

DOI: 10.23683/2073-6606-2017-15-3-19-31

## МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ПОЗИЦИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА<sup>1</sup>

**Виталий Леонидович ТАМБОВЦЕВ,**

доктор экономических наук, главный научный сотрудник,  
экономический факультет,  
МГУ им. М.В. Ломоносова,  
e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

*Благосостояние граждан в значительной мере зависит от объема и качества клубных и социально-значимых благ, получаемых ими по месту их проживания. Названные параметры этих благ, в свою очередь, зависят, во-первых, от объемов доступных ресурсов, а во-вторых, от стимулов работников органов местного самоуправления (далее, для краткости, муниципалитетов) к качественному и творческому исполнению своих служебных функций по организации производства и/или поставки соответствующих благ. Характер и действенность названных стимулов определяют, в частности, и объемы доступных ресурсов – за счет обеспечения (или необеспечения) некоторых взаимодействий муниципалитетов между собой.*

*Цель данной статьи – проанализировать разнообразие возможных форм межмуниципальных взаимодействий (ММВ) с точки зрения результативности и эффективности исполнения муниципалитетами их функций обеспечения поставки муниципальных услуг. Обсуждаются такие формы ММВ, как конкуренция, кооперация (сотрудничество), кооперенция (совмещение кооперации и конкуренции), а также такая «предельная» форма взаимодействия, как слияние (объединение) муниципалитетов.*

*Анализ показывает, что в силу неоднородности муниципальных услуг, различий в зависимостях их издержек от размеров муниципалитетов, для разных типов услуг существуют свои дискретные институциональные альтернативы, обеспечивающие результативность и эффективность их оказания.*

**Ключевые слова:** межмуниципальные взаимодействия; конкуренция; кооперация; кооперенция; слияние

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научных исследований, выполняемых при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда (проект № 17-18-01324) «Устойчивое развитие экономики территорий на основе сетевого взаимодействия малых городов и районных центров».

## INTER-MUNICIPAL INTERACTIONS IN AN ECONOMIC ANALYSIS FRAMEWORK

**Vitaliy L. TAMBOVTSEV,**

Doctor of Economics, Senior Staff Scientist,  
Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University,  
Moscow, Russia,  
e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

*Citizens' welfare in large part is depending on quantity and quality of the club and merit goods that they consume at their living places. These parameters of the goods in turn are depending on, firstly, the volumes of available resources, and secondly, the municipal staff incentives for qualified and creative work in the sphere of these goods production and/or delivery. These incentives affect particularly the volumes of available resources too, by entering or non-entering in some kind of inter-municipal interactions.*

*The purpose of the paper is to analyze the inter-municipal interactions (IMI) variety from the point of view municipal services delivery efficacy and efficiency. The following types of IMI are discussed: competition, coordination (collaboration), coopetition (competition and collaboration simultaneously), and merger as "marginal" form of IMI.*

*The analyses show that by reason of municipal services heterogeneity, and differences of the links between services delivery costs and municipality size, there are different discrete institutional alternatives providing various services delivery efficacy and efficiency.*

**Keywords:** *inter-municipal interactions; competition; cooperation; coopetition; merger*

**JEL classifications:** *D73, H40, H77, R50*

### **Взаимодействие муниципалитетов как объект экономического анализа**

С юридической точки зрения муниципалитеты представляют собой органы местного самоуправления, т.е. организации, которым граждане, проживающие на определенной территории и образующие местное сообщество, делегируют свои права по самостоятельной организации своего совместного проживания и решению проблем местного значения. Муниципалитеты не являются органами государственной власти, и их полномочия устанавливать правила совместного проживания представителей местных сообществ и совершать нормотворческие действия регламентируются органами государственной законодательной, исполнительной и судебной власти.

С экономической точки зрения муниципалитеты – это организации, обеспечивающие производство и предоставление членам местных сообществ того или иного набора клубных благ (обычно услуг) и социально-значимых благ коллективного пользования. Состав таких благ различается от страны к стране, так что выделить какой-то типичный набор местных или муниципальных услуг достаточно сложно. Основой финансирования деятельности муниципалитетов выступают те или иные налоги (часть налогов), собираемых с представителей местных сообществ, а также иные возможные источники, включая трансферты со стороны органов государственной власти, – гран-

ты, субсидии, дотации и т.п. Объемы и условия предоставления таких трансфертов определяются региональной политикой, проводимой в стране.

Действия муниципалитетов, направленные на предоставление клубных благ жителям своих местных сообществ, включая определение долей бюджетов, обеспечивающих соответствующие расходы, порождают разнообразные экстерналии. Принято разделять благоприятные внешние эффекты (*benefit spillovers*), возникающие вследствие потребления жителями некоторых клубных благ как в своих, так и в соседних местных сообществах, и внешние эффекты вытеснения (*crowding spillovers*), когда уровень потребления какого-то блага в определенном сообществе оказывается под воздействием жителей соседних сообществ (*Solé-Ollé, 2006*). Экстерналии для других сообществ возникают и тогда, когда изменения происходят в результате действий государства в каком-то местном сообществе: например, за счет госбюджета строится предприятие, рабочие места в котором могут занимать жители всех окрестных муниципалитетов.

