлетворяющие эти потребности. Кроме того, по Смиту, интересы общества в целом – простая сумма интересов лиц, его составляющих.

С другой стороны, в экономической науке в этот же период сложилась немецкая традиция, в соответствии с которой обосновывается необходимость финансирования государством строительства железных дорог, эстетического воспитания и образования детей, а также проведения социальной политики в отношении тех, кто получил травмы на производстве [15]. Для одного из

сторонников этой концепции Ф. Листа имела большое значение такая общность людей, как нация, а также ее интересы [16].

Различие этих двух подходов заключается в том, что английская традиция делает акцент на проблемах несостоятельности рынков в производстве ряда благ, включая общественные блага, отделяя таким образом общественный сектор от рыночного механизма, а немецкая традиция обращает внимание на мотивацию действий государства, а именно удовлетворение общественных потребностей. Политэкономическая школа Германии, оформившая эту традицию, не восприняла методологию маржинализма, основанную на принципе индивидуализма, выдвинув вместо этого принцип холизма, в соответствии с которым целое имеет иные характеристики, чем части этого целого. Неоклассика подвергала такой подход критике, доказывая, что коллективные интересы не могут персонифицироваться, а следовательно, коллектив не может быть носителем предпочтений.

Обе традиции в экономической теории не получили до конца XIX в. совместного продолжения и развития, и, в соответствии с методологией неоклассики, участие государства в решении экономических проблем связывалось с рыночной несостоятельностью и производством общественных благ. Отсюда обосновывался вывод о том, что при финансировании государством общественных благ не выполняется принцип эффективности распределения ресурсов $MU = MC$, и для осуществления этого процесса необходимы политические решения.

Обобщая ситуации, в которых государство должно принимать участие в качестве организатора производства разнообразных благ, отметим, что все они могут быть объединены термином «опекаемые блага», введенным в научный оборот профессором А.Я. Рубинштейном, по мнению которого для построения общей концепции государственной опеки необходимо выявить, какие блага следует относить к опекаемым, какова мотивация общественной опеки, посредством каких механизмов реализуется общественная опека [17, с. 5].

Термин «опекаемые блага» А.Я. Рубинштейн использует для обозначения случаев несостоятельности рынка, производства общественных благ, услуг экономики Баумоля [18] и мериторных благ. Понятие «мериторные блага» ввел в науку Р. Масгрейв, отнеся к ним блага, спрос на которые со стороны частных лиц отстаёт от спроса со стороны общества, поэтому государство стимулирует их производство: «патологический случай», «слабоволие Одиссея», иррациональное поведение в случае недостатка доходов, «случай общих потребностей» [19]. Р. Масгрейв обосновывает вывод о том, что эти блага удовлетворяют предпочтения индивидуумов, не выявляемые рыночным механизмом. Производство и потребление этих благ особенно необходимо в условиях экономики знаний.

Каково место инфраструктурных услуг в концепции «опекаемых благ»? Производство ряда инфраструктурных услуг выпадает из регулирования рыночным механизмом. Изучение перечня объектов инфраструктуры, представленного в таблице 1, показывает, что инфраструктурные объекты и генерируемые ими услуги неоднородны по своим свойствам.

Таблица 1 – Классификатор объектов инфраструктуры [20]

Сфера / Отрасль	Социальная	Коммунальная	Энергетическая	Транспортная
1	Здравоохранение	Централизованные системы водоснабжения и водоотведения	Производство, распределение и передача тепловой энергии	Автомобильные дороги
2	Образование	Переработка и утилизация ТБО	Производство, распределение и передача электрической энергии	Авиационный транспорт
3	Спорт	Очистные сооружения	Распределение и передача газа	Железнодорожный транспорт
4	Туризм	Гидротехнические сооружения	–	Морской и речной транспорт
5	Культура	Городское благоустройство	–	Общественный транспорт
6	Социальное обслуживание населения	–	–	Трубопроводный транспорт
7	–	–	–	Дорожное хозяйство

Услуги социальной инфраструктуры подпадают под характеристику продуктов экономики Баумоля и мериторных благ. Этим услугам не присущи две характерные черты общественных благ: неисключаемость и несоперничество. Государство заинтересовано в том, чтобы росло потребление услуг здравоохранения, образования, культуры, физкультуры и спорта, поэтому оно должно стимулировать производство и потребление этих благ, заботясь о развитии челове-

ского капитала. Основные решения, которые предлагаются в экономической теории по финансированию производства социальных инфраструктурных услуг, связаны с выплатой субсидий производителям, способствующих снижению цен и стимулирующих потребление этих благ. Вместе с тем обоснование введения субсидий в теории подвергается критике со времен А.С. Пигу, поскольку приводит к общественным потерям.

