

УДК: 352.07; 353.9
JEL: H70; R50

Ю. В. Павлов, Е. Н. Королева, А. В. Лабзин

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ: ПРОЕКТИРОВАНИЕ СОСТАВА И СПОСОБОВ ФОРМИРОВАНИЯ

Самарский государственный экономический университет, Российская Федерация, 443090, Самара, ул. Советской Армии, 141

В статье представлены результаты систематизации основных вариантов решения вопроса о конструировании системы управления городской агломерацией, в частности таких ее элементов, как состав и способ формирования агломерационных органов власти, которые характерны для различных моделей управления городской агломерацией. Исследование выполнено для каждой из основных моделей управления городской агломерацией: одноуровневой, договорной, двухуровневой муниципальной, региональной. Предложен авторский инструмент проектирования рассматриваемых элементов системы управления в виде набора морфологических матриц, охватывающих большинство уже имеющихся и потенциальных вариантов состава и способов формирования органов управления агломерацией. Каждая матрица подробно охарактеризована, сформулированы особенности ее построения; представлены примеры генерации возможных вариантов состава и способов формирования органов управления в различных моделях управления городской агломерацией. К особенностям предлагаемого инструмента можно отнести системность генерации и значительное количество выдвигаемых альтернатив. Объектами проектирования могут стать не только городские агломерации, но и иные территориальные образования (городские округа и муниципальные районы, городские и сельские поселения). Использование полного набора морфологических матриц позволяет получить более 270 тыс. вариантов, отвечающих современному разнообразию институциональных условий, изменениям баланса политических и иных интересов («центр — периферия»), национально-культурным особенностям территорий и другим условиям. Применение матриц позволяет без построения промежуточных схем оптимизировать процесс генерации альтернативных вариантов в рамках проектной деятельности государственных и муниципальных служащих, а также иных заинтересованных сторон. Данный инструмент должен оказать содействие в повышении эффективности их работы по управлению городской агломерацией.

Ключевые слова: городская агломерация, модель управления агломерацией, пространственные системы, местное самоуправление, состав органов управления, формирование органов управления, проектирование, морфологический анализ.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

METROPOLITAN AREA GOVERNANCE BODY: COMPOSITION AND METHODS OF FORMATION

Y. V. Pavlov, E. N. Koroleva, A. V. Labzin

Samara State Economic University, 141, ul. Sovetskoy Armii, Samara, 443090, Russian Federation

The paper aims to systemize the main approaches to solve the issue of designing a management system for metropolitan area. In particular, it focuses on such elements as the composition and method of forming agglomeration authorities, which are typical for different metropolitan governance models. The study was performed for each of the main metropolitan governance models: one-tier, two-tier, regional, voluntary. The paper presents the author's tool in the form of a set of morphological matrices which can be applied for designing the elements under consideration pertaining to the sphere of the governing system. The proposed matrices cover the absolute majority of existing and potential variants for the composition and methods of forming governing bodies. Each matrix is described in detail and the features of its construction are formulated. The paper gives examples of possible solutions generation to the composition and methods of forming government within various metropolitan governance models. The features of the proposed tool include systematic of alternatives creation, significant number of proposed alternatives. Not only metropolitan areas, but also other territorial entities (urban districts and municipal districts, urban and rural settlements) can become objects of design. The use of a complete set of morphological matrices makes it possible to obtain more than 270 thousand variants that meet the demand of the modern diversity of institutional contexts, changes in the balance of political and other interests ("center-periphery"), national cultural characteristics of territories and other conditions. The use of matrices allows us to optimize the process of generating alternatives without building intermediate schemes. It is important for civil and municipal servants, as well as other stakeholders. This tool should assist in increasing the efficiency of their work on managing metropolitan area.

Keywords: metropolitan area, metropolitan area governance model, spatial systems, local government, the composition of governance bodies, the formation of governance bodies, design, morphological analysis.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в развитых странах более 50% населения сконцентрировано в агломерациях — эта форма расселения становится доминирующей. Преимущества нахождения в агломерации, в том числе получение эффекта внешней экономии, способствуют дальнейшей концентрации компаний и населения, формируя кумулятивный эффект [Маршалл, 1993]. Фактически агломерация представляет собой аналог кластера, который можно рассматривать с точки зрения выгоды как компаний, так и муниципалитетов. Известно множество исследований, изучающих влияние различных параметров агломерации (численность и плотность населения, институциональные факторы, уровень жизни и др.) на проявление агломерационного эффекта (см., напр.: [Павлов, 2017, с. 94–95]).