Существование экстерналий процессов производства и потребления клубных благ – очевидное объективное экономическое основание ММВ. Ведь рациональное использование ограниченных ресурсов не может не учитывать возможных последствий тех действий других субъектов, которые способны повлиять на конечные результаты намечаемых действий. Формы, способы и направленность таких взаимодействий определяются как минимум двумя тесно связанными факторами: *целями*, которые преследуют субъекты взаимодействия, и той *институциональной средой*, в которой они происходят.

Для кого (с какой целью) действуют и взаимодействуют муниципалитеты? Напрашивающийся очевидный ответ – для граждан, для локального сообщества жителей муниципалитета – в действительности совершенно не очевиден. Любые правительства, от локального до центрального, обладают определенной автономностью (*Skocpol, 1985, p. 6*), а их подотчетность гражданам в разных странах устроена существенно отличающимися способами. В демократических государствах правительства любых уровней, не отвечающие на запросы граждан, не получают на очередных выборах мандат на продолжение своей деятельности. В авторитарных государствах действия правительств слабо связаны с реализацией предпочтений граждан, причем такая схема переносится и на уровень местного самоуправления, когда руководители муниципалитетов не избираются на конкурентной основе, а назначаются региональными властями. Уровень зависимости муниципалитетов от предпочтений местных сообществ, таким образом, определяется во многом влиянием институциональной среды, формируемой государством. Если в странах Европейского Союза, например, граждане в целом выступают за усиление ответственности муниципалитетов перед ними, что находит отражение в институциональных изменениях, проводимых государствами (*Baker et al., 2011*), то в других странах такая ответственность может последовательно снижаться, а зависимость от государства – возрастать (*Hölscher et al., 2017*)<sup>2</sup>. Поэтому утверждения типа «публичные администрации суть устройства для выражения ценностей и предпочтений граждан, сообществ и обществ» (*Bourgon, 2008, p. 390*) являются, мягко говоря, искажением реальности в подавляющем большинстве стран.

Важным фактором, обуславливающим расхождение между предпочтениями руководящих работников муниципалитетов и предпочтениями большинства местных сообществ, выступает коррупция, тесно связанная с непрозрачностью принятия решений в муниципалитетах. Между уровнем ее распространенности в стране и стремлением граждан, склонных к оппортунистическому поведению, занять должности во властных органах, существует, как показывают недавние исследования, положительная обратная связь. В странах с высокой коррупцией изначально нечестные люди стре-

<sup>2</sup> Между тем усиление такой зависимости, как утверждает не только теория, но и ясно подтверждает практика (см., например, *Deininger & Mputa, 2005*), положительно сказывается на качестве предоставляемых муниципальных услуг.

мятся занять посты на государственной и муниципальной службе, и наоборот, там, где коррупция низка, такие люди стремятся избегать работы в государственных и муниципальных структурах (*Banerjee et al., 2015; Barfort et al., 2015; Fehrl et al., 2016; Hanna & Wang, forthcoming*)<sup>3</sup>. При этом необходимо отметить, что уровень коррупции в стране также определяется в немаловажной степени качеством ее институциональной среды (*Gerring & Thacker, 2004; Treisman, 2007*).

Функционируя в институциональной среде того или иного качества, движимые теми или иными стимулами, муниципалитеты так или иначе взаимодействуют друг с другом<sup>4</sup>. С нашей точки зрения, можно выделить четыре типа таких взаимодействий: (1) конкуренцию, (2) кооперацию (сотрудничество), (3) кооперацию (совмещение конкуренции и кооперации), а также такую «предельную» форму взаимодействия как (4) слияние (объединение) муниципалитетов.

Действия, которые в рамках этих типов взаимодействий осуществляют муниципалитеты (см. выше сноску 3), если они не предписаны вышестоящими органами государственной власти, являются по сути *предпринимательскими* действиями.

Представления о том, что в государственном секторе, включая правительства, вполне возможно (и даже необходимо) предпринимательство, были введены в широкое научное и общественное обсуждение в начале 1990-х годов выходом в свет книги Д. Осборна и Т. Геблера (*Osborne & Gaebler, 1992*)<sup>5</sup>, в которой сформулировано и охарактеризовано понятие «предпринимательское правительство» (*entrepreneurial government*)<sup>6</sup>. Такое правительство, по мнению авторов, должно фокусироваться на результатах – децентрализовать власть, сократить бюрократию и продвигать конкуренцию как внутри, так и вовне правительства. Граждане при этом выступают клиентами-потребителями, наделенными возможностями выбирать между разными поставщиками услуг, включая школы, поликлиники, квартиры и т.д.

В развернувшейся дискуссии подчеркивалось, что предпринимательское принятие рисков вполне совместимо с демократическим служением обществу (*democratic stewardship*), если оно опирается на общественную дискуссию и выработку согласованного мнения (*Bellone & Goerl, 1992, p. 132*); что публичный предприниматель (*public entrepreneur*) в высокой степени согласен с общественными интересами (*Salazar, 1997, p. 131*); что его инновации, экспериментирование и креативность направлены на достижение общественных целей (*Klein et al., 2010*); что публичные предприниматели – в действительности – являются командами, трансформирующими системы контроля действенности и эффективности правительств (*Bernier & Hafsi, 2007*) и т.п. Публичное предпринимательство исследовалось на уровне местных правительств (*Zerbinati & Souitaris, 2005*), причем соответствующие практики рекомендовались к более широкому использованию (*Kim, 2010*). В последние годы вышло как минимум два издания, продвигающих и развивающих идею предпринимательских правительств (*Link & Link, 2009; Mazzucato, 2013*).

