

Региональная экономика

БУДУЩЕЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В АГЛОМЕРАЦИИ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗГЛЯДОВ НА МЕТРОПОЛИТЕНСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юрий ПАВЛОВ

Юрий Владимирович Павлов —
старший преподаватель кафедры
региональной экономики и управления,
Самарский государственный
экономический университет
(РФ, 443090, г. Самара,
ул. Советской Армии, 141).
E-mail: pavlov-mlad@mail.ru

Аннотация

В XXI веке основными опорными территориями развития экономики России станут городские агломерации. Их развитие сопряжено с агломерационными проблемами, обусловленными усилением так называемых внешних эффектов, которые проявляются в диспропорциональном распределении доходов по территории агломерации, разрыве в качестве предоставления услуг, снижении экономической и административной эффективности управления. При игнорировании этих трудностей эффект агломерационного развития государства может не достигнуть планируемых значений. Катализатором агломерационных проблем выступает высокая степень фрагментации власти, отсутствие единого центра принятия решений в агломерации. Фрагментация может быть устранена рядом способов, например через поглощение соседей лидирующим муниципалитетом. Однако такое решение встречает сильное сопротивление в среде муниципалитетов, которые считают, что решить агломерационные проблемы можно не прибегая к ущемлению местного самоуправления. Ответы на вопросы о путях решения агломерационных проблем и судьбе муниципалитетов в агломерации дают три основные теории метрополитенского управления: теория муниципальных реформаторов, теория общественного выбора и новый регионализм. В настоящей статье проведены анализ и сравнение этих теорий, рассмотрены итоги их практического применения, показаны сильные и слабые стороны каждой из них. По агломерационной статистике стран ОЭСР за 1951–2010 годы выявлены исторические периоды популярности теорий. С вероятностью 99% статистически доказана гипотеза о влиянии цивилизационных особенностей стран на длительность периодов популярности теорий, а также на склонность к централизованной/децентрализованной модели управления агломерацией. Для оптимизации действий управленцев в России целесообразно понимать зарубежные теории и тенденции метрополитенского управления, при этом учитывая и отечественную цивилизационную предрасположенность к тем или иным решениям.

Ключевые слова: метрополитенское управление, агломерационное управление, орган управления агломерацией, цивилизационные особенности, городская агломерация.

JEL: D70, H70, N90, R00.

Введение

Одним из важнейших элементов пространственного развития России является развитие городских агломераций (далее — ГА), что должно содействовать повышению конкурентоспособности отечественной экономики. Агломерационные образования занимают 11% территории, относящейся к основной полосе расселения в стране. К 2030–2040 годам до 75% населения России может быть сконцентрировано в пятнадцати-двадцати ГА¹.

В течение XX века в США и Европе политический маятник между стимулирующей и выравнивающей политикой несколько раз перемещался от поощрения роста государственных/региональных центров к их разгрузке (например, через развитие вторых по численности населения городов региона [Лаппо, 2008]). При этом развитие ГА рассматривалось в качестве инструмента и той, и другой политики: при стимулирующей поддерживали крупнейшие ГА, при выравнивающей — периферийные [Артоблевский, 2003]. В современном виде муниципальное управление немыслимо без развития агломерационных связей.

Вместе с тем агломерационное управление таит в себе множество проблем. Так, процесс развития городской агломерации часто сопровождается несовпадением функциональной и институциональной территории ГА. Придание правосубъектности появившимся новым поселениям вокруг ядра ГА обусловило рост фрагментации власти на экономически единой территории. Социально-экономические процессы в ГА вкупе с сильным дроблением власти создали противоречивую модель развития, сопровождаемую рядом негативных внешних эффектов и проблем.

Кристиан Лефевр группирует агломерационные проблемы по методу СТЕР-анализа [Lefèvre, 2008. Р. 139–141]. Воспользуемся этим подходом и представим основные проблемы ГА в табл. 1. Проблемы неравнозначны, главные из них выделены курсивом [Slack, 2007].

В табл. 2 автором статьи показаны основные логические связи между проблемами развития ГА, однако еще большее число косвенных связей не отражено [Lefèvre, 2008; Slack, 2007]. Проблемы ГА взаимосвязаны, одна обуславливает другую, образуется единство агломерационных проблем из разных сфер, возникает заколдованный круг, когда решение какой-то одной проблемы не способно кардинально улучшить ситуацию и необходим комплексный подход.

¹ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года (проект). Министерство экономического развития РФ, 2016. http://карьер-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf.

Т а б л и ц а 1

Проблемы развития ГА

Социальные (S)	Технологические и иные (Т)
1. Разрыв в качестве предоставления услуг на территории ГА 2. Центр ГА: богатые уезжают, бедные остаются (появление неблагополучных районов, гетто) 3. Формирование антрополупустыни в регионе из-за миграции населения в ГА	1. Отсутствие стратегического планирования развития ГА 2. Пространственное разрастание ядра ГА 3. Рост суточной миграции 4. Рост транспортных проблем 5. Снижение эффекта локализации 6. Экологические проблемы, в том числе утилизация мусора, снижение площади пахотных земель и т. п.
Экономические (Е)	Политические (Р)
1. Эффект перелива, или эффект безбилетника (бесплатное использование инфраструктуры МО: например, ядро ГА предоставляет услуги суточным мигрантам, но не взимает с них налоги) [Вульфович, 2007] 2. Неиспользование экономии на масштабе (каждое МО вынуждено переплачивать за услуги вместо создания единого центра предоставления услуг для экономии затрат, происходит дублирование в предоставлении услуг) 3. Разрыв в обеспеченности финансовыми ресурсами (муниципалитеты могут иметь разную налоговую базу) 4. Сложности в установлении единых тарифов ЖКХ на всей территории ГА 5. Отсутствие единого бюджета тормозит развитие ГА [Comparative Study., 2014]. Нехватка земли 6. Спекуляции на земельном рынке [Andersson, 2010]	1. Снижение культуры низовой демократии (население не способно контролировать власть, оценивать ее и влиять на ее действия на всей территории ГА) [Вульфович, 2007] 2. Фрагментация власти в ГА 3. Несовпадение институциональных и функциональных границ ГА 4. Рост коррупции при фрагментации власти в ГА [Lefèvre, 2008] 5. Отсутствие нормативно-правовой базы по управлению ГА 6. МО стремятся сохранить самостоятельность, поэтому могут противиться сотрудничеству, в итоге — сложности в продвижении проектов ГА 7. Конкуренция между МО 8. Сложность взаимодействия между разными уровнями власти для решения проблем ГА [Comparative Study., 2014]

Примечание. МО — муниципальное образование (здесь и далее).

Поскольку ограниченность ресурсов не позволяет решить сразу все проблемы, важно выявить приоритеты. Оценка приоритетности проводится с использованием двух критериев: P_i — первостепенность устранения (в правом столбце, показывает, на сколько проблем влияет i -я проблема); C_i — сложность устранения проблем (в нижней строке, показывает, сколько проблем влияет на i -ю проблему). Сведем воедино эти два критерия при помощи коэффициента оценки приоритетности проблемы (чем больше его значение, тем выше приоритет):

$$K_i = P_i / C_i.$$

Допущением в формуле будет присвоение C_i значения 1 (тогда $K_i = P_i$) в тех случаях, когда в имеющейся выборке не окажется проблем, выступающих причиной для i -й проблемы. В результате самой приоритетной оказывается группа Р — политических проблем (25,1), с большим отрывом следуют группы Т — техно-

логических (6), Е — экономических (3,97) и S — социальных проблем (2,07). Самый высокий приоритет из всех проблем имеет «Нормативно-правовая база для ГА» (11), далее «Смягчение конкуренции между МО» (5,5). Эти выводы представляются логичными, так как основным препятствием развития ГА сейчас является несовершенство нормативно-правовой базы².

