

Для цитирования: Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Евдокимов Н. Н. Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией // Экономика региона. — 2019. — Т. 15, вып. 3. — С. 834-850

doi 10.17059/2019-3-16

УДК 332.02, 353.9

JEL: H70

Ю. В. Павлов <sup>а)</sup>, Е. Н. Королева <sup>а)</sup>, Н. Н. Евдокимов <sup>б)</sup>

<sup>а)</sup> Самарский государственный экономический университет  
(Самара, Российская Федерация; e-mail: Pavlov-mlad@mail.ru)

<sup>б)</sup> Henry MR (Самара, Российская Федерация)

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ<sup>1</sup>

Концентрация населения и производительных сил в России является значительной: 58 % населения страны проживает в 124 агломерациях, а 40 % ВВП производится в 20 крупнейших агломерациях. Однако чрезмерная концентрация ресурсов может привести к болезням роста: возникают негативные экстерналии, способные нивелировать положительные эффекты от концентрации. Федеральному, региональному, муниципальному уровням управления необходимо регулировать агломерационные процессы для снижения этих негативных проявлений. Основопологающим инструментом регулирования выступает система управления агломерацией. Она предоставляет возможность привести агломерацию как объект управления к заданному состоянию посредством применения набора механизмов управления. В статье с опорой на контент-анализ работ отечественных и зарубежных ученых выполнена авторская многоуровневая декомпозиция системы управления агломерацией, отличающаяся от иных исследований большей глубиной анализа. В результате система управления агломерацией представлена в виде трех подсистем: управляющая подсистема (кто управляет), управляемая подсистема (чем управляет), подсистема прямых и обратных связей (как управляет). Каждая из трех подсистем разложена на 16 составляющих элементов. Элементы управляющей подсистемы: состав и структура органов управления, способ формирования органов управления, статус агломерации, ее органа управления и участников, территориальная фрагментация власти. Элементы управляемой подсистемы: отрасли как объекты управления, предметы ведения в рамках отрасли (планирование, координация, предоставление услуг), территория как объект управления, способы формирования территориальных границ агломерации, способы и подходы к распределению функций органов управления. Элементы подсистемы прямых и обратных связей: бюджет агломерации, трансферты, налоги, государственное (в т. ч. нормативно-правовое) регулирование развития агломерации, межмуниципальное сотрудничество, механизмы согласования и выражения интересов участников агломерации, собственность органов управления агломерацией. Для оценки каждого элемента предложено 46 формализованных характеристик и их альтернативные значения. Авторский взгляд на изучаемую систему апробирован на примере четырех основных моделей управления агломерацией (договорной, одноуровневой, двухуровневой муниципальной, региональной).

**Ключевые слова:** система управления, городская агломерация, модель управления агломерацией, метрополитенское управление, агломерационное управление, состав системы управления, элемент системы управления, управляющая подсистема, управляемая подсистема, прямые и обратные связи, механизм и инструмент управления

<sup>1</sup> © Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Евдокимов Н. Н. Текст. 2019.

## Введение

Следствием возрастания значения городских агломераций в социально-экономической сфере выступает повышенный интерес к изучению систем управления ими. В результате урбанизационных процессов к 2016 г. 58 % населения России проживали в 124 агломерациях<sup>1</sup>. Агломерации имеют конкурентные преимущества по сравнению с мало интегрированными в поселенческую систему населенными пунктами, что приводит к концентрации в них как населения, так и предприятий из производственного сектора, сферы услуг. Поэтому более 40 % ВВП России производится в 20 крупнейших агломерациях<sup>2</sup>. Более высокая конкурентоспособность агломераций выступает объективным явлением: прогнозируется, что среднемировой темп роста ВВП в агломерациях будет на 0,8 п.п. опережать динамику развития внеагломерационных территорий (3,7 % и 2,9 %) <sup>3</sup>.

Вместе с тем хаотичное развитие агломераций несет в себе множество рисков, к которым относятся негативные внешние эффекты в сферах транспорта, миграции, в землепользовании и экологии, повышение нагрузки на инфраструктуру и др.

Эффективное управление городскими агломерациями может частично снизить влияние негативных экстерналий и усилить позитивные агломерационные процессы.

Вопрос о выборе модели управления городской агломерацией исследуется в рамках трех основных теорий метрополитенского управ-

ления (муниципальных реформаторов, общественного выбора, нового регионализма). Отсутствие органов управления в большинстве городских агломераций России, казалось бы, соответствует идее сторонников теории общественного выбора о важности самоорганизации в городских агломерациях. Но при самоорганизации должно получить развитие мощное межмуниципальное сотрудничество, чего в России практически не наблюдается. Например, ассоциативных органов управления городскими агломерациями в рамках межмуниципального сотрудничества в России насчитывается около десятка на 124 городских агломерации. В городских агломерациях, скорее, имеет место обратный процесс конкурентного развития муниципалитетов за счет соседей, который сопровождается негативными внешними эффектами и демонстрирует неготовность к конструктивному диалогу. Слабое развитие метрополитенского управления в России объясняется рядом причин: неспособностью и нежеланием отдельных муниципалитетов развивать договорное сотрудничество, отсутствием нормативно-правовой базы регулирования развития городских агломераций, особенностями конкретных городских агломераций, общей конфликтностью самого процесса метрополитенского управления и т. п. Поэтому возникает необходимость изучения альтернативных подходов к управлению городскими агломерациями, способных нивелировать некоторую часть возникающих агломерационных проблем.

В данной статье рассматриваются основные элементы системы управления агломерацией на базе обобщенного и систематизированного мирового опыта. Ясно, что правовые и иные условия в странах мира различны, поэтому выявленные аспекты управления городскими агломерациями носят универсальный характер, что, конечно, снижает уровень конкретики относительно ситуации в России. Вместе с тем накопленный опыт целесообразно учитывать.

Система управления городскими агломерациями должна опираться на целевые установки развития объекта управления. Однако на данный момент единый взгляд на вопросы о целях и инструментах развития городских агломераций в России отсутствует, выдвигаются альтернативные концепции: от самоорганизации в управлении городскими агломерациями до директивного управления ими [1]. Существуют также разные подходы к определению вопросов, касающихся управления городскими агломерациями. Например, к их числу могут быть

<sup>1</sup> Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. Проект // Министерство экономического развития РФ, 2016 [Электронный ресурс]. URL: [http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya\\_SPR.pdf](http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf) (дата обращения: 19.05.2018). В феврале 2019 г. была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р), которая имеет значительные отличия от упомянутой Концепции. Однако Концепция интересна оценкой существующего уровня развития агломераций России, что в утвержденной Стратегии практически отсутствует.

<sup>2</sup> Экономика российских городов и городских агломераций. Вып. 1. Работают ли городские активы на городское развитие? / Фонд «Институт экономики города». М., 2017 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/ekonomika\\_rossiyskih\\_gorodov\\_i\\_gorodskih\\_aglomeracij\\_vypusk\\_1\\_iyul\\_2017.pdf](http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossiyskih_gorodov_i_gorodskih_aglomeracij_vypusk_1_iyul_2017.pdf) (дата обращения: 19.05.2018).

<sup>3</sup> Эффект масштаба. Первый глобальный ранжированный рейтинг агломераций. PWC. Июль 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.ru/ru/assets/pdf/agglomerations-rus-short.pdf> (дата обращения: 19.05.2018).