Между тем наиболее проницательные исследователи еще в 2002 г. задавали вопрос: «Имеет ли публичное предпринимательство какой-либо смысл вне специфического политического, экономического и социального контекста, существующего в западных индустриальных демократиях?» (*Edwards et al., 2002, p. 1539*), давая на него негативный ответ. Действительно, в иных контекстах бюрократы-предприниматели отнюдь не следуют общественным интересам (как бы их не понимать), реализуя скорее различные коррупционные практики (см., например, *Shirley, 1995*, и многие другие рабо-

<sup>3</sup> Интересно отметить, что оппортунизм политических «опекунов» передается и близким к ним госслужащим (*Gulzar, 2014*).

<sup>4</sup> Поскольку муниципалитеты суть *не индивиды*, а *организации*, то, строго говоря, взаимодействуют не они, а их (руководящие и иные) работники. Однако для краткости мы будем использовать выражение «взаимодействие муниципалитетов».

<sup>5</sup> Одна из первых работ, посвященных этой тематике, была опубликована в 1980 г. (*Lewis, 1980*).

<sup>6</sup> Несколько ранее Г. Стивенсон и К. Джарилло показали, что понятие корпоративного предпринимательства не является оксюморном, т.е. противоречием в определении (*Stevenson & Jarillo, 1990*).

ты). Другими словами, когда говорят о необходимости развития предпринимательства в общественном секторе, в том числе в органах управления разных уровней, не стоит забывать о том, что предпринимательство бывает разным: продуктивным, непродуктивным и деструктивным (Vaumol, 1990). Последние две его формы широко практикуются в правительствах разных уровней тех стран, политические устройства которых далеки от конкурентных демократий западного типа.

С учетом высказанных соображений, перейдем к анализу выделенных выше типов ММВ.

### Конкуренция

При обсуждении проблематики межмуниципальной конкуренции (далее ММК), прежде всего возникают аналогии с конкуренцией фирм на различных рынках. Конкуренция – широко распространенное в природе и обществе явление. И хотя некоторые исследователи выделяют до двадцати ее разновидностей (Fog, 2013), именно рыночная конкуренция, будучи наиболее хорошо изученной, представляется подходящей моделью для анализа конкурентного взаимодействия муниципалитетов.

Выходя на рынки, т.е. вступая в конкуренцию (или оказываясь в ситуации конкуренции), фирмы стремятся произвести продукцию, которая пользуется спросом у покупателей, т.е. перенаправить денежные средства последних от других товаров к своему товару. Способность фирмы производить именно такой привлекательный товар обуславливает ее конкурентное преимущество – временное или устойчивое. Данная способность, в свою очередь, зависит от совокупности компетенций и ресурсов, которыми располагает фирма.

Эта упрощенная схема может быть положена в основу анализа ММК.

И. Гордон определяет территориальную конкуренцию как «форму коллективного действия, предпринимаемого во имя экономических интересов внутри некоторой территории и призванного продвинуть их в конкуренции с интересами, расположенными в (некоторых или всех) других территориях» (Gordon, 2010, p. 30). Хотя это определение, вошедшее в «Справочник по местному и региональному развитию», и не представляется нам достаточно корректным, его можно принять за некоторую основу, позволяющую внести ряд уточняющих моментов.

Во-первых, нужно выделить те рынки, на которых происходит ММК. К ним относятся: *рынок инвестиций* в создание новых рабочих мест; *«рынок жителей»*, ищущих новые места проживания; *рынок дискреционных грантов*, т.е. средств, которые в большем или меньшем объеме могут поступить в доходы муниципалитета из бюджетов вышестоящих государственных органов в рамках различных конкурсов.

Во-вторых, полезно охарактеризовать те товары, которые муниципалитеты могут предлагать на этих рынках. На рынке инвестиций в этой роли выступает *комплекс условий*, существующих и специально создаваемых на территории муниципалитета для того или иного инвестора. К ним относятся как физико-географические, так и инфраструктурные свойства территории, а также экономические условия, которые уже имеет (или обещает создать) муниципалитет. Последний компонент комплекса условий придает ему *как товару* черты опытного и доверительного блага, поскольку проверить корректность обещаний инвестор может лишь в ходе «физического» осуществления инвестиций. На «рынке жителей» предлагаемый товар также имеет характер *комплекса условий*, который для разных сегментов покупателей включает разные свойства «продаваемого» населенного пункта. Если для одних потенциальных мигрантов решающим оказывается наличие рабочих мест, то для других таковым может стать близость к природе или наличие разнообразных культурных учреждений.

Общей характеристикой товаров для обоих рынков выступает их *привлекательность* для потенциальных покупателей: *привлекательность места* для мигрантов

(Niedomysl, 2010) и конкурентоспособность территории для инвесторов (Kitson et al., 2004). При этом «ускользающий» характер последнего понятия связан, очевидно, с тем, что для данного вида конкурентоспособности неоднозначно определяются те субъекты, по отношению к которым регион (или другая территориальная единица) оценивается как способный или неспособный состязаться с ними. На рынке грантов предлагаемый товар имеет уже другой характер: это *документы*, описывающие либо бедственное положение жителей муниципалитета, либо, наоборот, его потенциал развития, для реализации которого требуется внешнее безвозмездное финансирование.