Предлагаемая концепция для решения проблемы производства значимых в экономике знаний мериторных благ основана на подходе, в соответствии с которым используется принцип комплементарности частной и общественной полезности. Практические предложения по решению проблемы финансирования производства мериторных благ состоят, во-первых, в изменении организационно-правовой формы предприятий, производящих эти блага и услуги, и, во-вторых, в привлечении частного капитала в эти сферы.

Законодательством рассматриваются две основные организационно-правовые формы, в которые могут быть преобразованы бюджетные учреждения: автономные учреждения (АУ) и автономные некоммерческие организации (АНО). Автономные учреждения, в отличие от бюджетных, обладают большей свободой в отношении переданного им имущества и в осуществлении поставленных целей, закрепленных в уставе автономного учреждения, что позволяет расширить перечень услуг, оказываемых учреждением, повысить уровень оперативности управления учреждением, заработной платы работников учреждения [21, с. 82].

Создание конкурентных способов распределения бюджетных средств приводит к конкуренции между организациями и в конечном счете к борьбе за получателя социальных инфраструктурных услуг, повысив при этом качество предоставляемых населению услуг.

Услуги коммунальной, энергетической и транспортной инфраструктуры отличны от услуг социальной сферы. Коммунальная инфраструктура является общественным благом: она неконкурентна и неисключаема, из-за высокой капиталоемкости близка к чистому общественному благу. Экономическая выгода от отсутствия конкуренции в данном случае обеспечивается действием эффекта масштаба. Мотивация общественной опеки со стороны государства заключается в преодолении «эффекта безбилетника».

Энергетические услуги подразделяются на: услуги по энергоснабжению (деятельность по передаче энергии по электрическим и тепловым сетям) и сервисы (вспомогательные услуги в сферах генерации, передачи, сбыта и полезного использования энергии).

Деятельность энергетических компаний основывается на государственной и муниципальной собственности, а также на частной собственности на энергоактивы. Объекты коммунальной, энергетической и транспортной инфраструктуры, обладая признаками общественных благ, генерируют услуги, выступающие в виде частных благ, которые потребитель использует и оплачивает самостоятельно. Если предоставление коммунальных благ является предметом договора между продавцом и покупателем, то, следовательно, логично передать предоставление таких услуг операторам на конкурентном рынке.

Разделение понятий «инфраструктура» и «инфраструктурные услуги» подводит нас к пониманию того, что в инфраструктурном секторе экономики эффективным является взаимодействие государства и бизнеса на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП), при котором частный партнер производит и оказывает коммунальные услуги, а федеральные, региональные или муниципальные органы власти предоставляют ему объекты инфраструктуры в управление, аренду или концессию. Мотивация общественной опеки в данном случае заключается в том, что государство получает возможность контролировать процесс, получать финансирование в условиях бюджетных дефицитов и разделять риски с частными партнерами, а частные партнеры – конкурировать за вход на рынок инфраструктурных услуг.

Исследование природы благ, производство которых поддерживается государством и которые направлены на удовлетворение потребностей общества в целом, показывает, что расширение методологии неоклассической школы путем отхода от принципа индивидуализма применительно к трактовкам благ через введение понятия «опекаемые блага» оказывается весьма плодотворным. Прежде всего это имеет отношение к обоснованию мотивации и общественной опеки производства и потребления мериторных благ, столь значимых в экономике знаний.

Ссылки:

1. Гольц Г.А. Инфраструктура и общество: принципы стратегии определяющего развития России // Экономическая наука современной России. 2002. № 2. С. 5–21.
2. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Словарь современных экономических терминов. М., 2008. 480 с.
3. Юданов Ю.А. Микроэкономика: практический подход : учебник / под ред. А.Г. Грязновой и А.Ю. Юданова. М., 2004. С. 170.
4. Сулова Ю.Ю. Методические подходы к исследованию рыночной инфраструктуры как фактора общественного разделения труда // Проблемы современной экономики. 2007. № 3.