Механизм получения преимуществ от нахождения в составе агломерации у компаний и муниципалитетов аналогичен. Предпосылками возникновения агломерационного эффекта от сотрудничества и интеграции муниципалитетов являются их близкое территориальное расположение, транспортная доступность, на-

личие критической совокупной численности населения, а его главными элементами выступают эффект локализации и эффект урбанизации.

Эффект локализации дает возможность внутриотраслевой экономии. Для муниципалитетов это проявляется в обеспечении поставщиков промежуточных товаров с последующей экономией бюджетных средств на закупках, формировании стабильного рынка труда (и в сфере муниципального управления, и в экономике в целом), а также в диффузии инноваций в муниципальных практиках внутри агломерации.

Эффект урбанизации подразумевает появление критической массы спроса для открытия принципиально новых для этой группы муниципалитетов предприятий, в том числе современных больниц, университетов, мусороперерабатывающих предприятий. Наличие сравнительных преимуществ у муниципалитетов стимулирует некоторые из них к закупке муниципальных услуг у соседних муниципалитетов.

Указанные эффекты могут проявляться в рамках конкретного поселения. Например, гипотетически в отдельно взятом городе-миллионере урбанизационный эффект будет не слабее, чем в системе поселений с такой же численностью населения. Агломерационный эффект может проявиться и в городском, и в сельском поселении. В частности, органами МВД достигается эффект экономии на масштабе за счет закрепления одного участкового в одном селе с расширением зоны его ответственности на несколько окружающих поселений.

Формируются городские и сельские агломерации, но для развития страны значимость городских агломераций выше, чем сельских, как в количественном, так и в качественном отношении. Поэтому в настоящем исследовании рекомендации адресованы в первую очередь городским агломерациям.

Агломерационные процессы могут сопровождаться негативными побочными эффектами. Например, в сфере управления рост централизации должен способствовать росту эффективности управления, однако централизация может вести к злоупотреблениям со стороны администрации и в результате к снижению эффективности. Для обеспечения эффективного управления необходимо поддерживать баланс между централизацией и демократизацией.

Негативные внешние эффекты возникают также в сферах экологии, транспорта, городского хозяйства и др. Например, под влиянием хозяйственной деятельности предприятий одного муниципалитета может ухудшиться экологическое состояние смежных территорий, а эксплуатация транспортной инфраструктуры муниципалитета соседними муниципалитетами способна привести к ее быстрому износу и т. п.

Многие муниципалитеты сталкиваются с недостаточной доходной базой, причем решить свои проблемы за счет собственного бюджета они не в состоянии. В сочетании со всевозрастающей степенью интеграции агломерационных территорий возникает стремление решить «проблемы роста» с помощью реформ управления агломерацией. Таким образом, необходимость управления агломера-

цией определяется стремлением не только достичь агломерационного эффекта, но и снизить отрицательные внешние эффекты, возникающие при отсутствии скоординированного управления. Без своевременных реформ системы управления агломерация может потерять статус «точки роста».

Существуют разнообразные модели управления агломерацией, в составе которых можно выделить четыре основные группы:

- 1) поглощение/объединение муниципалитетов;
- 2) развитие межмуниципального сотрудничества;
- 3) внедрение надмуниципальных органов управления;
- 4) участие региональной власти в делах местного самоуправления.

Единого мнения об эффективности той или иной из них не сформировалось.

Модель управления агломерацией представляет собой формализацию системы управления, при этом она состоит из множества элементов и характеризуется разнообразными параметрами. Одним из важнейших элементов модели является орган управления, однако однозначного понимания, что считать органом управления агломерацией, пока еще не сложилось. Так, ОЭСР вводит несколько критериев, по которым идентифицируется орган управления агломерацией: географический охват территории, статус и главная цель управляющей организации, набор выполняемых ею функций [Ahrend, 2014].