Права и возможности локальных муниципалитетов не соответствуют географическому масштабу проблем ГА, отдельный муниципалитет слишком мал для их решения [Kübler, 2002]. Одним из возможных вариантов устранения данного несоответствия является внедрение новых механизмов управления. Простейшими решениями выявленных проблем выступают либо присоединение всей агломерации к городу — ядру ГА, либо развитие межмуниципального сотрудничества (далее — ММС). Эти два крайних варианта стали отправными моментами в формировании теорий метрополитенского управления, которые первоначально разрабатывались в США и Великобритании, позже им стали уделять внимание в Западной Европе, Австралии, и сейчас вопрос об управлении ГА изучается в каждой развитой стране.

В англоязычной литературе появился специальный термин — в противовес городскому управлению (urban governance) и государственному управлению (public governance) — для управления городскими агломерациями (metropolitan governance). Имеющиеся определения термина «метрополитенское управление» различаются, общепринятого нет [Hamilton, 2004; Norris, 2001]. Под метрополитенским управлением автор статьи понимает систему управления ГА, включающую в себя субъект и объект управления («кто управляет», «чем управляет»), а также инструменты управления («как управляет»). Как синонимы в работе употребляются парные термины «метрополитенское управление» — «управление городской агломерацией», «метрополитенский ареал» — «городская агломерация».

Под термином «городская агломерация» понимается совокупность территорий муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах которых компактно расположен ряд населенных пунктов, главным образом городских, объединенных в сложную динамическую развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития³.

² А. Кутенов. Важно совершенствовать правовое регулирование процесса развития городских агломераций. <http://www.council.gov.ru/events/news/87297/>.

³ Протокол расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций в рамках III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» от 19.05.2016 № 82-АЦ. <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/82>.

Под термином «модель управления ГА» понимается та или иная разновидность метрополитенского управления, обособляемая от других в зависимости от степени институционализации [Tomàs, 2016].

Исследование построено следующим образом:

- в первой части рассмотрены основные теории метрополитенского управления, их аргументация, сильные и слабые стороны, этапы развития, критика оппонентов;
- во второй части исследования проведен анализ исторических периодов популярности теорий метрополитенского управления, страны распределены на цивилизационные группы и дан ответ на вопрос, существует ли влияние цивилизационных особенностей стран на длительность периодов популярности теорий метрополитенского управления, а также на склонность к централизованной/децентрализованной модели управления ГА.

1. Теории управления городскими агломерациями

Теория муниципальных реформаторов

Период

Вопрос о реформировании управления ГА и создании стройной и понятной управленческой структуры был поднят в конце XIX века в США представителями движения муниципальных реформаторов (это устоявшееся название, однако есть и другие: сторонники теории метрополитенских реформ, объединители, регионалисты) [Aguinaga, 2015]. Они доминировали в обсуждении темы вплоть до середины XX века [Стародубровская, 2004]. Особенный всплеск интереса к предлагаемым ими решениям был вызван субурбанизационными процессами после Второй мировой войны [Kübler, 2002].

Проблемы

Проблемы, декларируемые муниципальными реформаторами, являются классическими для ГА: отсутствие стратегического развития ГА, неэффективная конкуренция между МО в ГА, снижение эффекта масштаба, использование инфраструктуры МО без оплаты, отсутствие единой политики налогообложения, дифференциация качества услуг [Стародубровская, 2004].

Множество правительств МО в ГА преследуют только собственные интересы, что блокирует разработку стратегического

плана развития ГА; боязнь потери самостоятельности приводит к отказу от передачи полномочий для получения эффекта масштаба, реализация крупных инфраструктурных проектов тормозится. Эффект перелива препятствует инфраструктурному развитию ГА: например, ремонт дороги в МО, которой пользуются соседи, обходится дороже, теряется экономический смысл инвестиций со стороны этого МО [Slack, 2007]. Происходит социально-экономическое расслоение на богатые и бедные МО. Оно вызвано не только дифференциацией доходов, но и отличающимися затратами на услуги, что обусловлено их структурой (так, богатым МО в меньшей степени требуются некоторые социальные услуги, например социально-трудовые в случае отсутствия средств к существованию). В результате расслоение по доходам дополняется расслоением по качеству услуг [Slack, 2007. Р. 11]. Особенно заметно снижение качества услуг в тех отраслях, которые нуждаются в большой материальной базе и ограничены географическими условиями (например, в водоснабжении, водоотведении, очистке воды, на транспорте) [Slack, 2007. Р. 10]⁴.

Препятствием для решения этих проблем является фрагментированность власти в ГА, снижающая эффективность управления: в ГА «слишком много управляющих, но недостаточно управления» [Coenen, 2017]. Фрагментированность может проявиться на региональном уровне: например, в США уже в 1962 году некоторые ГА располагались на территории сразу нескольких штатов.

Решение

Теория муниципальных реформаторов опиралась на разработанную в начале XX века Максом Вебером модель рациональной бюрократии: управление достигается через организацию четкой структуры, в которой есть иерархия, распоряжения высшего органа власти спускаются на места, неисполнение карается санкциями, фаворитизм отсутствует [Kübler, 2005. Р. 8]. Положения теории муниципальных реформаторов о вмешательстве институтов в агломерационные процессы, по мнению автора статьи, имеют общие черты с еще научно не оформленным на тот момент кумулятивным направлением теорий регионального роста, признающим высокую роль вмешательства государства в развитие пространственной экономики. Кумулятивное направление представлено концепцией взаимной и кумулятивной обусловленности Гуннара Мюрдаля [Dawkins, 2003], теорией полюсов роста Франсуа Перру [Dawkins, 2003], теорией городской агломерации

⁴ Alternative Approaches to Governmental Reorganization in Metropolitan Areas. United States. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. A Commission Report. Washington, DC. 1962. June.

Гарри Ричардсона [Richardson, 1977], теорией «центр — периферия» Джона Фридмана [Friedmann, 1975], теорией диффузии инноваций Торстена Хагерстранда [Hägerstrand, 1967] и другими. Согласно теориям кумулятивного роста развитие происходит неравномерно, рост экономики концентрируется в формируемых с участием государства отдельных локациях, так называемых полюсах роста, а уже затем распространяется на остальные территории.

Согласно теории муниципальных реформаторов основным принципом муниципальных реформ должно стать создание органа управления ГА, чья институциональная территория совпадала бы с функциональной территорией ГА [Kübler, 2002]. Процесс создания политического представительства у ГА не может быть естественным результатом длительного эволюционного процесса, поэтому его надо стимулировать [Lefèvre, 2010]. Стимулировать такие процессы может региональная власть.

Предлагалось несколько вариантов модели управления ГА: одноуровневое муниципальное правительство (одноуровневая модель), двухуровневое правительство во главе с муниципальной или региональной властью (двухуровневая муниципальная, двухуровневая региональная модели) [Denters, 2016. Р. 2]. В первом случае ГА получает статус муниципалитета, центр ГА фактически поглощает остальные МО; во втором — статус МО без упразднения первичных МО; в третьем — статус региона с сохранением первичных МО. Эта теория расширяет понимание метрополитенского управления, комбинируя в нем муниципальную и региональную власть.

В результате реформ снизится бюджетное неравенство на территории ГА, уменьшатся административные затраты, усилится эффект масштаба в отраслях. Произойдет выравнивание качества услуг на всей территории ГА, повысится уровень демократичности принятия решений [Tomàs, 2016]. Вырастут доходы ядра ГА, повысится экономическая устойчивость и финансовый рейтинг, увеличится способность к заимствованиям [Rusk, 2006].

Применение теории на практике и критика

Как отмечает Филип Симпсон, уже по состоянию на 1958 год в США имелись представления о разнообразных методах управления ГА. Однако «самые эффективные модели были политически неприменимы, а те, что были политически применимы, не являлись эффективными» [Simpson, 1958. Р. 1]. Со временем произошли изменения в нормативно-правовой базе, поэтому сейчас

существует множество разновидностей моделей управления ГА, применяемых на практике. Под влиянием муниципальных реформаторов прошла волна объединений и поглощений в рамках метрополитенской и муниципальной реформ. Например, в Нидерландах число муниципалитетов снизилось с 1015 в 1945 году до 390 в 2016-м [Denters, 2016. P. 3].