Термины, связанные с системой управления агломерацией

Термин	Авторская трактовка терминов применительно к тематике исследования
Система управления и ее подсистемы	Система управления (например, государственного (муниципального)) включает в себя [2]: 1) органы управления (управляющую подсистему); 2) элементы управляемой подсистемы, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой подсистемы и непосредственно воспринимают управленческие воздействия (управляемая подсистема); 3) структуру взаимосвязей управляющей системы с управляемым объектом (прямые и обратные связи)
Управление	Управление является деятельностью (субъекта управления) по организации деятельности (объекта управления) [3]
Субъект	Субъект управления — источник управляющего воздействия или лицо, принимающее решение [4]
Объект	Объект управления — локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы, в отношении которых осуществляется воздействие [5]
Прямые и обратные связи	Прямые и обратные связи: вертикальные (подчинение) и горизонтальные (координация, взаимодействие, сотрудничество). Реализуются через применение методов, механизмов, инструментов управления, которые в свою очередь являются способами реализации функций управления (планирование, организация, мотивация, контроль) [3]
Элементы системы управления	Согласно 131-ФЗ о местном самоуправлении, выявлены элементы системы управления: 1. Определение территориальных границ муниципального образования, делимитация (гл. 2). 2. Распределение полномочий (в т. ч. осуществление взаимодействий между органами МСУ, государством) (гл. 3, 4). 3. Состав органов МСУ (в т. ч. способ формирования) (гл. 5, 6). 4. Финансирование (гл. 8). 5. Межмуниципальное сотрудничество (гл. 9). Можно предложить дополнительные элементы: 1. Общие методы управления (экономические, административные, социально-психологические). 2. Правовое обоснование деятельности органов МСУ [2]

Составлено авторами.

отнесены предмет управления, цели и функции, инструменты и организационные формы управления, пределы государственного участия, разграничение полномочий и организация взаимодействия [1]. На данном этапе и в рамках данной статьи по объективным причинам нами не реализуется функция целеполагания и определения содержания процессов управления. Обоснованное видение остальных вопросов управления городскими агломерациями представлено в статье. В условиях большей определенности материал статьи позволит ускорить процесс формирования обоснованной модели управления городскими агломерациями под конкретный государственный или общественный запрос.

Статья состоит из трех частей. В первой части на основе анализа трудов отечественных и зарубежных ученых выявлены основные подсистемы и элементы системы управления городской агломерацией, а также определена степень популярности каждого элемента. Во второй части исследования каждому выявленному элементу даны формализованные характеристики и их значения. В третьей части статьи авторское видение системы управления городскими агломерациями получило апроба-

цию посредством анализа четырех основных моделей управления городскими агломерациями. Результатом проведенной работы выступают концептуальное видение системы управления городской агломерацией и конкретизация путей ее дальнейшего исследования.

### Данные и методы

В качестве информационной базы были использованы исследования отечественных и зарубежных ученых.

Для достижения поставленных задач были применены системный подход и контент-анализ. Они позволили обобщить результаты предыдущих исследований, в первую очередь, выявить значимые элементы системы управления агломерацией для их последующего уточнения и определения формализованных характеристик и их значений.

Рассмотрим базовые термины, связанные с системой управления агломерацией (табл. 1).

Объект исследования — городская агломерация, рассматриваемая как совокупность территорий муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах которых компактно расположен ряд населенных пунктов, главным образом городских, объединен-

ных в сложную динамическую развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития<sup>1</sup>.

Предмет исследования — система управления городской агломерацией.

Модель управления городской агломерацией — упрощенное представление системы управления городскими агломерациями, базирующееся на использовании ограниченного числа ее характеристик. Моделирование позволяет описать систему управления городской агломерацией, но ее чрезвычайно сложно охарактеризовать, поэтому при этом неизбежно теряется полнота.

В настоящее время в теории и практике применяют четыре модели управления городскими агломерациями, все они описывают систему управления городскими агломерациями с точки зрения состава и способов формирования органов управления. Однако при этом исследователи дополняют каждую модель набором наиболее популярных значений тех или иных характеристик. Чем проще модель, тем ниже ее адекватность системе управления. Именно поэтому неизбежно происходит процесс дотраивания и разрастания семейства моделей за счет включения в них новых характеристик. Количество накопленных знаний о характеристиках системы управления городской агломерацией позволяет по-новому взглянуть на систему управления во всей ее полноте.

Допущением данной работы является исследование состава системы управления городской агломерацией без учета ее структуры и связей между выявленными элементами, что обусловлено стремлением сохранить высокую глубину проработки исследуемого аспекта.

### Теория

Изучение системы управления городской агломерацией как совокупности элементов было проведено в ряде работ. Мэтс Андерсон [6] выявляет 5 подсистем, а в них 18 элементов: политическая (5 элементов: статус городской агломерации, выборы, деление компетенций

между уровнями власти, стимулы от высшего правительства, статистика), институциональная (2 элемента: институциональная структура, участие общественности), «секторальная» (используется для сравнения городских агломераций между собой, 1 элемент: бенчмарк), социальная (2 элемента: площадки для обсуждения, борьба с бедностью), финансовая (8 элементов: распределение расходов, наличие фонда развития городской агломерации, распределение местных налогов, скоординированная налоговая политика, сбор платы за пользование инфраструктурой, разнообразные источники финансирования, облигации для финансирования проектов, государственно-частное партнерство). Особенностью подхода является учет довольно узких вопросов в качестве элемента системы управления. Это одновременно является и минусом данного подхода, так как ставит на один уровень разные по значимости элементы.

Эдна Агуинага [7] делит систему управления городской агломерацией 6 аспектов, а в них 13 элементов: институциональный, кооперация, предоставление услуг, демократизация, территориальное планирование (6 элементов: эффективное территориальное планирование, городская планировка, обеспечение жильем, земельные резервы, предоставление инфраструктурных услуг, налог на имущество), финансирование (3 элемента: ресурсы для финансирования проектов, инструменты повышения доходов, расходование средств бюджета). То есть подробное описание только двух и общее описание остальных четырех аспектов.

Роберт Д. Яро [8] предлагает использовать для различия моделей управления городскими агломерациями 6 характеристик. Так как модель управления городской агломерацией есть упрощенная версия системы управления ею, эти характеристики уместно рассмотреть в качестве элементов системы управления городской агломерацией. Выявленные характеристики модели: пространственная, институциональная, участие в управлении, функции и компетенции, финансирование, роль национального правительства. Отметим, что по каждой характеристике в работах указанных авторов сформулированы альтернативные значения для нескольких моделей управления городской агломерацией. Это ценная особенность работы, которая позволяет нам развить направление по разработке характеристик и их значений для системы управления городской агломерацией.

<sup>1</sup> Протокол расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций // Развитие городских агломераций России. Проекты и эффекты. III всерос. конф., 19 мая 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 19.05.2018) (далее — Протокол по итогам конференции Минэкономразвития 2016 год).

Мариона Томас [9] выявляет 4 элемента и 9 характеристик: фрагментация власти (4 характеристики: количество муниципалитетов, количество иных администраций, количество иных общественных институтов, количество разнообразных компаний в сфере управления), распределение полномочий (1 характеристика: жесткая (мягкая) политика), финансирование (2 характеристики: трансферты, налоги), демократизация (2 характеристики: прямые (непрямые) выборы, степень представительства от общественности). Особенность работы в том, что автором допу-

щена возможность моделирования системы управления городской агломерацией по критериям, основанным на любой из вышеназванных характеристик. Основные модели получают те ли иные значения некоторых выявленных характеристик. На наш взгляд, работа не охватывает все возможные элементы системы управления городской агломерацией и их характеристики.

