

Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой

Блэр А. Рубл

Блэр А. Рубл. Доктор политических наук, директор программы глобального устойчивого развития при Центре Вудро Вильсона, старший советник Института Кеннана.

Адрес: 1300 Pennsylvania Ave., Washington, D.C. 20004-3027, USA.
E-mail: blair.ruble@wilsoncenter.org.

Ключевые слова: агломерации, урбанизация, городское неравенство, децентрализация, метрополизация, столицы, Москва, мегаполисы, управление столицами, модели управления городами.

Автор анализирует модели управления городами, сложившиеся в разных регионах мира: государственно-централизованную модель, где решающую роль играет государственное управление (характерна для стран Азии); фрагментированную, или секторную, государственную модель (характерна для Евросоюза); модель государственно-частного сотрудничества (США). Автор полагает, что городское управление представляет собой прежде всего политический процесс, где разнородные элементы общества налаживают и переопределяют взаимоотношения друг с другом. Работа ключевых городских институтов, по его мнению, должна основываться на признании политической природы любого распределения и перераспределения обязанностей и ресурсов внутри городской агломерации. В мире больших урбанизированных регионов гибкость границ управляемой территории позволяет более эффективно справляться с вызовами городской жизни.

LESSONS FROM AROUND THE WORLD FOR MOSCOW GOVERNANCE IN A GLOBAL METROPOLITAN AGE

BLAIR A. RUBLE. PhD in Political Science, Director of the Wilson Center's Program on Global Sustainability and Resilience and Senior Advisor to the Center's Kennan Institute.

Address: 1300 Pennsylvania Ave., Washington, D.C. 20004-3027, USA.
E-mail: blair.ruble@wilsoncenter.org.

Keywords: urban inequality, decentralization, metropolisation, capitals, Moscow, megapolises, capital government, city management.

The author analyzes different city management models for accommodating metropolitan growth that have emerged in various global regions and argues that there are lessons to be learned from each. He notes that the rapid growth of (mega)cities means that developing new management strategies for metropolitan regions is imperative for sustaining healthy, liveable, and productive metropolitan regions in the future. Among the most important lessons learned from this experience have been the need (a) to distinguish among levels of government in allocating urban management tasks; (b) to appropriate adequate financial resources to support assigned duties and responsibilities; and (c) to empower citizens and promote civic participation in decision-making. Ultimately, international experience has demonstrated that the successful metropolitan management depends on the legitimacy of institutions.



ИР, в котором мы живем, во многом отличается от мира, в котором жили наши предки. Одно из важнейших изменений заключается в том, что впервые в истории большинство населения живет в городах. Согласно данным ООН, в 2008 году мировое городское население достигло численности в 3,3 млрд человек, а это больше половины всего населения планеты¹. Для сравнения: век назад оно составляло 13%, два века назад — 3%².

Ожидается, что на фоне увеличения количества больших городов численность горожан, по меньшей мере в первой четверти XXI века, будет расти еще быстрее. Дело не только в таких городских гигантах, как Дели, Дакка, Джакарта и Мехико, подбирающихся к отметке в 20–30 млн жителей (тем самым угрожая обогнать по численности огромную Канаду). В ближайшее десятилетие количество городов-миллионеров перевалит за пятьсот³, а около семисот городов уже имеют население в полмиллиона жителей и больше⁴. Таким образом, чуть более чем за столетие люди из сельских жителей превратились в горожан.

Численность мирового населения продолжит расти преимущественно за счет городских центров развивающегося мира, которые в последующие два десятилетия станут домом для бо-

Перевод с английского *Ксении Майоровой*.

1. U.N.F.P.A. State of World Population, 2007. N.Y.: United Nations Population Fund, 2007.
2. The World Goes to Town// The Economist. May 5, 2007.
3. Ibidem.
4. MasterCard Worldwide. Worldwide Centers of Commerce Index, 2008. P.1. URL: http://www.mastercard.com/us/company/en/insights/pdfs/2008/MCWW_WCoC-Report_2008.pdf.

лее чем 2 млрд жителей⁵. Другими словами, следующие 20 лет 100 млн людей (цифра масштаба Мехико) ежегодно будут переезжать из сельской местности в города⁶. Мировое городское население еженедельно увеличивается в среднем на 3 млн (практически население Кейптауна)⁷. Такой рост все больше является результатом естественного прироста населения в городах и все меньше — следствием миграции⁸. Кроме того, экономическая активность в городских агломерациях (*metropolitan areas*) становится все более важным измерением городского развития, приближающимся по своему значению для экономики к региональному экспорту товаров и услуг в другие города, регионы и страны⁹. Таким образом, относительный вес городов на планете продолжит расти, даже если принять меры (что маловероятно) по удержанию людей в сельской местности.

Растут не только размеры и население городов: растет их доля в производстве мирового богатства. Экономическая активность городов в странах с низким доходом составляет до 55% ВВП, со средним доходом — 73%, а с высоким — 85%¹⁰. В докладе института *Worldwatch* «*State of the world 2007*» канадские географы Марк Роузленд и Лена Сутс отметили, что «доходы сильно урбанизированных стран выше, чем у остальных стран, у них также более стабильные экономики, сильные институты и больше возможностей противостоять переменам в мировой экономике. Города во всем мире играют все большую роль в производстве богатства, социальном развитии, привлечении инвестиций и использовании как технических, так и человеческих ресурсов для достижения беспрецедентных успехов в производительности и конкурентоспособности»¹¹. Города исторически получали чрезвычайно высокую прибыль от свободного обмена товарами и идеями, но особенно четко связь между экономи-

5. U.N.E.P.A. State of World Population, 2007.

6. Ibidem.

7. U.N.— HABITAT, State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities. Sterling, VA: Earthscan, 2008. P. 15.

8. Ibid. P. 24.

9. Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. Metropolitan Areas and the Challenges of Competitiveness // *Governing the Metropolis. Principles and Cases* / J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell (eds.). Washington, D.C.; Cambridge, MA: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008. P. 25–76, 40–41.