Достоинством анализируемого подхода была верная диагностика управления ГА, в частности вывод о невозможности автоматического создания политического представительства ГА. Сам по себе (в результате «договорного сотрудничества») этот процесс практически неосуществим, поэтому его надо стимулировать. Однако на практике способ директивного создания управления ГА «сверху вниз» не всегда приводит к нужным результатам [Lefèvre, 2010].

Большинство проведенных реформ окончилось неудачей, так как метрополитенская власть, как правило, не могла охватить всю функциональную территорию ГА. Этому есть несколько причин, сутью которых являются разнообразные конфликты: государственная/региональная власть не желала создавать себе противовес в виде метрополитенской власти; муниципалитеты также не хотели лишиться полномочий; власть центрального города ГА не стремилась делиться своими ресурсами с правительством ГА (в случае двухуровневой модели) [Lefèvre, 2010].

Как недостаток в [Norris, 2015] отмечается, что работы метрополитенских реформаторов не вполне обоснованы с точки зрения эмпирических фактов. Однако существуют противоположные исследования, результаты которых подтверждают эффективность централизованного метрополитенского управления в сфере транспорта, экологии и регулирования пространственного разрастания городов [Ahrend, 2014]. Подтверждается рост конкурентоспособности ГА в условиях глобализации в случае наличия координирующих механизмов на региональном уровне [Lefèvre, 2008]. Отсюда следует вывод, что наработки муниципальных реформаторов могут быть эффективными, а провалы некоторых реформ объясняются местными причинами.

В России примером реализации теории муниципальных реформаторов является образование городов федерального значения с постепенным ростом их территории за счет окружающих субъектов (например, расширение Москвы за счет Московской области), поглощение городскими округами соседних муниципальных районов (Московская, Магаданская, Сахалинская области). Сюда же можно отнести создание городских округов (urban county), объединяющих ряд поселений (по сути, часть ГА) в одно МО.

Теория общественного выбора

Период

С 1960-х годов метрополитенские реформаторы уступили лидерство сторонникам теории общественного выбора, выступавшим за децентрализацию власти в ГА. Эти идеи применяли и ранее, но теперь они получили научное обоснование.

Проблемы

Сторонники теории общественного выбора обращали внимание на то, что решение проблем, стоящих перед ГА, способом, предлагаемым муниципальными реформаторами, приводит к появлению новых, более опасных негативных эффектов, когда лекарство оказывается страшнее болезни.

Например, для снижения эффекта перелива нужна масштабная юрисдикция, но ее размер приводит к возникновению эффекта дезэкономии [Slack, 2007]. Выдвигалась идея, что создание единого МО — не что иное как инструмент, используемый бюрократией центрального города ГА, для снижения конкуренции со стороны соседних МО, а это приведет к усилению монополизма [Wang, 2012]. Поглощение территории ГА центральным городом имеет неоднозначные последствия: расходы на услуги могут даже увеличиться [Edwards, Xiao, 2009]. Критиковалась идея муниципальных реформаторов о получении экономии на масштабе во всех отраслях. Утверждалось, что экономия на масштабе некоторыми отраслями достигается уже при небольших значениях численности населения, а при дальнейшем росте населения может привести к эффекту дезэкономии. Рост административной эффективности при объединении в одно МО подвергался сомнению из-за неразвитости важных сопутствующих отраслей: например, неразвитый транспорт не позволяет быстро воспользоваться услугами администрации, что резко снижает эффект от экономии [Slack, 2007]. Одним из важнейших аргументов против идей муниципальных реформаторов служили предупреждения о подрыве низовой демократии при упразднении МО.

Решение

Теория общественного выбора основана на неоклассической экономике, в которой декларируется достижимость самоорганизации системы на основе рыночных механизмов под влиянием «невидимой руки рынка» [Kübler, 2005]. Агломерационные эффекты в рамках неоклассической теории рассматривались рядом известных ученых: Альфред Вебер в 1909 году ввел понятие

агломерационной экономии, Альфред Маршалл вывел и обосновал основные агломерационные эффекты — локализации, масштаба, урбанизации [Marshall, 1920]. В некоторой степени к этому направлению можно отнести Эдгара Гувера, разработавшего к 1948 году теорию экономии городских концентраций. Согласно теориям неоклассического направления участие государства в выравнивании уровня развития территории нежелательно, так как такое выравнивание должно достигаться в результате экономических процессов.

Теория общественного выбора предполагала, что власти МО способны к взаимовыгодному сотрудничеству. Эффективным регулятором действий властей считалась «невидимая рука рынка», проявляющая себя через свободный и рациональный выбор гражданами того МО для жительства, в котором в результате межмуниципальной конкуренции достигается наивысшая полезность в балансе между налогами и услугами [Wang, 2012]. Такая точка зрения базируется на теории Чарльза Тибу, адаптировавшей положения неоклассиков к административному управлению ГА [Tiebout, 1956]. Не все МО способны выдержать конкуренцию с соседями, поэтому допускалась передача части полномочий МО соседнему МО или надмуниципальной структуре для оптимизации расходов и выравнивания качества услуг, получения эффекта масштаба. Иначе говоря, МО не только конкурируют между собой, по теории Тибу, но и сотрудничают, если видят свой интерес [Andrew, 2006]. Из перечисленных выше методов видно, что предлагалась договорная и двухуровневая модели.

Применение теории на практике и критика

Практическая реализация данной теории не является более эффективной, чем предыдущей. В США неспособность договорной модели развивать ГА отмечалась с 1930-х годов [Norris, 2015]. Договорная модель не способна реализовывать прорывные проекты развития ГА, так как органы управления МО не желают лишаться своих бюджетов. Однако под влиянием теории общественного выбора в западных государствах значительно снизились темпы создания единых органов управления ГА.

Достоинством теории считалось ее стремление эмпирически подтвердить связь между высокой степенью демократичности принятия решений и высокой эффективностью использования ресурсов [Kübler, 2002]. В последнее время эмпирическая обоснованность данной теории подвергается критике [Ahrend, 2014].

По сути, теория общественного выбора базируется на классической демократической аргументации, отстаивающей право гражданина на участие в управлении и провозглашающей несомненной

связь между ростом ответственности граждан и эффективностью управления. Однако эту же теорию позволительно применить для обоснования слияния МО: свое право голоса гражданин может проявить не только «голосуя ногами», но и голосуя за поглощение своего неэффективного МО эффективным соседним МО.

В России примером реализации идей теории общественного выбора является муниципальная реформа, стартовавшая в 2003 году, в результате которой количество МО почти удвоилось⁵. Децентрализация местного самоуправления (далее — МСУ) в 2014 году путем создания городского округа с внутригородским делением — яркий пример заботы о развитии МСУ в центрах ГА. Однако согласно критериям ОЭСР орган управления таким МО не может претендовать на статус полноценного органа управления ГА [Ahrend, 2014]. ММС в ГА пока развито незначительно: например, на всю Россию к лету 2018 года насчитывалось всего девять ассоциаций МО, которые имеют отношение к развитию и координации ГА⁶.

Теория нового метрополитенского управления

Период

Теория нового, или мягкого, метрополитенского управления ГА получила развитие с 1990-х годов. Она не требует полного институционального охвата функциональной территории ГА [Kübler, 2002]. Теория являлась как бы компромиссным ответом на бесконечный спор двух предыдущих теорий [Heiden, 2010]. Иногда эту теорию называют новым регионализмом. В ней выделяют несколько направлений, например региональный (вопрос конкуренции регионов), кластерный (образование кластеров), территориальный (новая роль субгосударственных структур в мире) и др. К метрополитенскому управлению наибольшее отношение имеет кооперативный регионализм [Aguinaga, 2015].

Проблемы

В теории нового метрополитенского управления к анализу традиционных агломерационных проблем добавляется критика двух предыдущих теорий. В [Aguinaga, 2015] отмечается, что выбор только между двумя рассмотренными теориями формирует ошибку ложной дихотомии, когда отрицание одного постулата

⁵ Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2009 года). <http://cikrf.ru/activity/relevant/detail/29480/>.