К. Лефевр [10] предлагает 4 характеристики модели управления городской агломерацией, которые вполне можно отнести к элементам метрополитенской системы управления: сте-

Таблица 2

## Элементы в рамках управляющей подсистемы

Элемент	Авторы	Количество авторов	Частота, %
Состав и структура органов управления	Волчкова И. В. [12], Гаевский В. В. <sup>*1</sup> , Грег Кларк и Тим Мунен [13], Протокол по итогам конференции Минэкономразвития 2016 г., Стародубровская И. [14], Уляева А. Г. [11], Эдна Агуинага [7], Мэтс Андерсон [15], ОАО «Гипрогор» <sup>*2</sup> , Дорожная карта «Развитие агломераций в Российской Федерации» <sup>*3</sup> , Отчет о научно-исследовательской работе «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации» <sup>*4</sup> , ОЭСР [16], Попов Р. А. и Пузанов А. С. [17], Швецов А. Н. [1]	14	10
Способ формирования органов управления	Волчкова И. В. [12], ОАО «Гипрогор», ОЭСР [16], Попов Р. А. и Пузанов А. С. [17], Рагозина Л. Г. <sup>*5</sup> , Стародубровская И. [14], Эдна Агуинага [7], Сэллс Дж. М. [18], Лефевр К. [10], Мариона Томас [8], Мэтс Андерсон [15]	11	8
Статус ГА и органа управления	Волчкова И. В. [12], Миронов Н. М. [19], ОАО «Гипрогор», Отчет о научно-исследовательской работе «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации», ОЭСР [16], Стародубровская И. [14], Мэтс Андерсон [6, 15]	7	5
Территориальная фрагментация власти	ОАО «Гипрогор», ОЭСР [16], Энид Слак <sup>*6</sup> , Мариона Томас [9], Роберт Д. Яро [8].	5	3
Всего упоминаний		37	26

<sup>\*1</sup> Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. / ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор», 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.giprogor.ru/analytics/publications> (дата обращения: 19.05.2018). Представлена оценка Гаевского В. В. в материале, подготовленном ОАО «Гипрогор» (далее — Гаевский В. В.).

<sup>\*2</sup> Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.giprogor.ru/analytics/publications> (дата обращения: 19.05.2018). Представлена оценка ОАО «Гипрогор» без указания непосредственного авторства (далее — ОАО «Гипрогор»).

<sup>\*3</sup> План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» // Минэкономразвития России. 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/planning/wg/dk>. (дата обращения: 19.05.2018) (далее — Дорожная карта «Развитие агломераций в Российской Федерации»).

<sup>\*4</sup> Отчет о научно-исследовательской работе «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации» Этап 3 «Дорожная карта по развитию Екатеринбургской агломерации». 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://minstroy.midural.ru/uploads/3%20Этап\\_Книга1\\_Аналитический%20отчет.pdf](http://minstroy.midural.ru/uploads/3%20Этап_Книга1_Аналитический%20отчет.pdf) (дата обращения: 19.05.2018) (далее — Отчет о научно-исследовательской работе «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации»).

<sup>\*5</sup> Рагозина Л. Г. Каким быть местному самоуправлению в Москве и Подмосковье. Презентация доклада. Институт экономики города (далее — Рагозина Л. Г.).

<sup>\*6</sup> Slack E. Governance and Finance of Large Metropolitan Areas: Which Institutional Setting is Needed to Secure Metropolitan Economic Growth?//Presentation to 5th Halle Forum on Urban Economic Growth. Halle, Germany. December 11, 2014. [Электронный ресурс]. URL: [https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/304/slack\\_presentation\\_on\\_governance\\_and\\_finance\\_of\\_metropolitan\\_areas\\_halle\\_december\\_11\\_2014.pdf](https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/304/slack_presentation_on_governance_and_finance_of_metropolitan_areas_halle_december_11_2014.pdf) (дата обращения: 19.05.2018). (далее — Энид Слак).

Составлено авторами.

пень демократичности, финансовая независимость от иных органов управления, отраслевая юрисдикция, покрытие функциональной зоны городской агломерации. Это одна из самых кратких концепций, но в то же время одна из самых простых и понятных.

А. Н. Швецов [1] выявляет 8 аспектов, которые необходимо рассмотреть при проектировании системы управления городской агломерацией: предмет управления, смысл (цели управления), содержание (функции управления), инструменты, организационные формы управления, мера государственного участия, разграничение полномочий между уровнями власти, организация согласованного взаимодействия уровней власти. Большинство данных аспектов рассматривается в предлагаемом нами подходе, за исключением целеполагания и функций управления, которые с нашей точки зрения, являются внешними условиями, опре-

деляющими систему управления городской агломерацией.

А. Г. Уляева [11] предлагает 4 подсистемы: организационное обеспечение (органы управления и система их взаимодействия), функциональная (роли и функции органов управления), ресурсное, нормативное обеспечение. Ценность данной работы в применении элементов классического подхода к системе управления городской агломерацией.

Помимо указанных работ, в ряде иных исследований было обнаружено косвенное указание на те или иные элементы системы управления городской агломерацией. Сгруппируем данные элементы, для упрощения объединив их под авторскими названиями (табл. 2–4). Данное обобщение послужит обоснованием для предлагаемого нами подхода к пониманию системы управления городской агломерацией.

Таблица 3

Элементы в рамках управляемой подсистемы

Элемент	Авторы	Количество авторов	Частота, %
Отрасли как объекты управления в ГА	Волчкова И. В. [12], Вульфович Р. М. [20], Гаевский В. В., Грег Кларк и Тим Мунен [13], «Дорожная карта» «Развитие агломераций в Российской Федерации», Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск — Северск — Томский район»*, Миронов Н. М. [19], ОАО «Гипрогор», ОЭСР [16], Попов Р. А. и Пузанов А. С. [17], Протокол по итогам конференции Минэкономразвития 2016 год, Рагозина Л. Г., Стародубровская И. [14], Уляева А. Г. [21], Блэр А. Рубл [22]; Эдна Агуинага [7]; Энид Слак; Сэллс Дж. М. [18]; Лефевр К. [10]; Мариона Томас [9]; Мэтс Андерсон [15]; Роберт Д. Яро [1]; Швецов А. Н. [1]	23	16
Предметы ведения в рамках отрасли как объекты управления (планирование, координация, предоставление услуг)	Гаевский В. В.; Концепция развития агломерации «Томск — Северск — Томский район», Миронов Н. М. [19], ОЭСР [16], Протокол по итогам конференции Минэкономразвития 2016 г., Стародубровская И. [14], Уляева А. Г. [11], Мэтс Андерсон [6, 15], Роберт Д. Яро [8]	9	6
Территория как объект управления	Волчкова И. В. [12], ОАО «Гипрогор», Мэтс Андерсон [6], Роберт Д. Яро [7], Гаевский В. В., Сэллс Дж. М. [18], Лефевр К. [10]	7	5
Способы формирования территориальных границ городской агломерации как объекта управления	ОАО «Гипрогор», Попов Р. А. и Пузанов А. С. [17], Протокол по итогам конференции Минэкономразвития 2016 г., Стародубровская И. [14], Мэтс Андерсон [6], Роберт Д. Яро [8]	6	4
Способы и подходы к распределению функций органов управления	ОАО «Гипрогор», Блэр А. Рубл [22]	2	1
Всего упоминаний		47	32

\* Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск — Северск — Томский район». Основные положения. СПб., 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://ino-tomsk.ru/ru/umnyy-udobnyy-gorod/tomskaya-aglomeratsiya> (дата обращения: 19.05.2018) (далее — Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск — Северск — Томский район»). Составлено авторами.

Элементы в рамках подсистемы прямых и обратных связей

Элемент	Авторы	Количество авторов	Частота, %
Бюджет городской агломерации	Волчкова И. В. [12], Гаевский В. В., ОЭСР [16], Рагозина Л. Г., Стародубровская И. [14], Уляева А. Г. [11], Энид Слак, Лефевр К. [10], Мариона Томас [9], Мэтс Андерсон [6, 15], Роберт Д. Яро [8]	11	8
Трансферты (частный вопрос бюджета городской агломерации)	Волчкова И. В. [12], Вульфович Р. М. [20], Грег Кларк и Тим Мунен [13], ОАО «Гипрогор», Попов Р. А. и Пузанов А. С. [17], Рагозина Л. Г., Блэр А. Рубл [22], Эдна Агуинага [7], Энид Слак, Мариона Томас [9], Мэтс Андерсон [6]	11	8
Налоги (частный вопрос бюджета городской агломерации)	Волчкова И. В. [12], Грег Кларк и Тим Мунен [13], Миронов Н. М. [19], ОАО «Гипрогор», Блэр А. Рубл [22], Эдна Агуинага [7], Энид Слак, Мариона Томас [9], Мэтс Андерсон [6]	9	6
Государственное (в т. ч. нормативно-правовое) регулирование развития городской агломерации	Вульфович Р. М. [20], Грег Кларк и Тим Мунен [13], Дорожная карта «Развитие агломераций в Российской Федерации», Попов Р. А. и Пузанов А. С. [17], Мэтс Андерсон [6], Роберт Д. Яро [8], Гаевский В. В., Концепция развития агломерации «Томск — Северск — Томский район», ОАО «Гипрогор», Протокол по итогам конференции Минэкономразвития 2016 г., Стародубровская И. [14], Швецов А. Н. [1]	12	8
Межмуниципальное сотрудничество (далее — ММС)	Грег Кларк и Тим Мунен [13], Дорожная карта «Развитие агломераций в Российской Федерации», ОАО «Гипрогор» Попов Р. А. и Пузанов А. С. [17], Уляева А. Г. [11], Эдна Агуинага [7], Мэтс Андерсон [6]	7	5
Механизмы согласования и выражения интересов участников ГА	Концепция развития агломерации «Томск — Северск — Томский район», Миронов Н. М. [19], ОАО «Гипрогор», Отчет о научно-исследовательской работе «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации», Блэр А. Рубл [22], Мэтс Андерсон [6], Швецов А. Н. [1]	7	5
Собственность городской агломерации	Волчкова И. В. [12], Миронов Н. М. [19], ОАО «Гипрогор»	3	2
Всего упоминаний		60	42