10. U.N. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Urban Population, Development, and Environment. N.Y.: UN Department of Economic and Social Affairs, 2007.

11. Roseland M., Soots L. Strengthening Local Economies // The World Watch Institute, 2007 State of the World: Our Urban Future. N.Y.: W.W. Norton & Company, 2007. P. 152–169, 152.

ческим благополучием и урбанизацией артикулировалась в эпоху глобализации¹².

Одновременно все более распространенным городским явлением стремительно становится бедность. В 2002 году 746 млн городских жителей жили на \$2 в день или меньше¹³. Абсолютное число бедных растет в больших городах быстрее, чем в сельской местности, вот уже два десятилетия. Городское неравенство становится все более распространенным, причем самые быстрые темпы роста неравенства — в городах с низким уровнем доходов¹⁴. Население по всему миру все больше сталкивается с проблемой самостроев, но самой сложной остается ситуация в Тропической Африке, где на текущий момент 72% городского населения проживает в трущобах¹⁵. Городская беднота и трущобы почти всегда считаются локальными проблемами, даже несмотря на то что их распространение — глобальное явление и требует глобальных по своему характеру и масштабам решений¹⁶.

Эти существенные демографические и экономические трансформации сопровождаются географическими изменениями, которые во времена глобального изменения климата имеют не меньшее значение. Разрастающиеся города захватывают все большие площади земли — пригодна она для сельского хозяйства или нет. Согласно основанным на снимках со спутника оценкам *World Bank's Cities Alliance* и Школы исследований лесного хозяйства и окружающей среды при Йельском университете, плотность городского населения всего земного шара составляет две трети от показателей полувековой давности¹⁷. При огромном числе переехавших жить в города дальнейший рост городских агломераций практически неизбежен. Современные образы жизни и развитие технологий усиливают эти тенденции, как в случае приобретающей глобальные масштабы субурбанизации, которая длительное время считалась отличительной чертой городов США¹⁸. В самом деле, необходимо пересмотреть

12. The World Goes to Town // The Economist. May 5, 2007.

13. Ravallion M. Urban Poverty // Finance and Development. 2007. Vol. 44. № 3.

14. U.N.—HABITAT, State of the World's Cities, 2008/2009: Harmonious Cities. Sterling, VA: Earthscan, 2008.

15. U.N.—HABITAT, State of the World's Cities 2006/2007. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda. L.: Earthscan for UN-Habitat, 2006.

16. U.N.—HABITAT, State of the World's Cities, 2008–2009. P. 90–119.

17. Angel S., Sheppard S., Civco D. The Dynamics of Global Urban Expansion. Washington, D.C.: Cities Alliance, 2005; Seto K. C., Fragkias M., Güneralp B., Reilly M. K. A Meta-Analysis of Global Urban Land Expansion // PLOS ONE Website. 2011. № 6 (8).

18. Bruegmann R. Sprawl. A Compact History. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

само определение того, что конституирует город: растущие города пожирают ландшафты, распространяясь буквально на сотни квадратных миль во всех направлениях¹⁹. Вдобавок к этому при прогнозируемом повышении уровня моря растет и число горожан, живущих на побережье или вблизи него, — в том числе 2/5 всех городов-миллионников мира и пятнадцать из двух дюжин мегаполисов (с населением свыше 10 млн каждый)²⁰.

Насколько успешной окажется нация в такой глобальной среде, зависит от эффективности ее городских агломераций и их производительных сил. Процесс глобализации в краткосрочной перспективе обостряет давление урбанизации и миграции, дополненное социальным неравенством. По мере прямого вовлечения городов и наций в глобальную экономику разрыв между теми, кто преуспел в международной конкуренции, и теми, кто остался позади, увеличивается. Подходы к управлению городами должны стать такими же динамичными, как сами города, и выйти за пределы лишь одной интеллектуальной парадигмы. Ядро ответа на эти вызовы — проблема руководства. Как можно повысить контролируемость, прозрачность и предсказуемость городских социальных пространств, которые, как кажется, несоизмеримы любой попытке понять их? Как добиться максимальной эффективности в осуществлении властью функций управления городской средой?

По многим параметрам Москве и Российской Федерации удалось избежать некоторых из тех опасных перекосов, которые связаны с этой глобальной трансформацией городов. Московская инфраструктура, хотя и потрепанная, была бы предметом зависти для многих городов мира. Несмотря на то что неравенство здесь возросло за последнюю четверть века, московские власти не сталкиваются с теми катастрофическими социальными конфликтами и материальным неравенством, от которых страдают многие сопоставимые по размеру и масштабу города. Сколь неблагополучной Москва кажется в сравнении с такими мегаполисами, как Токио, Лондон или Нью-Йорк, настолько же эффективной она оказывается в сравнении с другими, такими как Сан-Паулу, Лагос или Джакарта. Иными словами, Москва обладает рядом преимуществ, позволяющих максимизировать выгоды масштабного городского роста, минимизируя его последствия. Потому Москва — это одновременно и характерно российский город, и образчик глобальных городских трансформаций.

19. *Sudjic D. The 100-Mile City. N.Y.: Harcourt Brace, 1992.*

20. *The World Goes to Town// The Economist. May 5, 2007; UN-HABITAT, State of the World's Cities 2008/2009. P. 5–6, 140–155.*

Признавая, что Москва оказалась перед вызовом — извлечь уроки из опыта других мегаполисов, одновременно придерживаясь особенностей российских традиций и действительности, — эта статья обращает внимание на некоторые из уроков более чем двадцатилетнего мирового опыта по децентрализации и метрополитанизации (*metropolitanization*). Применение этих выводов к российскому городу лучше оставить на усмотрение самих россиян.