Однако товары имеют не только потребительские свойства, но также *издержки и цены*. Для созданных условий инвестирования и мест проживания издержки их создания относятся к *прошлым* периодам деятельности муниципалитетов, так что на момент предложения соответствующих товаров инвесторам и мигрантам понесенные издержки рассматриваются как данность. Собственно издержками выступают текущие усилия управленцев и затраты на продвижение информации об условиях, а также *ожидаемые* затраты на обеспечение *обещаемых приращений* привлекательности (например, от снижения налогов на доходы инвесторов в течение будущих периодов или от снижения налогов на собственность для мигрантов). Выгоды муниципалитетов от приобретения инвесторами или мигрантами предложенных товаров – это будущие приросты налоговых поступлений. Легко увидеть, что непосредственные денежные выгоды муниципальных руководителей здесь явно не присутствуют.

Именно здесь пролегает граница между «западными» и иными муниципальными публичными предпринимателями. Если для первых наградой выступают нематериальные выигрыши: переизбрание в конкурентной политической борьбе, репутация, удовлетворенность от выполненного гражданского долга и т.п., то для вторых интерес к конкуренции и к конкурентной победе или просто отсутствует, или, при наличии ясно выраженного спроса, сопровождается требованиями получения теневых выгод, т.е. коррупцией.

Издержки подготовки комплектов документов, необходимых для участия в конкурсах на гранты, при хорошо налаженном делопроизводстве в муниципалитете сравнительно невелики, в то время как возможные выгоды несопоставимо выше, в силу чего этот конкурентный рынок не может не пользоваться большой популярностью среди руководителей муниципалитетов.

В-третьих, важно очертить те конкурентные ходы, которые способны осуществлять муниципалитеты в сфере создания и продвижения названных выше товаров.

На первых двух из названных рынков репертуар конкурентных ходов различен на разных стадиях конкурентного процесса. На начальной, «обезличенной», стадии – это «косвенная» конкуренция (*yardstick competition*) по параметрам качества предлагаемых товаров (условий инвестирования или проживания). Распространенный конкурентный ход здесь – это формирование бренда муниципалитета или конкретного места (*Ashworth & Kavartzis, 2010*). В рамках косвенной конкуренции, как предсказывают многие экономические модели, налоговые решения одного муниципалитета влияют на аналогичные решения соседей (*Wilson, 1999*): все хотят выглядеть не хуже, чем другие<sup>7</sup>. Эмпирические подтверждения такой «налоговой мимикрии» достаточно неоднозначны (*Isen, 2014*), однако она является наглядным примером ММК.

На второй, персонифицированной, стадии, когда возникает конкретный инвестор (или мигрант), стоящий перед выбором между двумя или несколькими местами, конкуренция приобретает характер *торга*, а конкурентные ходы становятся предложениями тех или иных обещаний со стороны муниципалитета (если он заинтересован) или со стороны «покупателя», если его заинтересованность больше. Как во всяком торге, его исход зависит как от объективных факторов, прежде всего ресурсного потенциала

<sup>7</sup> Эта зависимость получила наименование *налоговых внешних эффектов* (*fiscal spillovers*).

сторон, так и от субъективных, – начиная от возникающей симпатии или антипатии торгующихся, способности вызывать доверие и кончая уровнем изобретательности в формировании очередных предложений. Нельзя не отметить также, что законодательства разных стран устанавливают несовпадающие границы как ресурсных потенциалов муниципалитетов, так и разнообразия допустимых (легальных) конкурентных действий.

### Кооперация

Межмуниципальная кооперация или сотрудничество (далее ММС) – тема, широко обсуждаемая как исследователями (см., например, *Hulst, van Montfort, 2007*), так и практиками (см., например, *Oostveen, 2010*).

Экономическая теория дает четкое объяснение преимуществ ММС: они связаны с эффектом экономии на масштабах, будь то создание единого предприятия, предоставляющего какие-либо муниципальные услуги нескольким местным сообществам, или объединение муниципальных закупок, позволяющее получить большую оптовую скидку. Такое объяснение, однако, не в полной мере учитывает издержки, которые несут работники муниципалитетов, вступающие в более или менее тесное ММС. Согласно широко принимаемому определению, «сотрудничество – это процесс, в котором автономные акторы взаимодействуют посредством формальных и неформальных переговоров, совместно создавая правила и структуры, управляющие их отношениями, и способы действовать или решать совместно возникающие вопросы; это процесс, включающий разделяемые нормы и взаимовыгодные взаимодействия» (*Thomson & Perry, 2006, p. 23*). Именно такой подход реализован, например, в (*Adelaja et al., 2010, p. 265*), где авторы рассматривают трансакционные издержки как «препятствия развитию кооперации и как ключевые компоненты издержек кооперации, которые должны быть перевешены выгодами кооперации для того, чтобы сообщества осознали преимущества стратегических альянсов».

С нашей точки зрения, «обезличенное» понимание издержек не в полной мере позволяет понять и объяснить факты заключения или незаключения ММС. Если в приведенном выше определении сотрудничества Томсона и Перри акторы – это индивиды, не занимающие какие-либо позиции в организациях, и если их действия не сопровождаются внешними эффектами, то понятие взаимовыгодности, фигурирующее в нем, не порождает никаких сложностей. Если же это не так, то вполне возможна ситуация, когда *совокупная выгода*, включающая внешние эффекты, *велика и положительна*, но *личные выгоды* взаимодействующих акторов *отрицательны*. В такой ситуации акторы для вступления в альянс нужны дополнительные стимулы.