⁶ Федеральная налоговая служба России. Предоставление сведений из ЕГРЮЛ/ЕГРИП. <http://egrul.nalog.ru>.

автоматически означает поддержку другого, при этом игнорируются иные решения и подходы. Подвергается сомнению способность добиться скоординированного поведения от МО через директивные методы или через «невидимую руку рынка» [Kübler, 2005].

Решение

Сторонники теории нового метрополитенского управления пытаются использовать лучшие черты двух предыдущих концепций и избавиться от их недостатков. Эта теория ушла от однозначного утверждения о преимуществе определенной модели в любых обстоятельствах [Heiden, 2010]. С одной стороны, признаются преимущества различных моделей в тех или иных случаях, с другой — выдвигается собственный подход, нацеленный на сохранение демократичности и рост административной эффективности.

Учет важности всевозможных институтов в управлении ГА сближает эту теорию с эндогенными теориями экономического роста. Эндогенные теории являются симбиозом положений неоклассических и кумулятивных теорий, а также институциональной экономики, учитывающей внеэкономические факторы. К этой группе можно отнести теории новой экономической географии, разработанные совместно Полом Кругманом, Масахисой Фуджитой, Энтони Венаблесом [Fujita et al., 1999], работы по агломерационному эффекту Пола Ромера [Romer, 1986], кластерную теорию Майкла Портера [Porter, 1990] и др. Возникновение агломераций эти авторы объясняют возрастающей экономией от масштаба, конкуренцией, специализацией, обменом технологиями, институциональным развитием и развитием человеческого капитала и т. д.

Теорией нового метрополитенского управления предлагается не упразднить локальные МО, но обязать их к взаимному сотрудничеству, что должно снизить конкуренцию между МО внутри ГА [Tomàs, 2016]. Постулат об обязательности сотрудничества сближает эту теорию с муниципальными реформаторами, а идея о множестве правительств в ГА — с теорией общественного выбора [Aguinaga, 2015].

Достичь позитивного синергетического эффекта можно не приказами или «невидимой рукой рынка», а через переговоры [Kübler, 2005]. Подвинуть МО на переговоры не всегда просто, что объясняется так называемой ловушкой решений, когда участники не хотят менять статус-кво. Инструментом для стимулирования переговоров выступает правительство более высокого уровня, которое создает систему стимулов и наказаний (гранты, санкции)

[Heiden, 2010]. Отличие от региональной модели — в более мягких методах влияния. Другим инструментом является воспитание сильных лидеров, способных организовать ММС, показать МО все преимущества ММС [Kübler, 2005].

Однозначно определить модель управления ГА, рекомендуемую этой теорией, непросто, так как предлагаемые сетевые схемы лежат в области неявной институционализации (например, может наличествовать сильное, но неофициальное участие региона). Модель управления можно представить как полицентричную систему, в которой на добровольных началах происходит ММС при стимулировании процесса государством [Denters, 2016].

Применение теории на практике и критика

Несмотря на новизну теории, ее идеи о невозможности разработки универсальной модели сразу для всех ГА, о роли государства в стимулировании ММС получили широкое признание ученых [Aguinaga, 2015]. Положения теории способствуют модернизации предлагаемых теорией общественного выбора моделей: добавляется участие государства в работу так называемых специальных районов, советов, продвигаются идеи участия бизнеса и гражданского общества в управлении [Aguinaga, 2015].

Применение теории на практике не лишено специфических рисков. Так, во Франции все города от 50 тыс. чел. получают в обязательном порядке метрополитенские органы управления, которые имеют свои ресурсы и предоставляют услуги в ряде отраслей. За это государство оказывает финансовую помощь таким МО. Однако МО могут ограничивать власть метрополитенского органа управления, что приводит к его фиктивной деятельности, при этом МО всё равно продолжают получать помощь от государства. Налицо факт злоупотребления [Lefèvre, 2010].

В России влияние теории нового метрополитенского управления проявляется прежде всего в повышении внимания региональной власти к развитию ГА [Развитие городских агломераций..., 2014].

Сравнение теорий

Теория нового метрополитенского управления является неким симбиозом двух других теорий с тяготением к теории общественного выбора, поэтому сравнение будет вестись между идеями муниципальных реформаторов и сторонников теории общественного выбора.

Обе эти теории сходились в том, что ГА нуждается в управлении: либо централизованном (теория муниципальных реформа-

Т а б л и ц а 3

Эффективность решения агломерационных проблем: сравнение теорий

Теория муниципальных реформаторов		Теория общественного выбора	
Критерий	Модель управления	Теория муниципальных реформаторов	Теория общественного выбора
Эффект пере- лива, разрыв в качестве услуг, выравнивание налоговой базы	Центра- лизованная	(+) Снижение негативных внешних эффектов. Рост до- ходов центрального города	(-) Рост долгов ядра ГА. Качество услуг падает из-за снижения конку- ренции между МО [Coenen, 2017]
	Децентра- лизованная	(-) Неспособность нивелировать негативные внешние эффекты. Качество услуг падает из-за конкуренции МО: горожане редко ориентируются при переезде на администрацию МО, нет учета транзакционных издер- жек [Slack, 2007]	(+/-) Необходимо привлечение региональной власти. Качество услуг высокое из-за конкуренции МО [Tomàs, 2016]
Эффект масштаба	Центра- лизованная	(+) Объединение МО даст критическую массу для эко- номии на масштабе	(+/-) Значение эффекта масштаба преувеличено. Он может превра- титься в эффект дезэкономии
	Децентра- лизованная	(-) МО вынуждены переплачивать за оказание услуг	(+) Достижимо для ряда отраслей даже при небольшой численности заказчиков. Можно увеличить через заказ услуг у соседнего МО
Администра- тивная эф- фективность (затраты, коррупция)	Центра- лизованная	(+) Эффективность не подвергается сомнению, обосно- вано снижение фрагментации, решения принимаются быстро	(-) Монополизм приводит к снижению эффективности, усилению бюрократии, снижению подотчетности управленцев [Ahtend, 2014]
	Децентра- лизованная	(-) Фрагментированное руководство слишком долго принимает решения, рост затрат на большое число ад- министративных, высокая фрагментированность порождает коррупцию [Lefèvre, 2008]	(+/-) Затраты на администрации — плата за рост демократичности
Администра- тивная эф- фективность (понятность разделения власти, сабо- таж решений)	Центра- лизованная	(+) Только одно МО — нет саботажа решений, ясность процедуры принятия решений.	(+/-) Нет саботажа решений, ясность процедуры принятия решений, но есть побочные эффекты (монополизм, бюрократизм). Внедрение обязательного сотрудничества между МО может привести к росту не- доброжелательства [Kühbler, 2002]
	Децентра- лизованная	(-) Хаос, саботаж решений, неясность процедуры при- нятия решений. Территория одного МО может одновре- менно входить в разные надмуниципальные структуры (так называемые специальные районы)	(+) Происходит обмен полномочиями, их разделение в отраслевой сфере, что повышает эффективность, нет саботажа решений, ясность процедуры принятия решений. В то же время сотрудничество долж- но быть не обязательным, а добровольным [Tomàs, 2016]
Культура низовой демократии и легитимность власти	Центра- лизованная	(+) Прямые выборы — увеличение легитимности над- муниципального органа	(-) Подавление низовой демократии [Coenen, 2017]
	Децентра- лизованная	(-) Низкая легитимность надмуниципального органа (совета и т. п.) — снижение демократичности [Denters, 2016. P. 4]	(+) Демократия не подавляется [Tomàs, 2016]

Примечание. Знаками «+» или «-» отмечены позитивные/негативные оценки эффективности модели по каждому критерию.