НА ЮГЕ

Самые изобретательные и провокационные за последние два десятилетия эксперименты с управлением столицами проводились в Латинской Америке, где три тенденции вместе вынудили пересмотреть способы эффективного управления городами²¹. Во-первых, урбанизация в Латинской Америке достигла беспрецедентных масштабов. Сто лет назад в регионе не было ни одного города с населением больше миллиона; сейчас же их более пятидесяти, и четыре из них входят в десятку крупнейших мегаполисов мира: Сан-Паулу (17,5 млн), Мехико (16,7 млн), Буэнос-Айрес (12,6 млн) и Рио-де-Жанейро (10,6 млн). В нескольких городах, таких как Богота, Лима и Сантьяго, численность жителей превышает 5 млн, а еще больше городов перевалили отметку в 3 млн жителей. Более того, значительно возросло количество городов с населением свыше 100 тыс. жителей²². В регионах этих мегаполисов сосредоточено более половины национальных производительных мощностей, и они являются частью глобальных экономических сетей²³. В результате Латинская Америка является самым урбанизированным регионом мира: четверо из пяти жителей проживают в больших городах²⁴.

Во-вторых, в государствах Латинской Америки в конце XX века начался период демократизации, что повлекло за собой во всем регионе рост отчетности городских правительств перед жителями городов. Вследствие этой так называемой третьей волны демократизации страны Латинской Америки начали экспериментировать с демократизацией три десятилетия назад, отходя от давней традиции авторитарного правления²⁵. В резуль-

21. Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. Op. cit. P. 48–50.

22. Fretes Cibils V. Preface // *Governing the Metropolis*. P. xvii–xx, xvii.

23. Rojas E. The Metropolitan Regions of Latin America: Problems of Governance and Development // *Governing the Metropolis*. P. 1–22, 5.

24. U.N.—HABITAT, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. Harmonious Cities. Sterling, VA: Earthscan, 2010. P. 12.

25. *Latin America's Struggle for Democracy* / L. Diamond, M. E. Plattner, D. A. Brun (eds.). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2008.

тате муниципальные правительства по всему региону были преобразованы из частей иерархических авторитарных режимов в некоторую форму избираемой по соревновательному принципу системы, которая хотя бы минимально подотчетна местному населению, а во многих случаях и поддерживает прямое участие населения в местном управлении²⁶.

В-третьих, латиноамериканские правительства оказались под давлением международных финансовых институтов, следующих так называемому «Вашингтонскому консенсусу», которым продвигаются макроэкономическая стабилизация, экономическая открытость, включая свободу торговли и инвестиций, а также развитие частного сектора в национальных экономиках²⁷. Этот курс вынудил центральные правительства снизить государственные расходы, передав ответственность за многие социальные программы региональным и муниципальным властям, что вызвало волну инициатив по «децентрализации» более чем в 125 странах по всему миру²⁸.

Рассматривая децентрализацию в разных странах, британский экономист Джеймс Мэйноу выделил четыре решающих условия успешности, каждое из которых, однако, недостаточно само по себе. Согласно Мэйноу, успешные децентрализованные системы должны обладать: (1) достаточной степенью контроля над важными сферами экономического развития и весомым влиянием в рамках данной политической системы; (2) финансовыми ресурсами; (3) административными мощностями, достаточными для выполнения ключевых задач; (4) надежными механизмами отчетности, чтобы гарантировать отчетность

26. См. обсуждения этих перемен: *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change* / R. Stren, M. Polese (eds.). Toronto: University of Toronto Press, 2000; *Urban Governance Around the World* / B. A. Ruble, R. Stren, J. S. Tulchin, D. H. Varat (eds.). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2001; *Democratic Governance and Urban Sustainability* // J. S. Tulchin, D. H. Varat, B. A. Ruble (eds.). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2002; *Governance on the Ground. Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World* / P. L. McCarney, R. Stren (eds.). Baltimore; Washington: Johns Hopkins University; Woodrow Wilson Center Presses, 2003; National Research Council of the National Academies, *Cities Transformed. Demographic Change and Its Implications in the Developing World*. Washington, D.C.; The National Academies Press, 2003; *Urban Regeneration and Revitalization in the Americas: Toward a Stable State* / F. Carrion, L. M. Hanley (eds.). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2007.

27. Этот процесс убедительно описан в: *Stiglitz J. Globalization and Its Discontents*. N.Y.: W. W. Norton & Sons, 2002.

28. *Manor J. The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank Publications, 1999.

как избранных политиков перед гражданами, так и бюрократов перед избранными политиками²⁹. В итоге в слишком многих случаях конкуренция городов за инвестиции превратилась в «гонку на выживание». В результате не всегда оправданных бюджетных сокращений государства в Латинской Америке и в некоторых других странах во многом лишились возможностей опоры на средний класс.

Соединение этих факторов в Латинской Америке привело к возникновению чрезвычайно фрагментированных городов, где основные службы зачастую разделены между районами и социально-экономическими классами, тем самым увеличивая социальную дистанцию, что, в худших случаях, уже спровоцировало возникновение социальных патологий³⁰. Согласно наблюдениям Хуана Р. Куадрадо-Роура и Хосе Мигеля Фернандеса Гюэля, «в этом регионе развитие административной децентрализации увеличивает институциональные и фискальные возможности региональных, или местных, учреждений в регулировании роста города и содействии развитию городских экономик. Однако функциональная фрагментация и территориально ограниченная юрисдикция этих учреждений являются серьезными препятствиями на пути осуществления амбициозных стратегий экономического развития»³¹.