Похоже, что именно такие ситуации достаточно типичны в рамках ММС. «Сотрудничество не самоуправляемо. Организации сотрудничают, поскольку стремятся достичь определенных целей. Чтобы достичь целей, выносимых организациями на первое место, должна существовать некоторая административная структура, обеспечивающая переход от решений к действиям» (*Thomson & Perry, 2006, p. 25*), и издержки функционирования такой структуры зачастую оказываются запретительно-высокими: «Очевидно, что управлять инициативами сотрудничества – не обязательно приятный или приносящий вознаграждение опыт» (*Sorrentino & Simonetta, 2013, p. 899*).

Поэтому в Италии, например, введена специальная программа поддержки, поощряющая создание муниципальных союзов (*Labianca, 2014*). Однако и она, как показывает эмпирический анализ, не всегда позволяет преодолеть упомянутую выше проблему: по данным (*Previtali, 2015*), проанализировавшего 136 малых муниципалитетов, они подписали межмуниципальные соглашения по совместному оказанию лишь небольшого числа услуг, не оказывающие ощутимого влияния ни на муниципалитеты, ни на жителей, иначе говоря, откликнулись на эту программу чисто формально. Однако для той же Италии есть и другие оценки. По данным (*Ferraresi et al., 2017*) участие в муни-

ципальном союзе уменьшают текущие расходы на душу населения примерно на 5%, не снижая при этом уровень предоставляемых местных услуг.

Вместе с тем анализ ММС во Франции показал, что снижения муниципальных расходов в них не достигается, и более того, отсутствует координация расходов муниципалитетов, входящих в одно межмуниципальное сообщество (*Frère et al., 2014*). В целом же, как показано в (*Bel & Warner, 2015*), наличие или отсутствие экономии средств от ММС зависит от трех групп факторов: (1) структуры издержек услуг, наличия в ней компонента, реагирующего на объем производимых услуг и плотность расселения их потребителей; (2) характеристики муниципалитета как органа управления – объем полномочий, предоставленных правительством, близость территории к столицам, размер местного сообщества; (3) механизмов координации в рамках ММС, преобладания формальных отношений либо неформальных тесных взаимодействий.

Таким образом, характеризуя данную форму ММВ, следует заключить, что она может быть действенным средством «расшивки» ресурсных ограничений, свойственных многим муниципалитетам, в том случае, если работники последних в большей мере ориентируются на интересы местных сообществ, чем на свои собственных, – вследствие ли мотивации служения обществу, либо вследствие высокого уровня подотчетности последнему. Если это условие не выполняется, даже централизованное или региональное стимулирование ММС не обеспечивает выполнение им функции сокращения неэффективных расходов: в отсутствие внутреннего интереса работники муниципалитетов начинают работать на показатель, о чем ясно свидетельствует упомянутый выше опыт Италии.

### Коопкуренция

Если число исследований, посвященных конкуренции и сотрудничеству муниципалитетов практически необъятно, то проблематика их (и шире – территориальной) коопкуренции затрагивается лишь в очень небольшом количестве публикаций. Это можно объяснить как тем, что понятие коопкуренции вообще возникло недавно, причем применительно к поведению фирм, так и тем, что здесь имеет место «феномен Журдена»: обычное во все времена для муниципалитетов совмещение соперничества и кооперации «вдруг» получило новое название.

Понятие коопкуренции (*coopetition*), как известно, было введено в широкий оборот с выходом в свет книги А. Бранденбургера и Б. Нейлбаффа (*Brandenburger & Nalebuff, 1996*)<sup>8</sup>. Оно используется для обозначения «бизнес-ситуации, в которой независимые стороны кооперируют друг с другом и координируют свои действия, чтобы достичь взаимовыгодные цели, но в то же самое время конкурируют друг с другом, равно как и с другими фирмами» (*Zineldin, 2004, p. 780*). В последнее время появилось несколько уточнений (скорее – модификаций) первоначально предложенного понятия, которые, тем не менее, сориентированы на фирмы, но не на другие типы организаций. Так, М. Бенгтсон и др. определяют коопкуренцию как «процесс, основывающийся на одновременном и взаимном кооперативном и конкурентном взаимодействии между двумя или более акторами...» (*Bengtsson et al., 2010, p. 200*); Р. Бункен и др. характеризуют ее как «стратегический и динамический процесс, в котором экономические акторы совместно создают стоимость посредством кооперативного взаимодействия и одновременно конкурируют за присвоение части этой стоимости» (*Bouncken et al., 2015, p. 591*) и др.

Применительно к ММВ понятие коопкуренции используется С. Паскинетти в связи с исследованием процессов формирования межтерриториальных брендов (*Pasquinelli, 2013*). Отмечая, что брендинг – один из типичных ходов в межмуниципальной и межрегиональной конкуренции, Паскинетти приводит и анализирует ряд случаев сотрудничества территориальных единиц в создании и продвижении совместных брен-

<sup>8</sup> Хотя, как показывают исследования, спорадически использовалось и ранее (*Ketchen et al., 2004*)



дов. Р. Фейок затрагивает тематику конкуренции и кооперации городов в современных условиях развития «новой экономики» в США (Feiock, 2014).