торов), либо децентрализованном (теория общественного выбора). Противостояние между двумя теориями проявляется в спорах относительно того, какая модель может эффективнее решать проблемы ГА. Эффективность модели определяется степенью развития следующих свойств: справедливости распределения услуг по территории ГА, экономической эффективности, административной эффективности, демократичности и легитимности власти [Kübler, 2002]. При этом ни одна модель не может быть наиболее эффективной сразу по всем параметрам. Например, эффект масштаба, эффект перелива, выравнивание услуг и доходов лучше регулируются при централизации; низовая демократия, в том числе доступность власти, подотчетность, отзывчивость власти на проблемы населения, лучше регулируется при децентрализации [Slack, 2007]. При выборе модели неизбежно приходится чем-то жертвовать, искать точку равновесия, стремясь получить максимальную полезность из параметров моделей для каждой конкретной ГА на том или ином временном отрезке.

Сравним две теории по данным ими оценкам способности крайних по степени централизации моделей управления ГА (одноуровневой и договорной) решать агломерационные проблемы (табл. 3).

Из табл. 3 можно сделать вывод, что сторонники теории общественного выбора понимали ценность централизованной модели, так как соглашались с некоторыми ее плюсами. Но в их логике всё перевешивала важность сохранения высокой степени развития низового уровня местного самоуправления. Точкой соприкосновения этих двух теорий выступает признание ценности двухуровневой модели управления ГА.

2. Анализ трендов и закономерностей метрополитенского управления

Исторические этапы развития метрополитенского управления

В хронологии развития теорий метрополитенского управления, как правило, выделяются три этапа (табл. 4). По каждому из них указаны даты и название доминирующей теории.

Существуют и иные точки зрения на периодизацию развития теории метрополитенского управления [Bish, 1996; Kübler, 2005; Norris, 2015].

Практическим выражением доминирования той или иной теории является степень активности в создании органов управления ГА: рост интенсивности — в пользу теории муниципальных ре-

Т а б л и ц а 4

Этапы развития теорий метрополитенского управления

Авторы периодизаций	1-й этап (теория муниципальных реформаторов)	2-й этап (теория общественного выбора)	3-й этап (новый регионализм)
[Стародубровская, 2004]	Конец XIX — начало XX веков	Середина 1960-х	—
[Aguinaga, 2015]	1940–1970-е (другое название: регионалисты/объединители)	1970–1990-е, 1990-е — пик популярности	С 1990-х по настоящее время
[Yaro, Ronderos, 2011]	Начало — середина XX века (другое название: теория регионализма)	Середина XX века — 1980-е	С 1980-х по настоящее время

форматоров, снижение интенсивности — в пользу теории общественного выбора.

Автор воспользовался статистикой по органам управления ГА, собранной ОЭСР; в табл. 5 приведены критерии ОЭСР по отнесению организации к органу управления ГА (metropolitan governance body) [Ahrend, 2014].

Критерии ОЭСР, с точки зрения автора, не являются совершенными: например, не поясняется возможность наличия в одной ГА сразу нескольких организаций, удовлетворяющих критериям органа управления ГА. Тем не менее эти критерии позволяют ответить на вопрос о существовании хотя бы одной организации, целенаправленно занимающейся управлением ГА.

ОЭСР приводит годы основания или реструктуризации по 138 ГА с численностью населения от 500 тыс. чел. На рис. 1 ис-

Т а б л и ц а 5

Критерии органа управления ГА

Критерий	Значение критерия	Пояснение критерия
Географический охват территории	Ядро и часть периферии ГА	Если сфера ответственности органа управления выходит за пределы ГА, территория ГА всё равно должна составлять большую часть зоны ответственности
Статус управляющей организации	Национальный, субнациональный (региональный)	Получить его можно или путем придания государством этого статуса органу управления ГА, или через включение представителей органов власти государственного/регионального уровня в директорат управляющей организации
Главная цель управляющей организации	Создание органа управления для решения проблем ГА	Решение проблем в ГА. Поэтому региональные правительства, частично регулирующие развитие ГА, не могут считаться органами управления ГА
Набор функций	Управляющая организация ГА занимается несколькими направлениями развития ГА	Организация с только одним направлением является отраслевой, а не органом управления ГА (поэтому так называемый специальный район не может быть органом управления ГА, нужны как минимум два отраслевых направления)

пользована статистика за 1951–2010 годы; указаны только существующие на 2014 год органы управления ГА, упраздненные не учитываются. Выборка репрезентативна для обнаружения основных трендов метрополитенского управления [Ahrend, 2014].

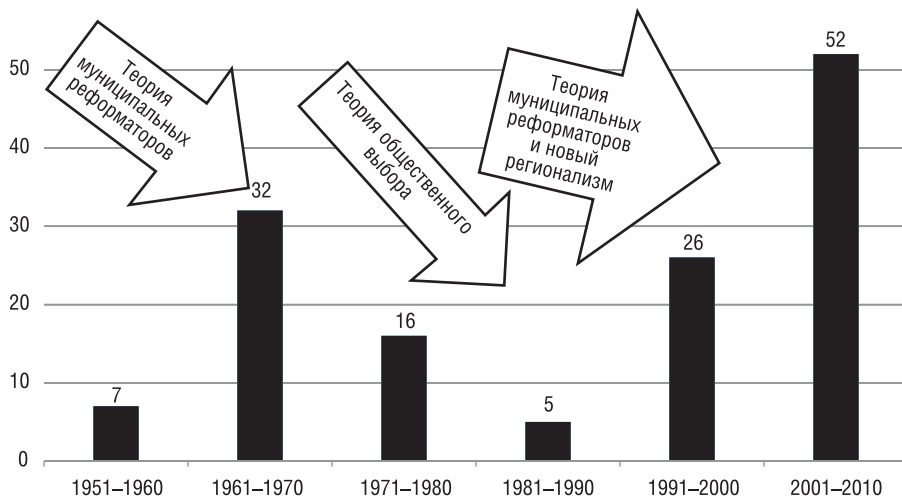


Рис. 1. Количество созданных или реформированных органов управления ГА

На рис. 1 показаны три исторические волны образования органов управления ГА. Пик первой волны приходится на 1960-е годы, он связан с активностью движения муниципальных реформаторов. Экстремум второй волны с минимальным количеством образованных органов управления ГА пришелся на 1980-е и связан с активностью сторонников теории общественного выбора. Пик третьей волны приходится на 2000-е годы, когда интерес к образованию органов управления ГА вновь усилился. Можно выдвинуть несколько объяснений третьей волне: триумф муниципальных реформаторов (в России ситуация выглядит именно так); рост влияния теории нового регионализма (появление новых модификаций моделей управления снизило страх перед управлением ГА со стороны МО, поэтому произошло ускорение в процессе придания правосубъектности ГА); включение в процесс ранее отставших стран (в Латинской Америке, Азии).

Лефевр без статистического подтверждения выдвигал гипотезу о том, что различия в культуре и традициях стран оказывают влияние на метрополитенское управление [Lefèvre, 2008. Р. 141]. Наличие агломерационной статистики по 21 стране ОЭСР позволяет выдвинуть и проверить две гипотезы⁷.

⁷ Вопрос влияния культуры на политико-экономические траектории развития актуален в настоящее время, он активно обсуждается. См., например: Культура имеет значение: факты, оценки, прогнозы. Фонд «Либеральная миссия». <http://www.liberal.ru/articles/6747>.

Н1. Цивилизационные особенности групп стран оказывают значимое влияние на длительность периодов популярности теорий метрополитенского управления. Поэтому среднемировые тренды и тренды внутри цивилизационной группы стран могут не совпадать.

Н2. Цивилизационные особенности стран оказывают значимое влияние на склонность к централизованной/децентрализованной модели управления агломерацией.

Под цивилизационными особенностями подразумеваются различия в культуре и традициях стран, в правовой системе, национально-культурные особенности, накладывающие отпечаток на доминирующий в стране стиль управления.

Проверка гипотезы Н1

Для конкретизации и проверки гипотезы Н1 все ГА разбиты на четыре группы по цивилизационной принадлежности (рис. 2).