Составлено авторами.

Отметим, что всего было проанализировано 144 случая упоминания о тех или иных понятиях, которые мы отнесли к элементам системы управления городской агломерацией. Среди подсистем наибольший интерес проявлен к прямым и обратным связям (42 % случаев упоминания об элементах). Среди элементов наибольшим вниманием пользуются: отрасли как объект управления в городской агломерации (16 %), состав и структура органов управления городской агломерации (10 %).

### Результаты исследования

В перечисленных работах не были комплексно рассмотрены все элементы системы управления агломерацией, практически отсутствует видение управления в рамках трех классических подсистем (управляющая, управляемая, прямые и обратные связи), не в каждой работе проведен анализ различий основных моделей управления городской агломерацией с точки зрения характеристик и их значений.

Опираясь на результаты проанализированных исследований, мы предлагаем авторский подход к пониманию системы управления городской агломерацией.

Система управления городской агломерацией состоит из трех подсистем, каждая из которых включает набор элементов (таблицы 5–7). Каждому элементу присвоены характеристики с альтернативными значениями. Взаимосвязи блоков являются классическими (их суть описана в трудах по системам управления), а взаимосвязи элементов системы управления городской агломерацией предстоит изучить в отдельном исследовании.

От подхода, представленного в указанных работах, предлагаемый подход отличается систематизацией выявленных элементов (всего 16 элементов), при этом каждый элемент описывается при помощи 46 характеристик, для которых указываются варианты возможных значений. Это позволяет детально описать практически любую возможную систему управ-

Таблица 5

**Управляющая подсистема системы управления городской агломерацией (кто управляет)**

Элемент	Формализованные характеристики и их значения
Состав и структура органов управления	1. Институциональная характеристика (есть ли обособленные органы управления, перечень органов управления, их уровни, основные связи между ними). 2. Время существования (постоянные/временные, срок действия и т. п.). 3. Соответствие штата органа управления его задачам (+/-).
Способ формирования органов управления	Способ формирования по каждому органу управления (выборы/делегирование/смешанный вариант), пропорции, возможность участия представителей общественности и бизнеса, и т. п.).
Статус городской агломерации, органа управления городской агломерации, ее участников	1. Статус городской агломерации (например, столичная, отдельный регион, и т. д.). 2. Имеет ли МО право выйти из состава городской агломерации (+/-). 3. Способы вовлечения в сотрудничество (объединение/поглощение; добровольное/принудительное; формальное/неформальное). 4. Орган управления создан специально для городской агломерации или совмещает еще какие-то функции. 5. Статус верхнего уровня двухуровневой модели (муниципалитет, межмуниципальный, межрегиональный, региональный, субрегиональный). 6. Статус участников городской агломерации (одинаковый/разный; если разный, то комбинации из региона, МО, частей МО, МО иных регионов и т. п.).
Территориальная фрагментация власти	Количество МО в городской агломерации. Множество вариантов значений, при необходимости можно выполнить их шкалирование (например, до 10, 10–20, 21–50, более 50), обосновав группировки выявленными качественными закономерностями.

Составлено авторами. Знаками +/- обозначено наличие альтернатив «возможно/невозможно», «присутствует/отсутствует» и т. п.

Таблица 6

**Управляемая подсистема системы управления городской агломерацией (определение объекта управления; чем управляет)**

Элемент	Формализованные характеристики и их значения
Отрасли как объекты управления в городской агломерации	1. Степень централизации управляемых отраслей (количество управляемых отраслей) органом управления городской агломерации: одна/несколько. 2. Распределение около 20 управляемых отраслей по уровням власти (государство, регион, уровень городской агломерации, уровень МО)
Предметы ведения в рамках отрасли как объекты управления (планирование, координация, предоставление услуг)	Распределение полномочий в рамках конкретной отрасли (например, непосредственное оказание услуги, надзор, планирование, координация, стимулирование и т. п.) по уровням власти (государство, регион, уровень городской агломерации, уровень МО). В случае двухуровневой муниципальной/региональной модели добавляется уточнение о подчинении одного органа управления городской агломерацией другому по линии конкретной отрасли (есть подчинение/нет подчинения/частичное подчинение [6])
Территория как объект управления	Прямое управление самым высшим органом управления городской агломерацией какой-то территорией, т. е. выполнение им роли МО для этой территории (+/-); для одноуровневой и разнородности региональной моделей добавляется уточнение о наличии территориальных органов управления (+/-)
Способы формирования территориальных границ городской агломерации как объекта управления	1. Статистическое наблюдение за городской агломерацией (+/-). 2. Методики делимитации городской агломерации (выбор из почти 20 имеющихся методик). 3. Степень совпадения функциональной и административной территорий городской агломерации (полностью/частично; если частично, то указать %). 4. Порядок пересмотра границ городской агломерации (трудность, кто инициатор, и т. п.)
Способы и подходы к распределению функций органов управления	1. Порядок распределения функций: единый для всех городских агломераций (директивный) или вариативный (договорной). 2. Кто устанавливает правила (национальное правительство, регион, МО)

Составлено авторами. Знаками +/- обозначено наличие альтернатив «возможно/невозможно», «присутствует/отсутствует» и т. п.



**Подсистема прямых и обратных связей системы управления городской агломерацией  
(при помощи каких инструментов управляет; как управляет)**

Элемент	Формализованные характеристики и их значения
Бюджет городской агломерации	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Наличие бюджета городской агломерации (+/-), сохраняются ли бюджеты МО — частей городской агломерации (+/-).</li> <li>2. Объем бюджетных расходов на душу населения (чем больше, тем выше сила органа управления).</li> <li>3. Источники формирования бюджета (собственные (+/-), трансферты и т. п.).</li> <li>4. Соответствие объема бюджета поставленным перед городской агломерацией задачам (+/-).</li> <li>5. Право самостоятельно определять расходы бюджета (+/-), степень подконтрольности государственным органам (например, % самостоятельного распределения расходов)</li> </ol>
Трансферты (частный вопрос бюджета городской агломерации)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Трансферты между органами управления городской агломерацией (+/-, объем, направление, условия и т. п.).</li> <li>2. Трансферты от региона и национального правительства (+/-, объем и т. п.)</li> </ol>
Налоги (частный вопрос бюджета городской агломерации)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Есть ли собственные, совместные налоги (+/-, перечень, ставка, доля и т. п.).</li> <li>2. Кто собирает (национальные, региональные и т. п. структуры).</li> <li>3. Выравнивание или поляризация.</li> <li>4. Право вводить новые налоги (+/-).</li> <li>5. Единая фискальная система или разрозненная по территории городской агломерации.</li> <li>6. Сколько собранных на территории городской агломерации налогов остаются в городской агломерации (%).</li> <li>7. Есть ли налоговые послабления при создании городской агломерации (+/-, в чем проявляются)</li> </ol>
Государственное (в т. ч. нормативно-правовое) регулирование развития городской агломерации	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Наличие фонда развития ГА (+/-).</li> <li>2. Уровни регулирования и их компетенции (национальный, региональный, городской агломерации, местный; количество и важность нормативных документов по ГА).</li> <li>3. Государственная агломерационная политика в рамках региональной политики (ее наличие, стимулирование/дестимулирование развития городской агломерации, инструменты и т. п.).</li> <li>4. Наличие законов о городской агломерации (+/-)</li> </ol>
ММС	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Способы стимулирования к ММС (финансово, принудительно и т. п.).</li> <li>2. Виды ММС (по отраслям, по виду сотрудничества и т. п.).</li> <li>3. Возможности делегирования исполнения полномочий (+/-).</li> <li>4. Субъекты ММС (МО внутри городской агломерации/ городская агломерация и МО вне городской агломерации и т. п.) и значение ММС в развитии городской агломерации (основа/вспомогательный инструмент/отсутствует)</li> </ol>
Механизмы согласования и выражения интересов участников городской агломерации	Наличие механизмов согласования интересов участников городской агломерации, соседей городской агломерации и т. п. (экспертные советы, иные площадки)
Собственность городской агломерации	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Наличие своей собственности у городской агломерации (+/-).</li> <li>2. Получает ли городская агломерация прибыль и может ли её оставить себе (+/-)</li> </ol>