Развернутое исследование коопкуренции муниципалитетов во Франции проведено К. Ассенсом и др. (Assens et al., 2015). Особенности политического устройства Франции, в рамках которого решения на уровне муниципалитетов оказываются компромиссом между суждениями территориальных директоров, представляющих позиции государства, и выборных представителей местных сообществ, «коопкуренция всегда имеет парадоксальный характер, поскольку стремится усилить привлекательность территории и качество работы управления ею, что помогает выборным руководителям, которые потенциально не согласны [с решениями «технических» директоров, – В. Т.], рассматривать улучшения как фактор своих будущих электоральных успехов» (Op. cit., p. 11). Интерпретация коопкуренции преимущественно в политической плоскости, как представляется, сужает аналитический потенциал этого понятия в плане анализа ММВ, однако немаловажно отметить, что данное исследование содержит количественную оценку распространенности муниципальной коопкуренции: 71% респондентов, представляющих 169 муниципалитетов и 250 территориальных директоратов, подтвердили, что местные власти могут одновременно и конкурировать, и сотрудничать друг с другом (Ibid.).

С нашей точки зрения, эти оценки вполне подтверждают сформулированное выше положение о том, что коопкуренция – это *типичная* ситуация (или *типичный* процесс) в рамках ММВ. Муниципалитет, с его разнообразием предоставляемых местных услуг и других видов деятельности, схож с диверсифицированной фирмой, действующей на многих независимых рынках, или с распределенной фирмой, действующей на многих площадках. Для таких фирм коопкуренция – их нормальное состояние: подразделения широко сотрудничают, обмениваются ресурсами и знаниями, выполняя свои задачи, и одновременно конкурируют за ресурсы, которые распределяет штаб-квартира, включая финансы и административную поддержку (Luo, 2005). Точно так же муниципалитеты, тесно сотрудничая (если это взаимовыгодно) в части предоставления услуг своим местным сообществам, могут жестко конкурировать за гранты региональных и центральных правительств, их политическую поддержку. Как представляется, анализ ММВ под этим углом зрения – перспективное направление исследований, он способен значительно расширить наши знания о поведении муниципалитетов как экономических агентов<sup>9</sup>.

### Слияние

Стремление сократить число муниципалитетов посредством их слияний и объединений, введение промежуточных уровней управления, также наделяемых правами муниципалитетов, – «любимая забава» многих центральных и региональных правительств самых разных стран. Публичным оправданием таких действий обычно выступает ссылка на экономию расходов за счет эффектов масштаба, хотя реальным мотивом является, скорее всего, элементарное стремление управленцев вышестоящего уровня обеспечить *обозримость* объекта управления, независимо от экономических последствий, либо решение каких-то чисто политических проблем, типа устранения нежелательных руководителей. Именно об этом свидетельствуют настойчивые попытки объединений и последующих «разъединений» муниципалитетов, регулярно случающиеся в различных странах. Что говорят по этому поводу многочисленные эмпирические исследования таких реформ?

В Финляндии для большинства направлений расходов бюджетов расходы на душу населения после слияния выросли, кроме статьи общих административных расходов, однако последние снизились гораздо меньше, нежели увеличились все остальные

<sup>9</sup> Такой анализ особенно актуален для России, где изучением ММВ занимаются преимущественно правоведы и специалисты по государственному и муниципальному управлению.

(Moisio & Usitalo, 2013). В Канаде, констатируют исследователи, цели сбережения затрат не были достигнуты, а для четырех видов услуг (пожарная охрана, сбор и вывоз мусора, библиотеки, парки и зоны отдыха) даже возросли; правда, увеличились финансовые возможности бывших малых муниципалитетов (Slack & Bird, 2013). Аналогичные последствия были ранее выявлены в Австралии (Byrnes & Dollery, 2002), Дании (Blom-Hansen, 2010; Blom-Hansen et al., 2016), Швеции (Dalhberg, 2010), Боливии (Faguet, 2004), и этот список можно продолжить. Безусловно, некоторые исследования свидетельствуют о сокращении расходов по ряду направлений. Сопоставление значительного числа работ позволило Дж. Бёрнсу и Б. Доллери представить следующую статистику: в 8% исследований экономия от масштаба была засвидетельствована, в 24% работ был выявлен рост расходов, в 29% – установлена U-образная связь расходов и размеров муниципалитетов, и в 39% какая-либо связь расходов и размеров не была обнаружена (Byrnes & Dollery, 2002).