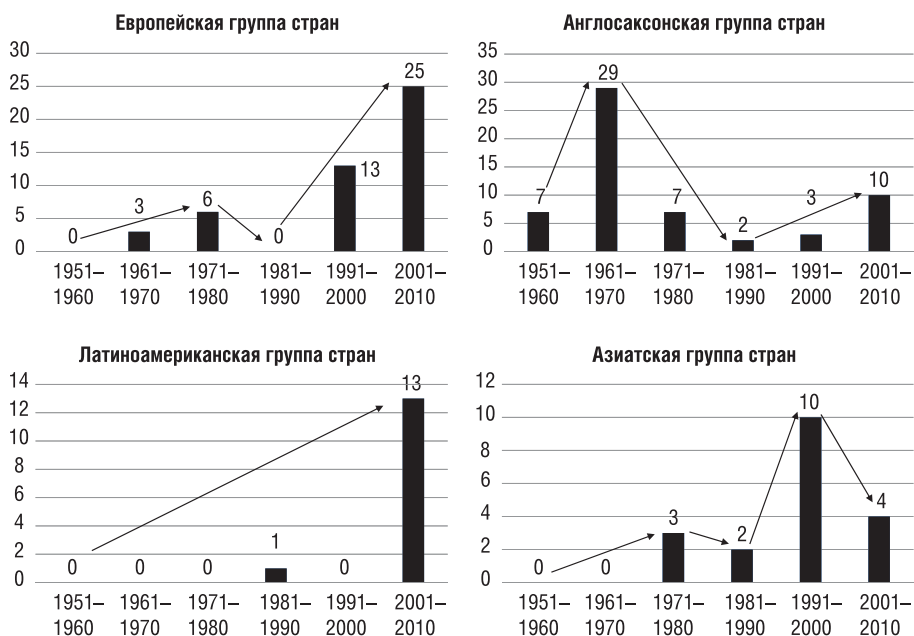


Рис. 2. Динамика создания органов управления ГА по группам стран, 1951–2010 годы

Следует отметить, что максимальное совпадение в последовательности экстремумов создания ГА с мировыми трендами показывает англосаксонская группа стран. Можно сказать, что эта группа формирует мировые тренды в управлении ГА. Англосаксонские страны оформили большинство своих ГА в 1960-е годы. По всем остальным группам активизация наблюдается в 1990-х

и 2000-х годах. Такое распределение можно объяснить появившимся интересом к метрополитенскому управлению. Значительная часть мира переживает сейчас период, который англосаксонские страны прошли еще в 1960-е годы. В качестве ограничений выборки отметим отсутствие в ней России и Китая.

Необходимо определиться, является ли случайным распределение активности создания органов управления ГА во времени, зависит ли оно от принадлежности стран к цивилизационной группе. Если оно не случайно, то цивилизационные факторы оказывают значимое влияние на последовательность экстремумов во времени по созданию органов управления ГА. Либо активность по созданию органов управления ГА случайна, и цивилизационная принадлежность не играет никакой роли или роль крайне незначительна.

Для ответа на поставленный вопрос проведем анализ с использованием показателя χ^2 (хи-квадрат). Фактическое и ожидаемое распределение показано в табл. 6.

Т а б л и ц а 6

**Распределение созданных органов управления ГА
по группам стран и по годам**

Группа	1951– 1960	1961– 1970	1971– 1980	1981– 1990	1991– 2000	2001– 2010	Всего
Фактическое распределение							
Европейская группа	0	3	6	0	13	25	47
Англосаксонская группа	7	29	7	2	3	10	58
Латиноамериканская группа	0	0	0	1	0	13	14
Азиатская группа	0	0	3	2	10	4	19
Всего	7	32	16	5	26	52	138
Ожидаемое распределение							
Европейская группа	2,38	10,90	5,45	1,70	8,86	17,71	47
Англосаксонская группа	2,94	13,45	6,72	2,10	10,93	21,86	58
Латиноамериканская группа	0,71	3,25	1,62	0,51	2,64	5,28	14
Азиатская группа	0,96	4,41	2,20	0,69	3,58	7,16	19
Всего	7	32	16	5	26	52	138

Если фактическое распределение случайно, то должны были бы получиться приближенные к ожидаемому распределению данные.

Проведенные расчеты для показателя χ^2 отражены в табл. 7 (где $\chi^2_{\text{расч.}}$ — расчетное значение критерия χ^2 Пирсона, $\chi^2_{\text{крит.}}$ — критическое значение критерия χ^2 Пирсона).

$\chi^2_{\text{расч.}} > \chi^2_{\text{крит.}}$, следовательно, с вероятностью 99% можно утверждать, что распределение создания органов управления ГА во времени значимо отличается от ожидаемого распределения, при котором цивилизационные факторы не учитываются. Вероятность

Т а б л и ц а 7

Расчет значений показателя χ^2 для гипотезы Н1

Показатель	Расчет	Значение
Число степеней свободы	Число групп — 4 Число периодов — 6 Тогда: $(4-1) \times (6-1) = 15$	15
$\chi^2_{\text{крит.}}$ для уровня значимости 0,01	Через функцию Excel ХИ2ОБР (0,01; 15)	30,58
$\chi^2_{\text{расч.}}$	Вычисляются ожидаемые частоты. Затем для каждого значения находится отношение квадрата разности фактического значения и ожидаемого значения к ожидаемому значению. Полученные значения суммируются	91,66
Вероятность ошибки	Через функцию Excel ХИ2.ТЕСТ (фактические значения; ожидаемые значения)	$4,86 \times 10^{-13}$

того, что гипотеза Н1 не верна, равна $4,86 \times 10^{-13}$, то есть практически нулевая. Эти расчеты подтверждают положение о том, что цивилизационная принадлежность стран играет значительную роль в распределении создания органов управления ГА во времени. Как было указано выше, степень активности в создании органов управления отражает доминирование той или иной теории метрополитенского управления.

Проверка гипотезы Н2

Для конкретизации и проверки гипотезы Н2 рекомендуется использовать не менее пяти степеней свободы, поэтому будет рассматриваться не распределение наличия органов управления ГА по группам стран, а распределение по каждой из 21 проанализированной стране ОЭСР. ОЭСР привела статистику по 259 ГА мира. Институциональное оформление имеют 178 ГА, что составляет 69%; 31% ГА такого оформления не имеет, но, скорее всего, в этих странах действуют разнообразные организации в рамках договорной модели управления ГА. Налицо распределение моделей управления ГА на централизованную и децентрализованную группы. Фактическое и ожидаемое распределение по странам показано в табл. 8.

Проведенные расчеты для показателя χ^2 представлены в табл. 9. $\chi^2_{\text{расч.}} > \chi^2_{\text{крит.}}$ следовательно, с вероятностью 99% можно утверждать, что распределение создания органов управления ГА по каждой из стран значимо отличается от ожидаемого распределения, при котором цивилизационные факторы не учитываются. Вероятность того, что гипотеза Н2 не верна, равна $1,4344 \times 10^{-12}$, то есть практически нулевая. Таким образом, подтвержден тезис о том, что цивилизационная принадлежность стран играет значи-

Т а б л и ц а 8

Распределение моделей управления ГА по странам

Страна	Есть орган управления	Нет органа управления	Есть орган управления	Нет органа управления	Всего
	фактическое распределение		ожидаемое распределение		
Австралия	0	5	3,4	1,6	5
Австрия	2	1	2,1	0,9	3
Бельгия	1	3	2,7	1,3	4
Великобритания	4	10	9,6	4,4	14
Германия	20	4	16,5	7,5	24
Ирландия	1	0	0,7	0,3	1
Испания	1	7	5,5	2,5	8
Италия	0	11	7,6	3,4	11
Канада	7	2	6,2	2,8	9
Корея	7	3	6,9	3,1	10
Мексика	21	5	17,9	8,1	26
Нидерланды	5	0	3,4	1,6	5
Новая Зеландия	3	0	2,1	0,9	3
Польша	5	3	5,5	2,5	8
Португалия	2	0	1,4	0,6	2
США	59	9	46,7	21,3	68
Франция	15	0	10,3	4,7	15
Чили	0	3	2,1	0,9	3
Швейцария	3	0	2,1	0,9	3
Швеция	3	0	2,1	0,9	3
Япония	19	15	23,4	10,6	34
Всего	178	81	178,0	81,0	259

Т а б л и ц а 9

Расчет значений показателя χ^2 для гипотезы H2

Показатель	Расчет	Значение
Число степеней свободы	Число стран — 21 Число возможных состояний — 2 Тогда: $(21-1) \times (2-1) = 20$	20
$\chi^2_{\text{крит.}}$ для уровня значимости 0,01	Через функцию Excel ХИ2ОБР (0,01; 20)	37,57
$\chi^2_{\text{расч.}}$	Аналогично табл. 7	99,68
Вероятность ошибки	Через функцию Excel ХИ2.ТЕСТ (фактические значения; ожидаемые значения)	$1,4344 \times 10^{-12}$

тельную роль в склонности к централизованной/децентрализованной модели управления ГА.