Эти шаги в развитии, в свою очередь, спровоцировали беспрецедентные политические эксперименты, так как муниципальные, региональные и национальные правительства стремились перестроиться в ответ на значительные перемены городской экономики, социальной структуры и политики. К началу текущего десятилетия некоторые крупные страны Латинской Америки — в особенности Аргентина, Бразилия и Колумбия — вошли в число наиболее децентрализованных стран мира³².

Длющийся уже три десятилетия латиноамериканский эксперимент по перестройке городского управления выявил несколько моментов, которые должны быть рассмотрены при любой попытке реформирования управления³³. Во-первых, необходимо определить степень децентрализации, наиболее эффективную для конкретных областей политики. К примеру, вопросы транспортного сообщения и водоснабжения эффективнее ре-

29. Manor J. The Political Economy of Democratic Decentralization. P. 55.

30. Rojas E. Op. cit.

31. Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. Op. cit. P. 62.

32. Ibid. P. 11.

33. Global Urban Poverty. Setting the Agenda / A. M. Garland, M. Massoumi, B. A. Ruble (eds.). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2007.

шать на городском или региональном уровне, в то время как программы сохранения исторического наследия и снижения подросткового насилия эффективнее решаются на уровне округа или местного сообщества.

Во-вторых, инициативы по переустройству институтов управления подрываются изжившими себя и неэффективными режимами отношений между этими институтами. Чтобы программа децентрализации была успешной, нужно изменить старые структуры коммуникации и сделать информацию доступной для всех.

В-третьих, обязанности должны подкрепляться финансированием. Новые институты не могут выполнять свои полномочия, пока не получают доступ к соответствующим им ресурсам.

В-четвертых, реформы должны способствовать становлению механизмов значительного и содержательного участия граждан. Хотя участие граждан не является гарантом успеха, эффективное вовлечение граждан в управление в целом доказало, что оно — необходимое, хотя и не достаточное условие повышения эффективности управления.

В-пятых, в большинстве случаев местные правительства работают эффективнее, когда бюрократия подчинена внятому контролю со стороны выборных должностных лиц. Выборы сами по себе не гарантируют положительного исхода, несмотря на то что обусловленная соревновательным принципом в них конкуренция за власть между различными группами явно повысила качество работы бюрократов в ряде городских агломераций, где проводилась реформа управления.

В-шестых, качество управления зависит от профессионализма государственных служб, который должен исключать фаворитизм при назначении на должности в местном правительстве и способствовать специализации и профессиональному развитию. Акцент на профессионализации дает дополнительную выгоду: улучшение координации как между правительственными ведомствами, так и между правительственными институтами, частным сектором и гражданским населением.

В-седьмых, при нынешнем дефиците государственного финансирования городские агломерации вынуждены находить способы мобилизации частных инициатив в поддержку общественных благ. Такое сотрудничество должно базироваться на согласовании целей политического курса со стремлением к прибыли, лежащим в основе бизнеса. Образовательные эксперименты в рамках программы «Зеленый капитализм» в ряде бразильских городов (лидирует среди них Куритиба), а также в городах Северной Америки и Европы (например, Сан-Антонио, Денвер и Стокгольм) демонстрируют силу обращения на служ-

бу общественным благам стремления к личной выгоде (в данном случае — создание стратегий устойчивого экономического развития городов и регионов). Что важнее, этот опыт показывает, что цели бизнеса необязательно прямо противоположны целям государственного управления³⁴.

Ответы на эти вызовы спорны, и здесь не сработает принцип «семь бед — один ответ»³⁵. Поэтому управление городом зависит от процесса, который скорее содействует пересмотру сфер ответственности и обязанностей, чем ограничивает его. Реформа местного управления должна быть городской по масштабу, захватывать все сферы управления и не должна ограничиваться всего лишь перекомбинацией рабочих мест внутри административной организационной структуры.

С первого взгляда может показаться, что эти общие условия повышения эффективности управления невыполнимы для московских властей, но не так давно такими же невыполнимыми они казались и для ряда латиноамериканских мегаполисов. Вероятно, важнее здесь то, что опыт стран Латинской Америки демонстрирует критическое влияние этих целей, даже если в действительности они и не достигаются в полной мере.

КОНКРЕТНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ

Если взглянуть на карту мира, мы увидим, что сложились три основные модели управления городами: (1) государственно-централизованная модель, где главную роль играет государственное управление (распространена в странах Азии); (2) фрагментированная/секторная государственная модель (чаще встречается в странах Евросоюза); (3) модель государственно-частного сотрудничества (США)³⁶. В рамках каждого подхода сформировался набор институциональных структур с соответствующей схемой возможных реформ. Вследствие несоответствий между функциями, специфическими для конкретных сфер, существующими структурами и институтами, а также недостаточными объемами финансирования все эти модели (даже отдающие главную роль государству) работают с восприимчивостью (*sensibility*), для которой процесс управления городом — это прежде всего задача по артикуляции целей и уполномочива-

34. Nixon J. H., Weiss M. A. Sustainable Economic Development Strategies. Washington, D.C.: Global Urban Development, 2011.

35. Rojas E. Op. cit.

36. Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. Op. cit. P. 63–71.

нию многочисленных акторов и «заинтересованных сторон» действовать активно и гибко³⁷. Кроме того, в своей работе они признают, что нельзя найти решения в стиле «на семь бед один ответ». Наоборот, в каждой отдельно взятой городской агломерации действия по управлению должны основываться на традициях и ресурсах, характерных для данной местности³⁸. Этот новый тип мышления отличает современные подходы в городском управлении от тех, что преобладали еще двадцать лет назад.