Для экономиста такого рода данные ясно говорят о том, что на издержки оказания муниципальных услуг, кроме размеров муниципалитетов, явно влияют другие факторы, прежде всего – *разнородность* самих услуг, технологии их производства и предоставления: для каких-то услуг технологии «отзывчивы» на масштабы их предоставления, для каких-то нет. Безусловно важно влияние на издержки оказания муниципальных услуг *организации менеджмента* их производства внутри муниципалитетов, где вполне может проявить себя X-неэффективность (Leibenstein, 1966). В этой связи безусловного внимания заслуживает опыт США, где наряду с многоцелевыми органами местного самоуправления существуют и специализированные (одноцелевые) дистрикты (single purpose governments), предоставляющие услуги на территориях *нескольких* муниципалитетов (Foster, 1997). Впрочем, их влияние на издержки также неоднозначно (Boyne, 1992; Hendrick et al., 2011), что означает, по нашему мнению, лишь одно: *если* намечаемые реформы границ муниципалитетов *действительно* направлены на *обеспечение экономии* расходов и *повышение эффективности* предоставления услуг, то им должен *предшествовать* экономический анализ технологий предоставления различных видов услуг, включая *организацию процессов* их предоставления. Такой анализ способен предложить для каждого типа услуг несколько дискретных институциональных альтернатив их производства и поставки, из которых и может быть осуществлен экономически обоснованный вывод. Разумеется, если реформы преследуют иные цели, экономический анализ оказывается излишним.

\* \* \*

Проведенный анализ показывает, что ММВ включает совокупность весьма разнообразных взаимодействий, добровольное вступление в которые для муниципалитетов далеко не всегда обуславливается соображениями повышения уровня и качества муниципальных услуг, предоставляемых местным сообществам. Создание внешних стимулов к взаимодействию со стороны государства часто ведет к формальному исполнению требований, т.е. к работе на показатель. Феномен экономии на масштабах, декларативно объявляемый основанием для реформ по укрупнению муниципалитетов, проявляется в действительности достаточно редко, за исключением статьи административных расходов, экономия по которой обычно перекрывается ростом расходов по другим статьям. В силу этого нормальным типом ММВ является кооперация, практически не исследованная как в отечественной, так и в мировой экономической литературе.

В нормативном аспекте важно подчеркнуть, что в силу неоднородности муниципальных услуг, различий в зависимостях их издержек от размеров муниципалитетов и характера взаимодействия, для разных типов услуг существуют свои дискретные институциональные альтернативы, обеспечивающие повышение результативности и эффективности их оказания. Выявление и обоснование этих альтернатив также представляется значимой исследовательской задачей.

## ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

- Adelaja, A. O., Gibson, M. A. and Racevskis, L. A. (2010). Transaction costs and inter-jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. *Journal of Public Affairs*, 10(4), 265–279.
- Ashworth, G., and Kavaratzis, M. (Eds.) (2010). *Towards Effective Place Brand Management: Branding European Cities and Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Assens, C., Bartoli, A., and Hermel, P. (2015). The Combination of Competition and Cooperation in French Local Government: Toward A Specific Public “Coopetition”. *Cahier de recherche du LAREQUOI*. Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2, 7–18.
- Baker, K., Van De Walle, S., and Skelcher, C. (2011). Citizen Support for Increasing the Responsibilities of Local Government in European Countries: A Comparative Analysis. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 9(1), 1–21.
- Banerjee, R., Baul, T., and Rosenblat, T. (2015). On self selection of the corrupt into the public sector. *Economics Letters*, 127, 43–46.
- Barfort, S., Harmon, N. A., Olsen, A. L., and Hjorth, F. G. (2015). Dishonesty and Selection into Public Service in Denmark: Who Runs the World’s Least Corrupt Public Sector? *SSRN Working Paper* (<https://ssrn.com/abstract=2664983>).
- Baumol, W. (1990). Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893–921.
- Bel, G., and Warner, M. E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67.
- Bellone, C. J., and Goerl, G. F. (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*, 52(2), 130–134.
- Bengtsson, M., Eriksson, J., and Wincent, J. (2010). Co-opetition dynamics – an outline for further inquiry. *Competitiveness Review: An International Business Journal*, 20(2), 194–214.
- Bernier, L., and Hafsi, T. (2007). The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67(3), 488–503.
- Blom-Hansen, J. (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reforms in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 51–73.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831
- Bouncken, R.B., Gast, J., Kraus, S., Bogers, M. (2015). Coopetition: a systematic review, synthesis, and future research directions. *Review of Managerial Science*, 9(3), 577–601.
- Bourgon, J. (2008). The future of public service: A search for a new balance. *Australian Journal of Public Administration*, 67(4), 390–404.
- Boyne, G.A. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons from America. *Public Administration*, 70(3), 333–357.
- Brandenburger, A., and Nalebuff, B. (1996). *Co-opetition*. New York: Doubleday Currency.
- Byrnes, J., and Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, 20(4), 391–414.
- Dalhberg, M. (2010). Local Government in Sweden, pp. 122–146 / In: Mosio, A. (Ed.) *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Deininger, K., and Mpuga, P. (2005). Does Greater Accountability Improve the Quality of Public Service Delivery? Evidence from Uganda. *World Development*, 33(1), 171–191.
- Edwards, C., Jones, G., Lawton, A., and Llewellyn, N. (2002). Public entrepreneurship: rhetoric, reality and context. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1539–1554.

Faguet, J. P. (2004). Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(4), 867–894.

Fehrler, S., Fischbacher, U., and Schneider, M. T. (2016). Who Runs? Honesty and Self-Selection into Politics. *IZA Discussion Papers*, 10258.

Feiock, R. (2014). How Cities Collaborate While Competing in the New Economy, pp. 89–121 / In: Pagano, M. (Ed.) *Metropolitan Resilience in a Time of Turmoil*. Champaign: University of Illinois Press.