Составлено авторами. Знаками +/- обозначено наличие альтернатив «возможно/невозможно», «присутствует/отсутствует» и т. п.

ления городской агломерацией. Кроме того, исследование обозначает ключевые направления для дальнейшего, более узкого и специализированного изучения системы управления городской агломерацией в рамках ее отдельных составляющих.

Заметим, что не все предлагаемые характеристики и показатели наблюдаются в отечественной статистике. Причина в том, что в России практически отсутствует статистиче-

ский учет городских агломераций. При этом целый ряд иностранных государств имеют обширный опыт в этом вопросе (ЕС, Канада, США и др.). Полагаем, что наша агломерационная статистика будет, скорее всего, развиваться по своему пути, но с учетом иностранного опыта. Поэтому целесообразно не ограничивать исследование существующими статистическими методиками и наблюдениями.

Апробируем авторское видение системы управления городской агломерацией на примере описания четырех наиболее часто упоминаемых моделей управления городской агломерацией.

Условия апробации:

— описание моделей управления городской агломерацией проведено по 15 элементам (из 16) и 20 характеристикам (из 46);

— выбор конкретных значений характеристик отражает авторский взгляд на отличительные черты анализируемых моделей управления (табл. 8–10).

## Заключение

Было установлено, что в работах предшественников нет единого подхода к пониманию системы управления городской агломерацией. Выявлено чрезвычайно мало исследований, рассматривающих ее комплексно. Почти все работы по данной тематике выполнены зарубежными учеными. Количество выявленных элементов, их названия в работах сильно различаются.

Для повышения качества теоретической базы управления агломерациями на основе системного анализа предложен авторский под-

Таблица 8

Характеристика управляющей подсистемы моделей управления городской агломерацией

Элемент	Модели управления городской агломерацией			
	договорная	двухуровневая муниципальная	одноуровневая	региональная
Состав и структура органов управления	<i>Институциональная характеристика</i>			
	Органы ММС (регион не возглавляет ММС, иначе получится слабая разновидность региональной модели); договорная модель может существовать как надстройка более высокого уровня для иных моделей городской агломерации	Верхний и нижний уровни управления; верхний уровень представляет из себя муниципальное образование	Единственное МО на всей административной территории городской агломерации	Обычно верхний и нижний уровни управления (но бывает и один уровень, например, в Китае); верхний уровень возглавляет региональная власть (напрямую, либо учрежденный регионом орган управления)
	<i>Время существования</i>			
	Постоянно/временно	Постоянно		
Способ формирования органов управления	Разные способы: от делегирования органами МО до выборов населением (в случае специального района)	Разные способы: от делегирования органами МО до выборов населением	Выборы населением	Разные способы: от делегирования органами МО и регионом до выборов населением (в случае учрежденного регионом органа управления)
Статус городской агломерации, органа управления городской агломерации, участников городской агломерации	<i>Имеет ли МО право выйти из состава городской агломерации</i>			
	Обычно да	Обычно нет	Нет	Обычно нет
	<i>Статус участников городской агломерации</i>			
	Обычно разный (МО+регион)	Одинаковый (МО)	Единственное МО	Обычно разный (МО+регион), но бывает и один (в случае, когда упраздняются все МО и территория городской агломерации управляется напрямую регионом)
Территориальная фрагментация власти	<i>Количество МО в городской агломерации</i>			
	Разное: от 1 (например, договор между одним МО и регионом) и более	Разное: от 2 (верхнее и нижнее МО) и более	Единственное МО	Разное: от 0 (например, когда регион полностью поглотил все МО в ГА) и более

Составлено авторами.

Характеристика управляемой подсистемы моделей управления городской агломерацией

Элемент	Модели управления городской агломерацией		региональная	
	договорная	двухуровневая муниципальная		одноуровневая
Отрасли как объекты управления в городской агломерацией	Бывает разная, от нескольких отраслей до одной отрасли (специальный район); наличие полномочий в нескольких отраслях у органа ММС не делает модель недоговорной, т. к. нет статуса МО	Бывает разная, от нескольких отраслей до одной отрасли, но обычно централизация сильнее, чем в договорной модели; на слабе одноуровневой модели; наличие полномочий только в одной отрасли не делает модель договорной; отраслевое деление может сочетаться с территориальным, когда передаются полномочия по какой-то отрасли только в рамках конкретной части городской агломерации	Обычно количество управляемых отраслей даже выше, чем у отдельных МО, таким образом, централизация выше двухуровневой муниципальной, но слабее региональной	Обычно за счет добавления компетенций региональной власти централизация выше, чем во всех остальных моделях (по сути, может прозойти упразднение МСУ)
	Предметы ведения в рамках отрасли как объекты управления (планирование, координация, предоставление услуг)	Зависит от вида ММС, но обычно полномочия участников городской агломерации сохраняются прежнему, так как орган управления городской агломерацией — только площадка для переговоров; в случае специальных районов может присутствовать полная передача полномочий [6]. Встречаются модели, когда полномочия передаются какому-то одному МО [23]; передача полномочий одному МО по нескольким отраслям переводит договорную модель в двухуровневую муниципальную	Разное. Верхний уровень обычно не управляет нижним уровнем, но могут быть вариации (частичное подчинение, полное подчинение)	Разное; в случае подавления МСУ набор полномочий может быть выше, чем во всех остальных моделях (за счет компетенции региональной власти, например, по правовому регулированию вопроса и т. д.). Верхний уровень обычно не управляет нижним уровнем, но могут быть вариации (частичное подчинение, полное подчинение)
Территория как объект управления	Обычно отсутствует	<b>Распределение полномочий в рамках конкретной отрасли</b>		
	Обычно отсутствует	По-разному; иногда МО, являющиеся верхним уровнем управления городской агломерацией, может одновременно выполнять функции нижнего органа управления для какой-то территории городской агломерации (Страсбург)	Прямое управление на всей административной территории городской агломерации. Возможно существование территориальных органов управления, как подразделений основной администрации [24]	

Элемент	Модели управления городской агломерацией			региональная
	договорная	двухуровневая муниципальная	одноуровневая	
Способы формирования территориальных границ городской агломерации как объекта управления	Максимальное совпадение функциональной территории городской агломерации, если учесть все договора. Однако по какому-то одному договору совпадение может быть малым	Среднее положение между договорной и одноуровневой моделями	Обычно минимальное совпадение административной и функциональной территории. Есть исключения, когда к городской агломерации прирезают гигантские территории «на будущее»	Административная территория городской агломерации может быть больше функциональной территории, особенно при создании городской агломерации — субъекта государства
	Легкость изменения границ городской агломерации, вплоть до включения в них МО иных регионов	Среднее положение между договорной и одноуровневой моделями	Трудно изменять границы городской агломерации	Легко менять границы, но в рамках региона, так как применяется административный ресурс региона.
Способы и подходы к распределению функций органов управления	<b>Порядок пересмотра границ городской агломерации</b>			
	<b>Порядок распределения функций</b>			
Способы и подходы к распределению функций органов управления	Высокая доля вариаций благодаря возможности заключения индивидуальных договоров, но государством могут быть наложены ограничения	Два основных подхода: государство дает единый порядок (директивный), либо отдельно в рамках каждой городской агломерации (договорной)	Порядок для городской агломерации идентичен порядку для МО	Если создается субъект государства, то действует соответствующий порядок. Если создается ограниченная версия, то порядок схож с двухуровневой муниципальной моделью

Составлено авторами.