Эта комбинация моделей и восприимчивостей породила целый ряд экспериментальных институтов и политических изобретений, требующих более детального рассмотрения. Они базируются на предположении, что мегаполис должен управляться (при помощи и формальных институтов, и неформальных мер) на региональном уровне, чтобы снизить издержки, связанные с эффектом безбилетника, который получает выгоду от работы служб (общественного блага), но не оплачивает их работу, чтобы контролировать издержки, связанные с конкуренцией внутри региона, чтобы содействовать инновациям и внятому регулированию³⁹.

Ряд стратегий был взят на вооружение, чтобы содействовать сотрудничеству в масштабах мегаполиса, варьирующемуся от относительно «сильных» учреждений (например, автономного сообщества Мадрид (*Comunidad Autónoma de Madrid*)) до «слабых» форм городских администраций (организации городского планирования метро — Портленд, штат Орегон)⁴⁰. Выбор схемы управления зависит от конкретного институционального и исторического контекста. Нет какого-то одного комплекта институтов, который можно было бы воспроизводить везде. Ясно одно: нельзя рассматривать эти институты как «лишние», они должны координировать решение проблем при условии обеспеченности соответствующими ресурсами⁴¹. Городские учреждения должны добиваться легитимности своих функций путем развития возможности для каждого жителя управлять и ре-

37. Klink J. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance // *Governing the Metropolis*. P. 77–134.

38. Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. The Long Road towards Good Metropolitan Government // *Governing the Metropolis*. P. 263–278.

39. Lefèvre C. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities // *Governing the Metropolis*. P. 137–192, 137–141.

40. Ibid. P. 142.

41. Ibid. P. 154–155.

шать городские проблемы⁴². Поэтому для достижения успеха им необходимо обеспечить соответствующий охват и масштаб.

Хотя по поводу приписывания сфер управления административным и юрисдикционным уровнями активно ведутся дискуссии и многое остается неопределенным, основные проблемы инфраструктуры, такие как водоснабжение, канализация и транспортное сообщение, наиболее эффективно решаются на городском уровне. Программы действий и регламенты, определяющие происходящее на уровне улиц и округов, должны рассматриваться именно на местном уровне. Иными словами, «расширение прав и возможностей города должно идти рука об руку с расширением прав и возможностей округов»⁴³. Это соотношение должно непрерывно пересматриваться, тем более что за распределение сфер управления между уровнями власти ведется политическая борьба⁴⁴.

Учитывая политический характер распределения сфер ответственности, ясно, что национальные или региональные правительственные структуры (превосходящие любую отдельно взятую городскую агломерацию) влияют на форму этих агломераций так же, как конституирующие их юрисдикции и власти. Национальные (в ряде случаев провинциальные и региональные) правительства устанавливают правила распределения обязательств, которые закрепляют за городскими, региональными, муниципальными, окружными и районными инстанциями ответственность за конкретные сферы управления. Из-за того что этот процесс носит открыто политический характер, попытки «научно» определить «подходящую» иерархию обязательств часто не оказывают предполагаемого влияния.

Тем не менее политических переговоров недостаточно, чтобы ответить на вызовы, связанные с управлением городом. Среди прочих трудностей, досаждающих городским агломерациям, — сопряженные с государственными финансовыми операциями. Конкурирующие модели можно подвести под четыре подхода: одноуровневое правительство, двухуровневое правительство, добровольное сотрудничество (зачастую в рамках межмуниципальных соглашений) и целевые районы⁴⁵.

Сперва обратимся к одноуровневому правительству. Такие региональные структуры часто создаются в США путем объединения, включающего в себя слияние с нижестоящими ин-

42. Lefèvre C. Democratic Governability of Metropolitan Areas. P. 160–162.

43. Ibid. P. 164.

44. Ibid. P. 166–168.

45. Bird R., Slack E. Fiscal Aspects of Metropolitan Governance // Governing the Metropolis. P. 194–259, 196.

станциями или аннексию. В рамках этой стратегии формируется единый для всего региона набор институтов, которые могут собирать доходы в масштабах региона. Они становятся тем, что Дэвид Раск определил как «эластичные» города, которые непрерывно расширяются, чтобы вместить в себя разрастающуюся городскую агломерацию⁴⁶. Преимущества такой структуры заключаются в ее масштабах и согласованности, а также в способности перераспределять доходы более динамичных районов в пользу менее энергичных. Недостатки заключаются в сверхцентрализации, определенном отрыве от повседневной жизни региона, а также политическом сопротивлении со стороны местных чиновников, которых возмущает перетекание власти на более высокие уровни государственной иерархии. Более того, расширение административных границ редко идет в ногу с расширением экономических сетей. Это значит, что администрации городских агломераций постоянно пытаются угнаться за реалиями экономического развития. Подобные одноуровневые структуры городского управления можно найти в Торонто, Канада.

Двухуровневая структура управления — это попытка найти «квадратуру круга» путем создания более гибких и миниатюрных подразделений для работы с определенными сферами деятельности⁴⁷. «Супермуниципалитеты» верхнего уровня контролируют административные функции регионального масштаба (транспортное сообщение, водоснабжение, общественная безопасность и т. п.), тогда как подразделения нижнего уровня отвечают за проблемы, возникающие в масштабах, близких к улице (зонирование, сотрудничество полиции и населения (*community policing*) и культурные программы). Преимуществом такого подхода является возможность перераспределения ресурсов внутри всего региона в целях решения ключевых проблем и одновременно с этим содействие стратегическому развитию региональных ресурсов. Несмотря на это, хронические проблемы нарушений коммуникации, восприимчивости к местным процессам, эффективности и подотчетности не разрешаются переходом к двухуровневой структуре. Пример такой структуры можно найти в Лондоне.