Заключение

Развитие городских агломераций неизбежно сталкивается с нарастанием так называемых агломерационных проблем, про-

являющихся в различных сферах человеческой деятельности. Решение этих проблем лежит в области метрополитенского управления, однако осуществлять его предлагается разными путями. Теория муниципальных реформаторов и теория общественного выбора являются в некотором смысле антагонистами во взглядах на вмешательство в агломерационные процессы, что можно объяснить их склонностью к обоснованию своих идей различными теориями регионального роста. Первая выступает за устранение фрагментации власти в ГА, за стремление к совпадению административных и экономических границ ГА. Вторая же всячески защищает важность местного самоуправления, демократичность, при этом не соглашается с аргументами о снижении эффективности такого рода фрагментированного управления. Теория нового метрополитенского управления является самой современной, она пытается конструктивно подходить к управлению агломерацией, сочетая экономическую и административную эффективность, учитывая интересы всех субъектов управления. Однозначно сказать, что первые две теории устарели и неприменимы в нынешних условиях, нельзя. Это связано с тем, что применяемые ими модели управления агломерацией могут быть эффективными в зависимости от складывающихся условий.

Для выбора оптимальной модели управления следует учитывать множество факторов, одним из которых является цивилизационная особенность страны размещения ГА. Правовая система, менталитет накладывают свой отпечаток на доминирующий стиль управления в стране, что нашло отражение в разном распределении моделей управления ГА по популярности и времени их внедрения в зависимости от принадлежности ГА к той или иной цивилизационной группе.

В настоящее время в России находит применение каждая из рассмотренных метрополитенских теорий. Это проявляется в волне объединений и преобразований муниципальных районов в городские округа, в стремлении муниципалитетов сохранить свою самостоятельность, в стимулировании региональной властью межмуниципального сотрудничества, укреплении городов федерального значения и т. п. Вместе с тем сейчас отсутствует объективная методика по обоснованию целесообразности преобразования МО в рамках ГА. Это осложняет выбор модели управления ГА. Изучение представленных теорий может дать направление для разработки подобной методики.

Развитие идей данной статьи автору представляется в более глубоком изучении параллелей между теориями метрополитенского управления и объясняющими агломерационные эффекты

теориями регионального роста, причем исследование этих связей желательно проводить в рамках институциональной экономики.

Проведенное исследование может выступить в качестве аргумента для управленцев России в обосновании собственного пути развития метрополитенского управления и отказа от слепого копирования иностранного опыта.

Литература

1. Артоболевский С. С. Крупнейшие агломерации и региональная политика: от ограничения роста к стимулированию развития (европейский опыт) // Крупные города и вызовы глобализации / Под ред. В. А. Колосова и Д. Эккерта. Смоленск: Профиздат, 2003. С. 261–271.
2. Вульфович Р. М. Перспективы развития системы управления Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2007. № 3(27). С. 140–151.
3. Ланно Г. М. Вице-столицы российских регионов // География. 2008. № 3. С. 5–13.
4. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. М.: Гипрогор, 2014. <http://www.giprogor.ru/analytics/publications>.
5. Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М.: ИЭПП, 2004.
6. Aguinaga E., Aranda A., Ardis L., Ferguson G., Reza S. M. Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance. Research Report. Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University, 2015.
7. Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04.
8. Andersson M. Metropolitan Governance Models. Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam. Discussion Paper. 2010. http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CAFiles/Projects/Discussion_Paper_Metropolitan_Governance_Model.pdf.
9. Andrew S. A. Institutional Ties, Interlocal Contractual Arrangements, and the Dynamic of Metropolitan Governance. Tallahassee: Florida State University Libraries, 2006.
10. Bish R. L. Amalgamation: Is It the Solution? Prepared for The Coming Revolution in Local Government Conference. Halifax, Nova Scotia, 1996, March, 27–29.
11. Coenen C. The Metropolitan Reform Debate. An Analysis of the (Re)Constitution of the Metropolitan Region Twente / J. K. Helderman (ed.). Nijmegen: Radboud University Nijmegen, 2017.
12. Comparative Study on Metropolitan Governance. Report. Barcelona: World Association of the Major Metropolises, Metropolis, 2014.
13. Dawkins C. Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments // Journal of Planning Literature. 2003. No 18. P. 131–172.
14. Denters B., Klok P. J., Boogers M., Sanders M. Inter-Municipal Cooperation: A Democratic Deficit? Paper Presented at the 24th IPSA World Congress on Political Science. Poznan, 2016, July, 23–28.
15. Edwards M., Xiao Yu. Annexation, Local Government Spending, and the Complicating Role of Density // Urban Affairs Review. 2009. No 45. P. 147–165.
16. Friedmann J. Regional Policy: Readings in Theory and Application / J. Friedmann, W. Alonso (eds.). Cambridge, Mass.; L.: The MIT Press, 1975.
17. Fujita M., Krugman P., Venables A. J. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1999.

18. *Hägerstrand T.* Innovation Diffusion as a Spatial Process. Chicago: University of Chicago Press, 1967.
19. *Hamilton D., Miller D., Paytas J.* Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions // *Urban Affairs Review*. 2004. Vol. 40. No 2. P. 147–182.
20. *Heiden N.* Metropolitan Governance in Switzerland: Finally Some New Regionalism? 32nd EGPA Annual Conference. Toulouse, 2010, September, 8–10.
21. *Kübler D.* Problems and Prospects of Metropolitan Governance in Sydney: Towards 'Old' or 'New' Regionalism? Research Paper. No 2. Kensington: UNSW, City Futures Research Centre, 2005.
22. *Kübler D., Heinelt H.* An Analytical Framework for Democratic Metropolitan Governance. Workshop no 12 "The Politics of Metropolitan Governance" 30th ECPR Joint Sessions of Workshop. Turin, 2002, March.
23. *Lefèvre C.* Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities // *Governing the Metropolis: Principles and Cases* / E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell (eds.). Washington, DC: Inter-American Development Bank; Cambridge, Mass.; David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008. P. 137–192.
24. *Lefèvre C.* The Improbable Metropolis: Decentralization, Local Democracy and Metropolitan Areas in the Western World // *Análise Social*. 2010. Vol. XLV(197). P. 623–637.
25. *Marshall A.* Principles of Economics. 8th ed. L.: Macmillan, 1920.
26. *Norris D. F.* Metropolitan Governance in America. L.: Routledge, 2015.
27. *Norris D. F.* Prospects for Regional Governance Under the New Regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments // *Journal of Urban Affairs*. 2001. Vol. 23. P. 557–571.
28. *Porter M. E.* The Competitive Advantage of Nations // *Harvard Business Review*. 1990, March–April. P. 73–91.
29. *Richardson H. W.* City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries. World Bank Staff Working Paper. No 252. 1977. April.
30. *Romer P. M.* Increasing Returns and Long-Run Growth // *Journal of Political Economy*. 1986. Oct. Vol. 94. No 5. P. 1002–1037.
31. *Rusk D.* Annexation and the Fiscal Fate of Cities. Washington, DC: The Brookings Institution, 2006.
32. *Simpson P. G.* A Metropolitan Government Proposal for California. Thesis. Submitted in Partial Satisfaction of the Requirements for the Degree of Master of Science at the Sacramento State College. Berkeley: University of California at Berkeley, 1958.
33. *Slack E.* Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance. World Bank. Policy Research Working Paper. No 4317. 2007.
34. *Tiebout C. M.* A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. No 5. P. 416–424.
35. *Tomàs M.* Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain // *Raumforschung und Raumordnung — Spatial Research and Planning*. 2017. Vol. 75. Iss. 3. P. 243–252.
36. *Wang J.* The Fiscal Implications of Municipal Annexation: The Roles of Local Government's Revenue Structure and Land Use. A Dissertation Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy. Arizona State University, 2012.
37. *Yaro R. D., Ronderos L. N.* International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations // *Colombia Urbanization Review*. 2011. September.