Таблица 10

## Характеристика подсистемы прямых и обратных связей моделей управления городской агломерацией

Элемент	Модели управления ГА		региональная
	договорная	двухуровневая муниципальная	
Бюджет городской агломерации	<b>Наличие бюджета</b>		
	Бюджет может отсутствовать		
	<b>Источники формирования бюджета</b>		
	В основном от трансфертов участников городской агломерации	За счет самостоятельных источников и трансфертов	Формируется самостоятельно, иногда есть трансферты от вышестоящих органов власти
Самый низкий уровень расходов бюджета на душу населения ГА	<b>Объем бюджетных расходов на душу населения</b>		
	По возрастанию: двухуровневая муниципальная, одноуровневая, региональная		

Окончание табл. 10 на след. стр.

Элемент	Модели управления ГА			региональная
	договорная	двухуровневая муниципальная	одноуровневая	
Трансферты (частный вопрос бюджета городской агломерации)	<i>Трансферты внутри территории ГА</i>			Есть трансферты
	От МО в бюджет специальных районов или совместных предприятий	Есть трансферты	Внутри ГА трансфертов нет, т. к. одно МО	
Налоги (частный вопрос бюджета городской агломерации)	<i>Есть ли собственные налоги</i>			Есть
	Нет	Как правило, есть	Есть	
ММС	<i>Субъекты ММС и значение ММС в развитии городской агломерации</i>			Возможно ММС между частями городской агломерации, между городской агломерацией и МО вне городской агломерации, между частями городской агломерации и МО вне городской агломерации и т. п. вспомогательное значение для городской агломерации
	Множество разнообразных субъектов. База договорной модели	Возможно ММС между частями городской агломерации, между городской агломерацией и МО вне городской агломерации, между частями городской агломерации и МО вне городской агломерации и т. п. Вспомогательное значение для городской агломерации	Внутри административной территории городской агломерации отсутствует, но есть с субъектами вне территории городской агломерации. Вспомогательное значение для городской агломерации	
Механизмы согласования и выражения интересов участников городской агломерации	<i>Наличие механизмов согласования интересов участников городской агломерации</i>			Минимум механизмов согласования при развитии городской агломерации как субъекта государства. В ином случае — схоже с двухуровневой муниципальной моделью
	Максимум механизмов согласования.	Число механизмов уступает договорной модели	Решения принимаются единолично, механизмы есть только в рамках ММС.	
Собственность городской агломерации	<i>Наличие своей собственности у городской агломерации</i>			Есть
	Могут быть созданы совместные предприятия в рамках ММС			
Примеры	С примерами можно ознакомиться в статье [25]			

Составлено авторами.

ход к пониманию системы управления городской агломерацией, базирующийся на выделении трех подсистем с последующей декомпозицией на 16 элементов, описываемых при помощи значений 46 характеристик.

Предлагаемый взгляд на управление городской агломерацией отличается от предшествующих исследований глубокой систематизацией элементов с последующей детальной проработкой их характеристик. Полученные результаты были апробированы на базе основных четырех институциональных моделей управления городской агломерацией.

Система управления описывается набором характеристик, однако выбор их конкретных значений определяется особенностями рассматриваемой агломерации и преследуемыми управленческими целями ее развития. Каждая модель управления городской агломерации уникальна, что обуславливается, в частности, це-

леположением развития городской агломерации. Без учета конкретных обстоятельств и условий проектирование системы управления городской агломерацией будет носить волюнтаристский характер.

Проведенное исследование развивает теоретические аспекты проблематики управления городской агломерацией, позволяет на базе систематизированного материала таблиц получить научно обоснованное представление о сути системы управления городской агломерацией, что служит научной основой для разработки обоснованных управленческих решений в данной сфере.

Выявленные элементы системы управления городской агломерацией помогут сформировать новые векторы научного поиска, в рамках которых целесообразно инициировать отдельные исследования.

### Список источников

1. Швецов А. Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муниципальное имущество. Экономика, право, управление. — 2018. — № 2. — С. 17–21 [Электронный ресурс]. URL: [http://131fz.ganepa.ru/uploads/files/2018/05/30-05-2018\\_0.pdf](http://131fz.ganepa.ru/uploads/files/2018/05/30-05-2018_0.pdf) (дата обращения: 14.07.2018).
2. Васильев А. А. Муниципальное управление. Конспект лекций. — Н. Новгород: Гладкова О. В., 2000. — 160 с. [Электронный ресурс]. URL: [http://vasilieva.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/MU\\_konsp\\_lekts\\_Vasiliev/L1.2.Teor\\_MU.htm](http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/MU_konsp_lekts_Vasiliev/L1.2.Teor_MU.htm) (дата обращения: 19.05.2018).
3. Новиков Д. А. Механизмы управления: учебное пособие. — М.: УРСС (Editorial URSS), 2011. — 216 с.
4. Арутюнова Л. М., Пирогова Е. В. Теория организации: учебное пособие. — Ульяновск: УлГТУ, 2007. — 110 с.
5. Зотов В. Б. Система муниципального управления: учебник для вузов. — СПб.: Лидер, 2005. — 493 с.
6. Andersson M. Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. — Bonn and Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2015. — 78 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://thehagueacademy.com/wp-content/uploads/2016/01/GIZ-and-UN-Habitat-2015-Unpacking-Metropolitan-Governance-for-Sustainable-Development.pdf> (дата обращения: 19.05.2018).
7. Aguiñaga E. Planning for effective governance in metropolitan areas in Mexico. — Ottawa, Canada: Markey & Hernandez, 2015. — 43 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/54455> (дата обращения: 19.05.2018).
8. Yaro R. D., Ronderos L. N. International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations. — Colombia: Colombia Urbanization Review, 2011. — 51 p.
9. Tomas M. Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models. — Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona, 2015. — 16 p. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/273759034\\_Metropolitan\\_Governance\\_in\\_Europe\\_Challenges\\_Models](https://www.researchgate.net/publication/273759034_Metropolitan_Governance_in_Europe_Challenges_Models) (дата обращения: 19.05.2018).
10. Lefèvre C. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities // Governing the Metropolis: Principles and Cases / E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell (eds.). — Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2008. — P. 137–192 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Eduardo\\_Rojas18/publication/231352431\\_Governing\\_the\\_Metropolis\\_-\\_Principles\\_and\\_Cases/links/58cfd44baca27270b4acc15f/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Eduardo_Rojas18/publication/231352431_Governing_the_Metropolis_-_Principles_and_Cases/links/58cfd44baca27270b4acc15f/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf) (дата обращения: 19.05.2018).
11. Уляева А. Г. Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода : автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — Уфа, 2017. — 295 с. [Электронный ресурс]. URL: [http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat\\_ulyaevaag.pdf](http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat_ulyaevaag.pdf) (дата обращения: 19.05.2018).
12. Волчкова И. В., Минаев Н. Н. Модели управления агломерациями. Международный опыт и российская практика // Вопросы управления. — 2013. — 11(108). — С. 53–57 [Электронный ресурс]. URL: [http://ecsn.ru/files/pdf/201311/201311\\_53.pdf](http://ecsn.ru/files/pdf/201311/201311_53.pdf) (дата обращения: 19.05.2018).
13. Кларк Г., Мунен Т. Глобальные города и национальные государства. Новый курс на партнерство в 21 веке, 2014. — 103 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://mosurbanforum.ru/library> (дата обращения: 19.05.2018).
14. Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения / Науч. конс. Катаев Д. — М.: ИЭПП, 2004. — 151 с. [Электронный ресурс]. URL: [https://ier.ru/files/text/working\\_papers/87.pdf](https://ier.ru/files/text/working_papers/87.pdf) (дата обращения: 19.05.2018).