Когда провалились попытки объединения целых регионов под управлением единообразных систем (то ли из-за политического сопротивления со стороны подчиненных элементов системы, то ли из-за философской приверженности к «мини-

46. Rusk D. Cities without Suburbs, third edition. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2003.

47. Bird R., Slack E. Op. cit. P. 200–201.

мальному» управлению), местные органы управления получили право использовать сотрудничество на добровольной основе — зачастую путем целевых административных соглашений и/или основанных на законодательстве соглашений⁴⁸. Подобные соглашения возникли в сильно фрагментированных городских системах, например в Болонье (Италия), где в 1994 году 48 муниципалитетов подписали соглашение, которое определяло совместные обязанности в конкретных сферах управления. Подобным образом действует и модель «Совета правительств» (*Council of governments*) в Соединенных Штатах. Положительной чертой такого курса является то, что добровольные соглашения вносят в чрезвычайно фрагментированные системы толику сотрудничества. Отрицательная же черта заключается в том, что в рамках такого курса редко создаются системы совместной ответственности, способные существовать дольше среднего. Итальянская Болонья и канадский Ванкувер — это примеры основанных на добровольном участии стратегий управления городом.

При неработоспособности остальных типов власти учреждаются особые целевые ведомства регионального масштаба, зачастую обладающие возможностью получать доходы независимо от других правительственных структур через сборы и целевые налоги⁴⁹. Подобные системы могут очень эффективно управлять инфраструктурой: портами, системами водоснабжения, транспорта. Благодаря независимому финансированию эти территориальные единицы часто порождают системы, не подотчетные ни гражданам, ни другим уровням власти. Много примеров такого подхода предоставляет нью-йоркская агломерация⁵⁰.

Как утверждают Ричард Бёрд и Энид Слэк, из-за сложности этих подходов невозможно сравнить их эффективность. Но благодаря им точно ясно, что «характер „наилучшей“ для любого конкретного региона системы сильно зависит от контекста как в теории, так и на практике»⁵¹. По своей сути проблема эффективного управления городом носит скорее политический, нежели финансовый, характер, так как схемы эффективного сбора доходов и их количество можно варьировать. Серьезная проблема и большой вызов — разработка политических конфигураций, отдающих предпочтение конкретной системе.

В конечном счете реформы налогообложения чаще зависят от политики, чем от денег. Поэтому по теме управления совре-

48. Bird R., Slack E. Op. cit. P. 201–209.

49. Ibid. P. 209–211.

50. Doig J. W. Empire on the Hudson. N.Y.: Columbia University Press, 2001.

51. Ibid. P. 244.

менными городами преобладает литература, которая реактуализирует проблему активизации участия граждан в политической жизни, что гарантировало бы прозрачность и подотчетность.

УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ПРИНЦИПЕ УЧАСТИЯ

Несмотря на разнообразие конкретных решений в литературе, посвященной городским реформам в Латинской Америке, по поводу принципа «институтов участия» (*participatory institutions*) сложился консенсус. Во многих странах региона были осуществлены и воплощены в институтах ряд экспериментов в сфере участия городского населения — от гражданских консультативных советов по работе полиции до городских советов по здравоохранению и государственных инициатив в поддержку нуждающихся⁵². Лидером по развитию институтов участия является Бразилия, особенно в вопросах бюджета и городского планирования⁵³.

Согласно Брайану Уэмплеру и Стефани МакНалти, «управление на основе участия состоит из санкционированных государством институциональных процессов, благодаря которым граждане могут высказывать свое мнение и голосовать. Вследствие этого осуществление мер по управлению приводит к каким-то переменам в жизни граждан. В течение года горожан не раз привлекают к участию в общественных собраниях (*public venues*), что позволяет им участвовать в формировании политики управления, выборе конкретных мер управления и контроле. Включение горожан в санкционированные государством мероприятия означает, что теперь они находятся в постоянном контакте с чиновниками. Эти институты производят новые формы взаимодействия и между горожанами, и между ними и чиновниками»⁵⁴.

Наиболее известным и тиражируемым примером такого процесса является так называемое совместное ведение бюджета, практикуемое в бразильском городе Порту-Алегри с 1989 года. Местное правительство выделило часть бюджета на строитель-

52. Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America / A. Selee, E. Peruzzotti (eds.). Washington, D.C.; Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center; The Johns Hopkins University Presses, 2009.

53. Avritzer L. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Washington, D.C.; Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center; The Johns Hopkins University Presses, 2009.

54. Wampler B., McNulty S. L. Does Participatory Governance Matter? Exploring the Nature and Impact of Participatory Reforms. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center, 2011. P. 7.

ство и обслуживание и пригласило горожан определить приоритетные направления использования этих средств, выбрать делегатов для разработки совместно с экспертами конкретных предложений по расходам и проголосовать за финансирование получившихся в итоге предложений. Дальнейшая же реализация легла на плечи правительства. В рамках этого процесса, ставшего ежегодным, проводятся особые собрания по таким вопросам, как транспортное сообщение, здравоохранение, образование, спорт и экономическое развитие. Городские власти прилагают значительные усилия для поддержки процесса, касающегося сложных тематических областей, в который вовлечены сотни, даже тысячи участников. Проект вскоре после запуска выиграл грант Всемирного банка. Это произошло после того, как благодаря его работе доля домашних хозяйств, подключенных к канализации и водоснабжению, выросла с 75% в 1988 году до 98% в 1997 году, а число школ возросло в четыре раза. Более 140 бразильских муниципалитетов запустили сходные программы, которые были растиражированы по всему миру⁵⁵.