Данный подход является спорным, поскольку в ряде моделей существуют органы управления, которые, согласно подходу ОЭСР, не могут считаться агломерационными (например, «специальный район», обслуживающий агломерацию в какой-то одной отрасли). Более того, управление агломерацией может осуществляться и при отсутствии специального органа, например, посредством межмуниципального сотрудничества через заключение договоров и создание хозяйственных обществ.

Сложность разграничения органа управления агломерацией и органов управления муниципального и регионального уровней обусловлена тем, что в настоящее время подавляющее число городов развивается в рамках агломераций [Рубл, 2013]. По сути, муниципальное управление трансформировалось в агломерационное (или метрополитенское) со всевозрастающим влиянием на него регионального управления. Данные тенденции объясняются в рамках прогрессирующей теории агломерационного управления — теории нового регионализма.

В этой связи целесообразно принимать во внимание историю вопроса агломерационного управления, поскольку изначально существовало лишь две модели управления агломерацией: одноуровневая, в рамках которой происходило объединение, т. е. поглощение агломерации одним муниципалитетом, и договорная, основанная на развитии межмуниципального сотрудничества при сохранении независимости муниципалитетов. Поэтому при выборе одной из них традиционные органы управления муниципалитетом или некоторые межмуниципальные органы вполне можно отнести к органам управления агломерацией.

Со временем появились двухуровневые модели: двухуровневая муниципальная и региональная. Их отличительным признаком стала надстройка из второго уровня управления. Двухуровневая муниципальная модель служила компромиссным вариантом, который поддерживался как сторонниками централизации управления в агломерации, так и децентрализации. Однако практика показала, что без участия региональной власти эффективное управление агломерацией налаживается долго и обходится достаточно дорого. Это обусловило появление региональной модели, которая представлена множеством разновидностей с различной степенью централизации: от лидерства региона в межмуниципальных организациях до создания урбанизированного региона (например, три города федерального значения в России, четыре города в КНР).

В двухуровневой муниципальной и региональной моделях происходит смешение региональных/муниципальных/межмуниципальных полномочий, что усложняет выделение отдельного органа управления агломерацией. Это особенно характерно для ситуаций, когда претендующий на статус органа управления агломерацией орган власти имеет полномочия лишь на части ее территории и вынужден постоянно взаимодействовать с иными муниципалитетами, ассоциациями муниципалитетов, региональными властями и т. п. Такие проблемы характерны, например, для агломераций, раскинувшихся на территории нескольких регионов государства, в результате чего приходится формировать три и более уровней управления [Миронов, 2009]. Возникает неопределенность, когда единого центра принятия решений не существует и отраслевые полномочия распределены по разным уровням управления. В этом случае агломерация управляется целым набором органов, что не согласуется с вышеуказанным подходом ОЭСР. Формируется многоуровневое метрополитенское управление: ядро агломерации управляется через одноуровневую модель, его взаимодействие с периферией — через договорную модель, а взаимодействие с частями агломерации в другом регионе — через слабейшую по степени централизации разновидность региональной модели (например, межрегиональный совет) и т. п.

Цель исследования — научное обоснование методического инструментария проектирования состава и выбора способа формирования органов управления городской агломерацией. Для ее достижения сформулирован и решен комплекс задач с использованием общенаучных методов системного подхода, логического, исторического, морфологического и сравнительного анализа.

Статья состоит из трех частей. В первой представлена методология исследования. Во второй — проведен обзор разработок российских и зарубежных авторов, посвященных составу и способам формирования органов управления для четырех основных моделей управления городской агломерацией, а также для смешанной разновидности. В третьей части представлен новый методический инструментарий, с помощью которого продемонстрировано несколько вариантов проектирования состава и выбора способа формирования органов управления городскими агломерациями.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В настоящем исследовании к органам управления агломерацией отнесены те субъекты публичного управления, которые обладают полномочиями и компетенциями по непосредственному управлению той или иной сферой ее развития.

Для рассмотрения основных количественных характеристик городских агломераций России использованы данные «Института экономики города» и «Проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — «Проект...»). Согласно данным «Института экономики города», численность населения 20 крупнейших городских агломераций России в 2015 г. составила около 48 млн человек (почти 33% от 146,3 млн населения России; более 44% — от 108,3 млн городского населения России) (табл. 1). К 2015 г. вклад 20 крупнейших городских агломераций в ВВП страны достиг 40%.