15. *Andersson M.* Metropolitan Governance Models Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam // Discussion paper, 2010. — 34 p.
16. *Ahrend R., Gamper C., Schumann A.* The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations // OECD Regional Development Working Papers: OECD Publishing, 2014. — 49 p. — DOI: 10.1787/5jz43zldh08p-en.
17. *Попов Р. А., Пузанов А. С.* Проблемы управления городскими агломерациями в современной России. // Городской альманах. — Вып. 4. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. — С. 147–164 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/3429\\_import.pdf](http://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/3429_import.pdf) (дата обращения: 19.05.2018).
18. *Sellers J. M., Hoffmann-Martinot V.* Metropolitan governance // Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments / Marcou G. (eds.). — Washington, DC: United Cities and Local Government and the World Bank, 2008. — P. 254–281 [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2609> (дата обращения: 19.05.2018).
19. *Миронов Н. М.* Городские агломерации. Зарубежный опыт // Местное право. — 2009. — № 5–6. — С. 53–80.
20. *Вульфович Р. М.* Перспективы развития системы управления Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. — 2007. — № 3(27). — С. 140–151 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-sistemy-upravleniya-sankt-peterburga.pdf> (дата обращения: 19.05.2018).
21. *Уляева А. Г.* Формирование системы управления городской агломерацией на основе принципов корпоративного и административного управления // Молодой ученый. — 2016. — № 5.4. — С. 38–41 [Электронный ресурс]. URL <https://moluch.ru/archive/109/26785/> (дата обращения: 19.05.2018).
22. *Рубль Б. А.* Мировой опыт в эпоху городских агломераций. Уроки для управления Москвой / Пер. с англ. К. Майоровой // Логос. — 2013. — № 4 (94). — С. 267–287 [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609> (дата обращения: 19.05.2018).
23. *Shah A. M.* Grant Financing of Metropolitan Areas. A Review of Principles and Worldwide Practices. // Financing metropolitan governments in developing countries / edited by Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, Deborah L. Wetzel. — Hollis, New Hampshire : Puritan Press Inc, 2013. — P. 213–242 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf) (дата обращения: 19.05.2018).
24. *Animitsa E. G.* Outlines of the theory of urban agglomerations' self-development // Economy of region. — 2012. — № 1. — P. 231–235. [Электронный ресурс]. URL: <http://economyofregion.ru/archive/> (дата обращения: 19.05.2018).
25. *Павлов Ю. В., Королева Е. Н.* Исследование влияния институциональных факторов на выбор модели управления городской агломерацией // Региональное развитие. — 2015. — № 4 (8) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-vliyaniya-institutsionalnyh-faktorov-na-vybor-modeli-upravleniya-gorodskoy-aglomeratsiy> (дата обращения: 19.05.2018).

### Информация об авторах

**Павлов Юрий Владимирович** — старший преподаватель, кафедра региональной экономики и управления, Самарский государственный экономический университет; ORCID: 0000-0001-8280-2522 (Российская Федерация, 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141; e-mail: [Pavlov-mlad@mail.ru](mailto:Pavlov-mlad@mail.ru)).

**Королева Елена Николаевна** — доктор экономических наук, профессор, кафедра региональной экономики и управления, Самарский государственный экономический университет; ORCID: 0000-0001-8006-2751 (Российская Федерация, 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141; e-mail: [korol388@mail.ru](mailto:korol388@mail.ru)).

**Евдокимов Николай Николаевич** — кандидат экономических наук, исполнительный директор маркетингового агентства «Henry MR.»; ORCID: 0000-0001-6394-4162 (Российская Федерация, 443070, г. Самара, ул. Дзержинского, 13, офис 311; e-mail: [Nickelsyz@list.ru](mailto:Nickelsyz@list.ru)).

For citation: Pavlov, Yu. V., Koroleva, E. N. & Evdokimov, N. N. (2019). Theoretical Foundations for Organizing the Metropolitan Governance System. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 15(3), 834-850

**Yu. V. Pavlov**<sup>a)</sup>, **E. N. Koroleva**<sup>a)</sup>, **N. N. Evdokimov**<sup>b)</sup>

<sup>a)</sup> Samara State University of Economics (Samara, Russian Federation; e-mail: [Pavlov-mlad@mail.ru](mailto:Pavlov-mlad@mail.ru))

<sup>b)</sup> Henry MR (Samara, Russian Federation)

### Theoretical Foundations for Organizing the Metropolitan Governance System

*The concentration of population and productive forces in Russia is significant: 58 % of the country's population lives in 124 major agglomerations. Moreover, 20 largest agglomerations produce 40 % of the country's gross domestic product. However, excessive concentration of resources can lead to "growth diseases" meaning that negative externalities can reduce the concentration's positive effect. Federal, regional, municipal levels of government need to regulate the agglomerative processes for lowering these negative effects. The basic instrument of regulation is the metropolitan governance system. It offers an opportunity to bring an agglomeration as a control object to a necessary state using a set of control mechanisms. Based on content analysis, we performed the author's multilevel decomposition of the metropolitan governance system, which differs from other studies by a greater depth of analysis. As a result, we presented the metropolitan governance system in the form of three subsystems:*

the control subsystem (“who controls?”), the controlled subsystem (“controls what?”), the subsystem of forward and backward linkages (“controls how?”). Each of these subsystems consists of 16 constituent elements. The elements of the control subsystem are the government bodies’ composition and structure; methods for forming the government bodies; the status of agglomeration, its government body and participants; authority’s territorial fragmentation. The controlled subsystem includes branches as control objects; responsibilities within the branches (planning, coordination, service provision); territory as a control object; methods for forming the agglomeration’s territorial boundaries; methods of distributing the government bodies’ functions. The elements of the subsystem of forward and backward linkages are the agglomeration’s budget, transfers, taxes; the state (including regulatory and legal) regulation of the agglomeration’s development; inter-municipal cooperation; mechanisms of coordinating and expressing the participants’ interests; property of agglomeration authorities. For assessing each element, we proposed 46 formalized characteristics and their alternative values. Additionally, we tested four main metropolitan governance models (voluntary, one-tier, two-tier municipal, regional).

**Keywords:** control system, metropolitan area, metropolitan governance model, metropolitan governance, agglomeration management, management system, element of the control system, control subsystem, controlled subsystem forward and backward linkages, mechanism and management tool