Yuriy V. PAVLOV. Samara State University of Economics (141, Soviet Army ul., Samara, 443090, Russian Federation).
 E-mail: pavlov-mlad@mail.ru.

The Future of Municipalities in Metropolitan Areas: Evolution of Views on Metropolitan Governance

Abstract

In the 21st century, metropolitan areas will become the main supporting territories for the development of the Russian economy. Their development is associated with agglomeration problems, caused by the strengthening of “external effects”, which are manifested in a disproportional distribution of income across the metropolitan area, a gap in the quality of service delivery, and a decrease in economic and administrative management effectiveness. The catalyst for agglomeration problems is the high fragmentation of authority, the absence of a single decision-making center in the metropolitan area. Fragmentation can be eliminated in a number of ways. The answer to the question of how to solve the agglomeration problems and the future of municipalities in the metropolitan area is provided by three main theories of metropolitan governance: the theory of Metropolitan Reform, the theory of Public Choice, and the New Regionalism. This research analyzes and compares the data of theories, discusses the results of their practical application, and shows the strengths and weaknesses. On agglomeration statistics of OECD countries for 1951–2010, historical periods of their popularity are revealed. With probability of 99%, the hypothesis about the influence of civilizational features of the countries on the duration of the periods of theories’ popularity, and also on propensity to the centralized/decentralized model of metropolitan governance, is statistically proved.

Keywords: metropolitan governance, agglomeration management, metropolitan governance body, civilizational features, urban area.

JEL: D70, H70, N90, R00.

References

1. Artobolevskiy S. S. Krupneyshie aglomeratsii i regional'naya politika: ot ogranicheniya rosta k stimulirovaniyu razvitiya (evropeyskiy opyt) [The Largest Agglomerations and Regional Policies: From Limiting Growth to Promoting Development (The European Experience)]. In: Kolosov V. A., Ekkert D. (eds.). *Krupnye goroda i vyzovy globalizatsii [Large Cities and Globalization Challenges]*. Smolensk, Profizdat, 2003, pp. 261-271.
2. Vulfovich R. M. Perspektivy razvitiya sistemy upravleniya Sankt-Peterburga [Prospects for the Development of the Management System of Saint Petersburg]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Management Consulting. Topical Issues of Public and Municipal Administration]*. 2007, no. 3(27), pp. 140-151.
3. Lappo G. M. Vitse-stolitsy rossiyskikh regionov [Vice-Capitals of Russian Regions]. *Geo-grafiya [Geography]*, 2008, no. 3, pp. 5-13.
4. *Razvitie gorodskikh aglomeratsiy: analiticheskiy obzor. Vyp. 2. [Development of Metropolitan Areas: An Analytical Review. Iss. 2]*. Moscow, Giprogor, 2014.
5. Starodubrovskaya I., Slavgorodskaya M., Zhavoronkov S. *Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v gorodakh federal'nogo znacheniya [Organization of Local Self-Government in Cities of Federal Significance]*. Moscow, IEPP, 2004.
6. Aguinaga E., Aranda A., Ardis L., Ferguson G., Reza S. M. *Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance*. Research Report. Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University, 2015.
7. Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers*, 2014/04.

8. Andersson M. *Metropolitan Governance Models. Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam*. Discussion Paper. 2010. http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CAFiles/Projects/Discussion_Paper_Metropolitan_Governance_Model.pdf.
9. Andrew S. A. *Institutional Ties, Interlocal Contractual Arrangements, and the Dynamic of Metropolitan Governance*. Tallahassee, Florida State University Libraries, 2006.
10. Bish R. L. *Amalgamation: Is It the Solution?* Prepared for The Coming Revolution in Local Government Conference. Halifax, Nova Scotia, 1996, March, 27-29.
11. Coenen C. *The Metropolitan Reform Debate. An Analysis of the (Re)Constitution of the Metropolitan Region Twente*. J. K. Helderman (ed.). Nijmegen, Radboud University Nijmegen, 2017.
12. *Comparative Study on Metropolitan Governance. Report*. Barcelona: World Association of the Major Metropolises, Metropolis, 2014.
13. Dawkins C. Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments. *Journal of Planning Literature*, 2003, no. 18, pp. 131-172.
14. Denters B., Klok P. J., Boogers M., Sanders M. Inter-Municipal Cooperation: A Democratic Deficit? *Paper Presented at the 24th IPSA World Congress on Political Science*. Poznan, 2016, July, 23-28.
15. Edwards M., Xiao Yu. Annexation, Local Government Spending, and the Complicating Role of Density. *Urban Affairs Review*, 2009, no. 45, pp. 147-165.
16. Friedmann J. *Regional Policy: Readings in Theory and Application*. J. Friedmann, W. Alonso (eds.). Cambridge, Mass., L., The MIT Press, 1975.
17. Fujita M., Krugman P., Venables A. J. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1999.
18. Hågerstrand T. *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Chicago, University of Chicago Press, 1967.
19. Hamilton D., Miller D., Paytas J. Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions. *Urban Affairs Review*, 2004, vol. 40, no. 2, pp. 147-182.
20. Heiden N. Metropolitan Governance in Switzerland: Finally Some New Regionalism? *32nd EGPA Annual Conference*. Toulouse, 2010, September, 8-10.
21. Kübler D. *Problems and Prospects of Metropolitan Governance in Sydney: Towards 'Old' or 'New' Regionalism?* Kensington, UNSW, City Futures Research Centre, Research Paper, no. 2, 2005.
22. Kübler D., Heinelt H. An Analytical Framework for Democratic Metropolitan Governance. *Workshop no. 12 "The Politics of Metropolitan Governance" 30th ECPR Joint Sessions of Workshop*. Turin, 2002, March.
23. Lefèvre C. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In: Rojas E., Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. (eds.). *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008, pp. 137-192.
24. Lefèvre C. The Improbable Metropolis: Decentralization, Local Democracy and Metropolitan Areas in the Western World. *Análise Social*, 2010, vol. XLV(197), pp. 623-637.
25. Marshall A. *Principles of Economics*. 8th ed. L., Macmillan, 1920.
26. Norris D. F. *Metropolitan Governance in America*. L., Routledge, 2015.
27. Norris D. F. Prospects for Regional Governance Under the New Regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments. *Journal of Urban Affairs*, 2001, vol. 23, pp. 557-571.
28. Porter M. E. The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, 1990, March-April, pp. 73-91.
29. Richardson H. W. City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries. *World Bank Staff Working Paper*, no. 252, 1977, April.

30. Romer P. M. Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 1986, vol. 94, no. 5, Oct., pp. 1002-1037.
31. Rusk D. *Annexation and the Fiscal Fate of Cities*. Washington, DC, The Brookings Institution, 2006.
32. Simpson P. G. *A Metropolitan Government Proposal for California*. Thesis. Submitted in Partial Satisfaction of the Requirements for the Degree of Master of Science at the Sacramento State College. Berkeley, University of California at Berkeley, 1958.
33. Slack E. Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance. World Bank. *Policy Research Working Paper*, no. 4317, 2007.
34. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, no. 5, pp. 416-424.
35. Tomàs M. Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, 2017, vol. 75, iss. 3, pp. 243-252.
36. Wang J. *The Fiscal Implications of Municipal Annexation: The Roles of Local Government's Revenue Structure and Land Use*. A Dissertation Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy, Arizona State University, 2012.
37. Yaro R. D., Ronderos L. N. International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations. *Colombia Urbanization Review*, 2011, September.