Таблица 1. Концентрация населения в крупнейших городских агломерациях России, 2015 г.

Городская агломерация	Численность постоянного населения городской агломерации, млн человек	Численность постоянного населения окружающего субъекта Федерации, млн человек	Доля населения городской агломерации в численности населения окружающего субъекта Федерации, %	Доля населения городской агломерации в численности населения страны, %
1	2	3	4	5
Московская	17,0	12,3	137,9	11,6
Санкт-Петербургская	5,6	5,2	107,1	3,8
Самарско-Тольяттинская	2,4	3,2	74,8	1,6
Нижегородская	2,3	3,3	70,6	1,6
Екатеринбургская	2,0	4,3	46,2	1,4
Ростовская	1,7	4,2	40,1	1,2
Новосибирская	1,7	2,8	61,6	1,2
Казанская	1,4	3,9	36,2	1,0
Челябинская	1,4	3,5	40,0	1,0

1	2	3	4	5
Волгоградская	1,4	2,6	54,9	1,0
Красноярская	1,2	2,9	41,8	0,8
Новокузнецкая	1,2	2,7	44,1	0,8
Омская	1,2	2,0	60,6	0,8
Уфимская	1,1	4,1	27,0	0,8
Иркутская	1,1	2,4	45,6	0,8
Пермская	1,1	2,6	41,8	0,8
Воронежская	1,1	2,3	47,2	0,8
Саратовская	1,1	2,5	44,2	0,8
Краснодарская	1,0	5,5	18,1	0,7
Владивостокская	0,9	1,9	46,6	0,6
Всего	47,9	74,2	64,5	32,7

Р а с с ч и т а н о по: [Экономика российских городов..., 2017].

По состоянию на 2018 г. на территории России можно выделить не менее 40 центров экономического роста, представленных ядрами наиболее многочисленных городских агломераций: 15 агломераций — с численностью населения более 1 млн человек и 25 — с населением 0,5–1 млн человек. В них проживает более 73 млн человек [Проект Стратегии..., 2018]. В «Проекте...» предполагается, что именно эти центры станут опорой развития отечественной экономики.¹

Вопросы развития городских агломераций входят в перечень приоритетных направлений деятельности Правительства России в процессе совершенствования пространственной модели экономики России [Протокол расширенного заседания..., 2016]. Эффектами от развития российских агломераций станут повышение темпов экономического роста, сглаживание территориальных диспропорций, что обеспечит конкурентные преимущества национальной экономике в глобальной среде [Рубл, 2013].

¹ Существуют и иные, альтернативные подходы к делимитации городских агломераций: Института географии РАН, Центрального научно-исследовательского и проектного института Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и др.

В рамках рассматриваемой проблематики исследуется ряд направлений, в том числе состав и способы формирования органов управления городской агломерацией, их институциональное оформление. Это обусловлено стремлением повысить экономическую эффективность управления, управленческую эффективность административного аппарата, обосновать степень централизации/децентрализации, а также получить иные эффекты от административных преобразований.

В России органы государственной власти готовы приводить законодательную базу в состояние, способствующее внедрению новых вариантов состава и способов формирования органов управления городской агломерацией [План мероприятий..., 2015]. Указанным вопросам уделяется значительное внимание и в актуальных тематических документах [Протокол расширенного заседания..., 2016; Резолюция по итогам..., 2016].

Проблема проектирования состава и способов формирования органов управления городской агломерацией, на наш взгляд, заключается в наличии гипотетически большого числа вариантов организационных схем, которые только частично представлены в теории. Графическое описание имеющихся вариантов также не упрощает процесс выбора альтернативных вариантов для конкретных городских агломераций. Проблематика идентификации и структуризации предметной области «модель управления городской агломерацией» чрезвычайно обширна и включает в себя целый ряд направлений. Так, Российский институт градостроительства и инвестиционного развития (ОАО «Гипрогор») при исследовании модели городской агломерации учитывает более десяти составляющих элементов [Развитие городских агломераций..., 2014].

В настоящем исследовании рассмотрены только состав органов управления городскими агломерациями и способы их формирования². Понятийный аппарат исследования представлен в табл. 2.