## References

1. Shvetsov, A. N. (2018). *Munitsipalno-gosudarstvennoe upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami* [Municipal and Public Administration of City Agglomerations]. *Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2, 17–21. Retrieved from: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/05/30-05-2018\\_0.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/05/30-05-2018_0.pdf) (Date of access: 14.07.2018). (In Russ.)
2. Vasilev, A. A. (2000). *Munitsipalnoe upravlenie: Konspekt lektsiy* [Municipal management: Lecture notes]. Retrieved from: [http://vasilieva.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/MU\\_konsp\\_lekts\\_Vasiliev/L1.2.Teor\\_MU.htm](http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/MU_konsp_lekts_Vasiliev/L1.2.Teor_MU.htm) (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
3. Novikov, D. A. (2011). *Mekhanizmy upravleniya: Uchebnoe posobie* [Mechanisms of management: Textbook]. M.: URSS (Editorial URSS), 216. (In Russ.)
4. Arutyunova, L. M. & Pirogova, E. V. (2007). *Teoriya organizatsii: uchebnoe posobie* [Theory of organization: textbook]. Ulyanovsk: UIGTU, 110. (In Russ.)
5. Zotov, V. B. (2005). *Sistema munitsipalnogo upravleniya: Uchebnik dlya vuzov* [The system of municipal government: Textbook for universities]. SPb.: Lider, 493. (In Russ.)
6. Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn and Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 78. Retrieved from: <https://the-hagueacademy.com/wp-content/uploads/2016/01/GIZ-and-UN-Habitat-2015-Unpacking-Metropolitan-Governance-for-Sustainable-Development.pdf> (Date of access: 19.05.2018).
7. Aguiñaga, E., et. al. (2015). *Planning for effective governance in metropolitan areas in Mexico*. Ottawa, Canada: Markey & Hernandez, 43. Retrieved from: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/54455> (Date of access: 19.05.2018).
8. Yaro, R. D. & Ronderos, L. N. (2011). *International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations*. Colombia: Colombia Urbanization Review, 51.
9. Tomas, M. (2015). *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona, 16. Retrieved from: [https://www.researchgate.net/publication/273759034\\_Metropolitan\\_Governance\\_in\\_Europe\\_Challenges\\_Models](https://www.researchgate.net/publication/273759034_Metropolitan_Governance_in_Europe_Challenges_Models) (Date of access: 19.05.2018).
10. Lefèvre, C. (2008). Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In: E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. F. Güell (Eds.), *Governing the Metropolis: Principles and Cases* (pp. 137–192). Washington, DC: Inter-American Development Bank. Retrieved from: [https://www.researchgate.net/profile/Eduardo\\_Rojas18/publication/231352431\\_Governing\\_the\\_Metropolis\\_-\\_Principles\\_and\\_Cases/links/58cfd-44baca27270b4acc15f/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Eduardo_Rojas18/publication/231352431_Governing_the_Metropolis_-_Principles_and_Cases/links/58cfd-44baca27270b4acc15f/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf) (Date of access: 19.05.2018).
11. Ulyayeva, A. G. (2017). *Organizatsionnyy mekhanizm upravleniya razvitiem mezhmunitsipalnykh aglomeratsiy na osnove subregionalnogo podkhoda. Avtoreferat dissertatsii ...* [Organizational mechanism for managing the development of inter-municipal agglomerations based on a subregional approach. Author’s dissertation abstract...]. Ufa, 27. Retrieved from: [http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat\\_ulyaevaag.pdf](http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat_ulyaevaag.pdf) (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
12. Volchkova, I. V. & Minaev, N. N. (2013). Modeli upravleniya aglomeratsiyami: mezhdunarodnyy opyt i rossiyskaya praktika [Models management of agglomerations: international experience and Russian practice]. *Ekonomicheskie nauki* [Economic sciences], 11(108), 53–57. Retrieved from: [http://ecsn.ru/files/pdf/201311/201311\\_53.pdf](http://ecsn.ru/files/pdf/201311/201311_53.pdf) (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
13. Klark, G. & Munen, T. (2014). *Globalnye goroda i natsionalnye gosudarstva: novyy kurs na partnerstvo v 21 veke* [Global cities and national states: a new course for partnership in the 21st century]. Moscow Urban Forum, 103. Retrieved from: <https://mosurbanforum.ru/upload/iblock/6e7/6e78825dc0288c058dc33a4d0483fba9.pdf> (Date of access: 19.05.2018).
14. Starodubrovskaya, I., Slavgorodskaya, M. & Zhavoronkov, S. (2004). *Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v gorodakh federalnogo znacheniya* [Organization of local self-governance in the cities of federal level]. M.: IEPP, 151. Retrieved from: [https://iep.ru/files/text/working\\_papers/87.pdf](https://iep.ru/files/text/working_papers/87.pdf) (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
15. Andersson, M. (2010). *Metropolitan Governance Models Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam*. Discussion paper, 34.



16. Ahrend, R., Gamper, C. & Schumann A. (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers: OECD Publishing*, 49. DOI: 10.1787/5jz43zldh08p-en.
17. Puzanov, A. S. & Popov, R. A. (2008). Problemy upravleniya gorodskimi aglomeratsiyami v sovremennoy Rossii [Problems of urban agglomeration management in modern Russia]. In: G. Yu. Vetrov (Ed.), *Gorodskoy almanakh. Vypusk 4 [City almanac. Issue 4]* (pp. 147–164). M.: Fond «Institut ekonomiki goroda». Retrieved from: [http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/3429\\_import.pdf](http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/3429_import.pdf) (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
18. Sellers, J. M. & Hoffmann-Martinot, V. (2008). Metropolitan governance. In: G. Marcou (Ed.), *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments* (pp. 257–284). Washington, DC: United Cities and Local Government and the World Bank. Retrieved from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2609> (Date of access: 19.05.2018).
19. Mironov, N. M. (2009). Gorodskie aglomeratsii: zarubezhnyy opyt [City agglomerations: foreign experience]. *Mestnoe pravo [Local Law]*, 5–6, 53–80. (In Russ.)
20. Vulfovich, R. M. (2007). Perspektivy razvitiya sistemy upravleniya Sankt-Peterburga [Prospects for the development of the management system of St. Petersburg]. *Upravlencheskoe konsultirovanie [Administrative Consulting]*, 3(27), 140–151. Retrieved from: <http://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-sistemy-upravleniya-sankt-peterburga.pdf> (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
21. Ulyaeva, A. G. (2016). Formirovanie sistemy upravleniya gorodskoy aglomeratsiyey na osnove printsipov korporativnogo i administrativnogo upravleniya [Formation of the urban agglomeration management system based on the principles of corporate and administrative management]. *Molodoy uchenyy [Young Scientist]*, 5.4, 38–41. Retrieved from: <https://moluch.ru/archive/109/26785/> (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
22. Ruble, B. A. (2013). Mirovoy opyt v epokhu gorodskikh aglomeratsiy: uroki dlya upravleniya Moskvoy [Lessons from Around the World for Moscow Governance in a Global Metropolitan Age]. *Logos*, 4(94). Retrieved from: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609> (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)
23. Shah, A. M. (2013). Grant Financing of Metropolitan Areas. A Review of Principles and Worldwide Practices. In: R. W. Bahl, J. F. Linn, D. L. Wetzel (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 213–242). Hollis, New Hampshire: Puritan Press Inc. Retrieved from: [https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/grant-financing-of-metropolitan-areas\\_0.pdf](https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/grant-financing-of-metropolitan-areas_0.pdf) (Date of access: 19.05.2018).
24. Animitsa, E. G. (2012). Outlines of the theory of urban agglomerations' self-development. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 1(29), 231–235. Retrieved from: <http://economyofregion.com/archive/2012/39/1428/pdf/> (Date of access: 19.05.2018).
25. Pavlov, Yu. V. & Koroleva, E. N. (2015). Issledovanie vliyaniya institutsionalnykh faktorov na vybor modeli upravleniya gorodskoy aglomeratsiyey [Investigation of the influence of institutional factors on the choice of the metropolitan area governance model]. *Regionalnoe razvitie [Regional development]*, 4(8). Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-vliyaniya-institutsionalnyh-faktorov-na-vybor-modeli-upravleniya-gorodskoy-aglomeratsiyey> (Date of access: 19.05.2018). (In Russ.)

### Authors

**Yuriy Vladimirovich Pavlov** — Senior Lecturer, Academic Department of Regional Economics and Management, Samara State University of Economics; ORCID: 0000-0001-8280-2522 (141, Sovetskoy Armii St., Samara, 443090, Russian Federation; e-mail: Pavlov-mlad@mail.ru).

**Elena Nikolaevna Koroleva** — Doctor of Economics, Professor, Academic Department of Regional Economics and Management, Samara State University of Economics; ORCID: 0000-0001-8006-2751 (141, Sovetskoy Armii St., Samara, 443090, Russian Federation; e-mail: korol388@mail.ru).

**Nikolai Nikolaevich Evdokimov** — PhD in Economics, Executive Director of Marketing Agency «Henry MR.»; ORCID: 0000-0001-6394-4162 (13, Dzerzhinskogo St., Samara, 443070, Russian Federation; e-mail: NickeLsyz@list.ru).