Примененные в столь разных странах, как Индия, Индонезия и США, эти инициативы участия горожан в управлении расширили число участвующих акторов и помогли посвятить население в сложности управления городом. По большей части им не удалось смягчить укоренившееся социальное и экономическое неравенство, хотя они и не усугубили его. Бывало, они вносили свежие предложения по управлению городом. В целом добавление институтов участия к существующим структурам и институтам управления оказалось более эффективным, чем создание совершенно новых институциональных образований⁵⁶. Наиболее устойчивый вклад таких институтов — это повышение легитимности институтов городского масштаба, что является существенным достижением для многих регионов, давно расчерченных четкими границами и поделенных между устоявшимися силами.

В недавнем обзоре академической литературы по институтам участия Уэмплер и МакНалти кратко резюмируют состояние знания о произошедших изменениях:

Спустя более чем два десятилетия академических исследований, посвященных основанному на принципе участия управлению в период третьей волны демократизации, в литературе был достигнут консенсус по поводу ключевых факторов, объясняющих причины возникновения и механизмы функционирова-

55. Обзор совместного ведения бюджета в Бразилии см.: *Avritzer L. Op. cit.* 83–115.

56. *Wampler B., McNulty S. L. Op. cit.* P. 1–5.

ния институтов участия, а также причины вариативности их исполнения. Для объяснения механизма функционирования этих институтов исследователи обратились к следующим принципиальным факторам: 1) политические интересы государственных должностных лиц; 2) характер гражданского общества; 3) институциональные правила; 4) доступные ресурсы; 5) местная партийная система; 6) взаимодействия между исполнительной и законодательной ветвями власти. Таким образом, академическое исследование углубило наше понимание причин изменчивости того, как работают эти программы. Задача состоит в том, чтобы определить, в какой степени мы можем оценить оказываемое ими влияние⁵⁷.

Иными словами, вопрос в том, удалось ли институтам участия улучшить качество жизни обычных людей спустя два десятилетия экспериментов и траты миллиардов долларов и бесконечно-го количества времени и сил? Налицо улучшения в конкретных сферах, например в санитарно-гигиенической службе и парках, а также расширение доступа горожан к общественным проектам (финансируемым государством инфраструктурным проектам). Среди тех, кому в первую очередь это выгодно, — государственные учреждения, ведь они расширяют свою информационную базу и добиваются повышения легитимности. Также удастся смягчить негативные последствия политического процесса — неэффективность и издержки. Политические «аутсайдеры» — зачастую бедные слои населения — могут сделать первые шаги к преодолению маргинальности. Однако управление с элементами участия — это не панацея, и может повисить эффективность городского управления, только если развивается на основе существующих институциональных структур, а не берется «с потолка»⁵⁸. Самым важным здесь является то, что подобные меры нацелены на одно из четырех выявленных Мэйнором условий успешности децентрализации — они способствуют повышению подотчетности властей городскому населению, что повышает эффективность местного управления.

АНАЛИЗ ВОЗДЕЙСТВИЯ

По всему миру уже предпринимались буквально сотни попыток сменить масштаб действия государственных администраций, чтобы лучше вписать их в переживающий глобализацию мир, в котором растет важность городских агломераций как

57. Ibid. P. 9.

58. Ibid. P. 31–36.

единиц эффективного управления. Несмотря на это, простых решений по организации агломерации пока еще не существует. В данной статье по большей части рассматривались недавние эксперименты в странах Латинской Америки. Сходные инициативы есть в таких разных странах, как Индия, Германия, Южная Африка и США, и они затрагивают разнообразные сферы: жилищную политику, государственную безопасность, здравоохранение, транспортное сообщение, образование, землепользование и поддержку бизнеса⁵⁹.

Пожалуй, самый поразительный урок состоит в том, что «города» стали городскими агломерациями, то есть любая модель управления городом должна соответствовать масштабам агломерации. В мире больших урбанизированных регионов чем более гибки границы управляемой территории, тем выше вероятность, что удастся успешно справиться со всеми вызовами городской жизни. Но в то же время необходимо постоянно обеспечивать соединение того, что в противном случае останется разьединенным: крупномасштабных административных институтов и отдельных горожан.

Более того, как показывают проведенные по всему миру в последние годы многочисленные эксперименты в области государственного городского управления, инновации наиболее эффективны и повышают как эффективность, так и легитимность управления, если являются результатами адаптации уже учрежденных институтов к новым условиям. В случае Москвы это означало бы изменить существующие структуры: увеличить масштаб действия до всей агломерации, расширить реальное участие горожан, перераспределить политические обязанности тем структурам власти, которые вероятнее всего смогут решить проблему в соответствующей сфере, а также гарантировать, что у государственных институтов будет достаточно законодательных и фискальных ресурсов для выполнения полученных им обязательств.

Ограниченные целевые инициативы сотрудничества, затрагивающие институты многих юрисдикций (например, государственные учреждения), доказали свою успешность в повышении эффективности целевого инфраструктурного развития (например, в управлении городским транспортом, портами и аэропортами, службе санитарного надзора и водоснабжении). Несмотря на это, данные инициативы не могут полностью раскрыть свой

59. Обзор подобных инициатив см.: Governance on the Ground. Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World / P. L. McCarney, R. Stren (eds.). Washington, D.C.; Baltimore, MD: The Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University Presses, 2003.

потенциал — если только они не войдут в состав более широких институциональных программ действия городского масштаба⁶⁰. В конечном счете подобных целевых подходов недостаточно для эффективного управления расширяющимися городскими агломерациями все большего масштаба и сложности.