5. Горяинова Л.В. Инфраструктура как объект государственно-частного партнерства // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО МЭСИ. 2012. № 6. С. 31–37.
6. Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure. New York, 2010.
7. Якунин В.И. Выступление на заседании Круглого стола «Экономический рост России» по теме: «Транспортная стратегия России – пояс развития» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.veorus.ru/conference-151014.html> (дата обращения: 15.10.2014).
8. Королева А. Три шага вперед [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2013/09/5/tri-shaga-vpered/> (дата обращения: 17.03.2015).
9. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Т. 4. Теории прибавочной стоимости. Ч. 1. М., 1954. С. 413.
10. Восколович Н.А. Экономика платных услуг. М., 2007. С. 8.
11. Пименов С.В. К вопросу о сущности и критериях государственных услуг // Российское предпринимательство. 2010. № 8. С. 29–34.
12. Горяинова Л.В. Несостоятельность рыночного механизма // Горяинова Л.В. Экономическая теория : учеб. для бакалавров / под общ. ред. В.Ф. Максимовой. М., 2014. С. 361–372.
13. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. М., 2009. 716 с.
14. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 2006. Кн. IV. Гл. 9.
15. Шмоллер Г. Народное хозяйство, наука о народном хозяйстве и ее методы. М., 2008. 366 с.
16. Лист Ф. Национальная система политической экономии. М., 2005. 382 с.
17. Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ». М., 2008. С. 5.
18. Baumol W., Bowen W. Performing Arts: the Economic Dilemma. Cambridge ; London, 1968.
19. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Указ. соч.
20. Ткаченко М.В. Основные положения концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 г. [Электронный ресурс]. М., 2013. С. 30. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/conception_2020_16.10.2014.pdf (дата обращения: 09.02.2015).
21. Горяинова Л.В. Привлечение частных инвестиций в сферу культуры: механизмы, мировой опыт, проблемы // Человеческий капитал. 2013. № 11. С. 77–83.

References:

1. Goltz, GA 2002, 'Infrastructure and Society: The strategy defines the principles of Russia', *Economics of Contemporary Russia*, no. 2, p. 5-21.
2. Raizberg, BA & Lozovskiy, LS 2008, *Dictionary of modern economic terms*, Moscow, 480 p.
3. Yudanov, YA 2004, *Microeconomics: a practical approach: the textbook*, Moscow, p. 170.
4. Suslov, YY 2007, 'Methodological approaches to the study of market infrastructure as a factor of social division of labor', *Problems of modern economy*, no. 3.
5. Goryainova, LV 2012, 'Infrastructure as an object of public-private partnerships', *Economics, Statistics and Informatics. Vestnik UMO MESI*, no. 6, . 31-37.
6. *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure* 2010, New York.
7. Yakunin, VI 2014, *Speech at the round table "Economic growth of Russia" on "Transport Strategy of Russia - belt development"*, retrieved 15 October 2014, <<http://www.veorus.ru/conference-151014.html>>.
8. Koroleva, A 2013, *Three steps forward*, retrieved 17 March 2015, <<http://expert.ru/2013/09/5/tri-shaga-vpered/>>.
9. Marx, K and Engels, F 1954, *Capital*, vol. 4, Theories of Surplus Value, part 1, Moscow, p. 413.
10. Voskolovich, NA 2007, *Economy paid services*, Moscow, p. 8.
11. Pimenov, SV 2010, 'On the question of the nature and criteria for public services', *Russian Entrepreneurship*, no. 8, p. 29-34.
12. Goryainova, LV 2014, 'Inconsistency of the market mechanism', in Goryainova, LV, *Economic theory: textbook*, Moscow, p. 361-372.
13. Musgrave, RA & Musgrave, PB 2009, *Public Finance: Theory and Practice*, Moscow, 716 p.
14. Smith, A 2006, *The Wealth of Nations*, Moscow, book IV, part 9.
15. Schmoller, G 2008, *The economy, the science of the national economy and its methods*, Moscow, 366 p.
16. Liszt, F 2005, *The National System of Political Economy*, Moscow, 382 p.
17. Rubinstein, AY 2008, *On the theory of markets "wards of benefits"*, Moscow, p. 5.
18. Baumol, W & Bowen, W 1968, *Performing Arts: the Economic Dilemma*, Cambridge; London.
19. Musgrave, RA & Musgrave, PB 2009, *Public Finance: Theory and Practice*, Moscow, 716 p.
20. Tkachenko, MV 2013, *Basic concept (strategy) development of public-private partnership in the Russian Federation until 2020*, Moscow, p. 30, retrieved 09 February 2015, <http://pppcenter.ru/assets/docs/conception_2020_16.10.2014.pdf>.
21. Goryainova, LV 2013, 'Attracting private investment in culture: the mechanisms of world experience, problems', *Human Capital*, no. 11, p. 77-83.