Ferraresi, M., Migali, G., and Rizzo, L. (2017). Does Inter-municipal Cooperation Promote Efficiency Gains? Evidence from Italian Municipal Unions. *Società italiana di economia pubblica, WP*, 725. June 2.

Fog, A. (2013). *Towards a universal theory of competition and selection*. Technical University of Denmark, July 4 ([http://www.agner.org/cultsel/universal\\_competition\\_theory.pdf](http://www.agner.org/cultsel/universal_competition_theory.pdf)).

Foster, K. A. (1997). *The Political Economy of Special-Purpose Government*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Frère, Q., Leprince, M., and Paty, S. (2014). The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, 51(8), 1741–1760.

Gerring, J., and Thacker, S. C. (2004). Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(2), 295–330.

Gordon, I. (2010). Territorial competition, pp. 30–43 / In: Pike, A., Rodríguez-Pose, A. and Tomaney, J. (Eds.) *Handbook of Local and Regional Development*. Abingdon: Routledge.

Gulzar, S. (2014). *Ruling Parties, Patronage and Bureaucratic Performance in Democracies: Evidence from Punjab, Pakistan*. New York University. October 27 ([http://rubenson.org/wp-content/uploads/2014/10/gulzar\\_tpbw14.pdf](http://rubenson.org/wp-content/uploads/2014/10/gulzar_tpbw14.pdf)).

Hanna, R., and Wang, S.-Y. (forthcoming). Dishonesty and Selection into Public Service: Evidence from India. *American Economic Journal: Economic Policy*.

Hendrick, R.M., Jimenez, B.S., and Lal, K. (2011). Does local government fragmentation reduce local spending? *Urban Affairs Review*, 47(4), 467–510.

Hölscher, K., Wittmayer, J. M., Avelino, F., and Giezen, M. (2017). Opening up the transition arena: An analysis of (dis)empowerment of civil society actors in transition management in cities. *Technological Forecasting and Social Change* (<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.004>).

Hulst, R., and van Montfort, A. (Eds.) (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer Netherlands.

Isen, A. (2014). Do local government fiscal spillovers exist? Evidence from counties, municipalities, and school districts. *Journal of Public Economics*, 110, 57–73.

Ketchen, D., Jr., Snow, C., and Hoover, V. (2004). Research on competitive dynamics: Recent accomplishments and future challenges // *Journal of Management*, 30(6), 779–804.

Kim, Y. (2010). Stimulating entrepreneurial practices in the public sector: The roles of organizational characteristics. *Administration and Society*, 42(7), 780–814.

Kitson, M., Martin R., and Tyler P. (2004). Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? *Regional Studies*, 38(9), 991–999.

Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M., and Pitelis, C. N. (2010). Toward a theory of public entrepreneurship. *European Management Review*, 7(1), 1–15.

Labianca, M. (2014). Inter-municipal cooperation: from cooperation through rules to cooperation through networks – empirical evidence from Puglia. *Regional Studies, Regional Science*, 1(1), 184–206.

Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. X-Efficiency // *American Economic Review*, 56(3), 392–415.

Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington: Indiana University Press.

Link, A. N., and Link, J. R. (2009). *Government as Entrepreneur*. New York: Oxford University Press.

Luo, Y. (2005). Toward coopetition within a multinational enterprise: a perspective from foreign subsidiaries. *Journal of World Business*, 40(1), 71–90.

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking public vs. private sector myths*. London–New York: Anthem.

Moisio, A., and Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148–166.

Niedomysl, T. (2010). Towards a conceptual framework of place attractiveness: a migration perspective. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 92(1), 97–109.

Oostveen, I. (Eds.) (2010). *Inter-municipal cooperation. Introduction: Guide to the VNG International Approach to a Successful IMC*. The Hague, Netherlands: VNG International.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison Wesley.

Pasquinelli, C. (2013). Competition, cooperation and co-opetition: unfolding the process of inter-territorial branding. *Urban Research and Practice*, 6(1), 1–18.

Previtali, P. (2015). The Italian Administrative Reform of Small Municipalities: State-of-the-Art and Perspectives. *Public Administration Quarterly*, 39(4), 548–568.

Salazar, G. (1997). Public Entrepreneurship: a Contradiction in Terms? // *Korean Review of Public Administration*, 2(1), 125–139.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, pp. 3–43 / In: Rueschemeyer, P. and Skocpol, T. (Eds.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Slack, E., and Bird, R. (2013). Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? A Canadian example. *Public Finance and Management*, 13(2), 99–123.

Solé-Ollé, A. (2006). Expenditure spillovers and fiscal interactions: Empirical evidence from local governments in Spain. *Journal of Urban Economics*, 59(1), 32–53.

Sorrentino, M., and Simonetta, M. (2013). Incentivising inter-municipal collaboration: the Lombard experience. *Journal of Management and Governance*, 17(4), 887–906.

Stevenson, H. H., and Jarillo, J. C. (1990). A paradigm of entrepreneurship: Entrepreneurial management. *Strategic Management Journal*, 11(5), 17–27.

Thomson, A. M., and Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(1), 20–32.

Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211–244.

Wilson, J. D. (1999). Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, 52(2), 269–304.

Zerbinati, S. and Souitaris, V. (2005). Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments. *Entrepreneurship and Regional Development: An International Journal*, 17(1), 43–64.

Zineldin, M. (2004). Co-opetition: The organisation of the future. *Marketing Intelligence and Planning*, 22(7), 780–789.