Какие бы структуры ни учреждались, они должны быть достаточно гибкими, чтобы со временем приспособиться к меняющейся экономической и демографической ситуации в данной городской агломерации. Люди и их экономическая деятельность со временем меняются, богатство перераспределяется, население старится, новые поколения взрослеют, а технологические силы меняются согласно социальным и экономическим механизмам. Поэтому новые правительственные структуры должны основываться на допущении того, что текущая ситуация не будет ситуацией будущего. Легитимность институтов управления на каждом уровне определяется тем, как горожане воспринимают функционирование институтов. В постоянно изменяющемся и эволюционирующем мире институты управления не могут эффективно навязывать людям свои политические решения без какой-то формы внятного участия граждан, которое существенно для легитимации институтов на каждом уровне.

Наконец (и возможно, это и есть самое важное), городское управление остается, в первую очередь, политическим процессом, в котором разнородные элементы сложного общества налаживают и переопределяют взаимоотношения друг с другом. Работа ключевых городских институтов должна основываться на признании политической природы любого распределения и перераспределения обязанностей и ресурсов внутри городской агломерации. В противном случае реформа обречена на провал.

REFERENCES

- Angel S., Sheppard S., Civco D. *The Dynamics of Global Urban Expansion*, Washington, Cities Alliance, 2005.
- Avritzer L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, Baltimore, Woodrow Wilson Center, The Johns Hopkins University Presses, 2009.

60. Ward P., Wilson R., Spink P. Directions and Dynamics of Change, and the Prospects for Metropolitan Governance in the Americas // *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development* / P. K. Spink, P. M. Ward, R. H. Wilson (eds.). South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 2012.

- Bird R., Slack E. Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. *Governing the Metropolis. Principles and Cases* (eds. J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell), Washington, Cambridge, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008.
- Bruegmann R. *Sprawl. A Compact History*, Chicago, University of Chicago Press, 2006.
- Carrion F., Hanley L. M., eds. *Urban Regeneration and Revitalization in the Americas: Toward a Stable State*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2007.
- Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. Metropolitan Areas and the Challenges of Competitiveness. *Governing the Metropolis. Principles and Cases* (eds. J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell), Washington, Cambridge, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008.
- Diamond L., Plattner M. E., Brun D. A., eds. *Latin America's Struggle for Democracy*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2008.
- Doig J. W. *Empire on the Hudson*, New York, Columbia University Press, 2001.
- Fretes Cibils V. Preface. *Governing the Metropolis. Principles and Cases* (eds. J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell), Washington, Cambridge, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008.
- Garland A. M., Massoumi M., Ruble B. A., eds. *Global Urban Poverty. Setting the Agenda*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2007.
- Klink J. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. *Governing the Metropolis. Principles and Cases* (eds. J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell), Washington, Cambridge, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008, pp. 77–134.
- Lefèvre C. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. *Governing the Metropolis. Principles and Cases* (eds. J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell), Washington, Cambridge, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008.
- Manor J. *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D.C., World Bank Publications, 1999.
- MasterCard Worldwide. *Worldwide Centers of Commerce Index, 2008*. Available at: http://www.mastercard.com/us/company/en/insights/pdfs/2008/MCWW_WCoC-Report_2008.pdf.
- McCarney P. L., Stren R., eds. *Governance on the Ground. Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World*, Baltimore, Washington, Johns Hopkins University, Woodrow Wilson Center Presses, 2003.
- National Research Council of the National Academies, *Cities Transformed. Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, Washington, D.C., The National Academies Press, 2003.
- Nixon J. H., Weiss M. A. *Sustainable Economic Development Strategies*, Washington, D.C., Global Urban Development, 2011.
- Ravallion M. Urban Poverty. *Finance and Development*, 2007, vol. 44, no. 3.
- Rojas E. The Metropolitan Regions of Latin America: Problems of Governance and Development. *Governing the Metropolis. Principles and Cases* (eds. J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell), Washington, Cambridge, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008.

- Roseland M., Soots L. Strengthening Local Economies *The World Watch Institute, 2007 State of the World: Our Urban Future*, New York, W. W. Norton & Company, 2007.
- Ruble B. A., Stren R., Tulchin J. S., Varat D. H., eds. *Urban Governance Around the World*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2001.
- Rusk D. *Cities without Suburbs*, 3rd ed., Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2003.
- Selee A., Peruzzotti E., eds. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Washington, Baltimore, Woodrow Wilson Center, The Johns Hopkins University Presses, 2009.
- Seto K. C., Fragkias M., Güneralp B., Reilly M. K. A Meta-Analysis of Global Urban Land Expansion. *PLOS ONE Website*, 2011, no. 6 (8).
- Stiglitz J. *Globalization and Its Discontents*, New York, W. W. Norton & Sons, 2002.
- Stren R., Polese M., eds. *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.
- Sudjic D. *The 100-Mile City*, New York, Harcourt Brace, 1992.
- The World Goes to Town. *The Economist*, May 5, 2007.
- Tulchin J. S., Varat D. H., Ruble B. A., eds. *Democratic Governance and Urban Sustainability*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, 2002.
- U.N. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Urban Population, Development, and Environment*, New York, UN Department of Economic and Social Affairs, 2007.
- U.N.—HABITAT, *State of the World's Cities 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*, London, Earthscan for UN-Habitat, 2006.
- U.N.—HABITAT, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, Sterling, VA, Earthscan, 2008.
- U.N.—HABITAT, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide Harmonious Cities*, Sterling, VA, Earthscan, 2010.
- U.N.F.P.A. *State of World Population, 2007*, New York, United Nations Population Fund, 2007.
- Wampler B., McNulty S. L. *Does Participatory Governance Matter? Exploring the Nature and Impact of Participatory Reforms*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center, 2011.
- Ward P., Wilson R., Spink P. Directions and Dynamics of Change, and the Prospects for Metropolitan Governance in the Americas. *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development* (eds. P. K. Spink, P. M. Ward, R. H. Wilson), South Bend, IN, University of Notre Dame Press, 2012.