Необходимо отметить, что в настоящее время не все предлагаемые варианты состава и способов формирования органов управления городскими агломерациями применимы в России, так как процесс становления нормативно-правовой базы в этой сфере еще не завершен. Однако можно предположить, что, с учетом намерения государственной власти развивать законодательство в данной области, часть представленных в настоящей статье вариантов состава и способов формирования органов управления городской агломерации в будущем может быть реализована на практике.

² В статье не анализируются такие аспекты, как организационная структура управления, описывающая состав, взаимосвязи и соподчиненность внутри отдельного органа управления [Васильев, 2009], и организационная форма управления — распределение полномочий и взаимодействие между органами управления. С целью сужения предмета исследования из рассмотрения также исключены: вопросы распределения функций между органами управления городскими агломерациями; методы осуществления взаимодействия между ними; распределение функций и соподчиненность внутри структурных подразделений каждого органа управления; способы определения состава органов управления городскими агломерациями, а также факторы, влияющие на этот выбор.

Таблица 2. Управление городскими агломерациями: основные понятия

Понятие	Определение
1	2
Городская агломерация	«Совокупность территорий муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах которых компактно расположен ряд населенных пунктов, главным образом городских, объединенных в сложную динамическую развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития» [Протокол расширенного заседания..., 2016, Приложение № 3, с. 1]
Орган государственного управления	Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды РФ, органы государственной власти субъекта России [Конституция России, ст. 11, ч. 1–2]
Орган местного самоуправления	«Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [Об общих принципах..., 2003, ст. 2, ч. 1]. Структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования [Об общих принципах..., 2003, ст. 34, ч. 1]. На этом основании в органы местного самоуправления можно включать должностных лиц, например, главу МО*, главу администрации МО и т. д.
Состав органов управления городской агломерацией	В состав органов управления, осуществляющих функцию управления городской агломерацией, могут входить как органы местного самоуправления, так и органы государственного управления
Способ формирования органов управления	Способы формирования органа управления (для государства, МО, агломерации): выборы, наем, конкурс, утверждение или согласование в должности [Васильев, 2009; Черкасов, 2013; Зотов, 2017]

1	2
<p>Модель территориальной организации местного самоуправления</p>	<p>Территориальная (районная): статус МО получает только район, а поселения ему подчинены; поселенческая (волостная): статус МО получают только поселения; административные районы статус МО не получают, ими управляет местный орган государственной власти; органы местного самоуправления на районном уровне отсутствуют; в регионе присутствует два уровня государственной власти (центральная и районная); двухуровневая: статус МО получают и административные районы, и поселения, при этом поселения взаимодействуют с районами по ряду вопросов [Зотов, 2017]</p>

Примечание: * МО — муниципальное образование, в том числе для зарубежных аналогов: приходов, коммун и т. п.

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

Исследование выполнено для каждой из четырех основных моделей управления городской агломерацией (одноуровневой, договорной, двухуровневой муниципальной и региональной), а также для смешанной модели, которая представляет собой комбинацию элементов основных моделей.

Одноуровневая модель. В данной модели управления городской агломерацией формируется единственное муниципальное образование, прежние муниципальные образования преобразовываются через слияние (с формированием новых органов управления) или поглощение (управление передается ядру агломерации). Поэтому основные варианты состава и способов формирования органов управления, существовавшие для муниципальных образований, вполне отражают потребности одноуровневой модели [Волчкова и др., 2015].

В. Б. Зотов классифицирует органы управления и способы их формирования в виде пяти основных вариантов (так называемые англосаксонские модели): 1) «Совет — слабый мэр»; 2) «Сильный мэр — Совет»; 3) «Совет — Управляющий»; 4) «Комиссия»; 5) «Комбинированная модель» [Зотов, 2017]. Похожая классификация приводится С. В. Королевым (так называемые континентальные модели): 1) магистратная модель (аналог «Совет — слабый мэр»); 2) северогерманская модель (аналог «Совет — Управляющий»); 3) южногерманская модель (аналог «Сильный мэр — Совет»); 4) бургомистерская модель (имеет несколько разновидностей, аналог «Совет — Управляющий», «Совет — слабый мэр»); 5) комиссия (аналог «Комиссия») [Королев, 2005]. Достоинствами данных моделей является их практическая применимость.

А. Н. Широков и С. Н. Юркова предлагают шесть вариантов моделей, адаптированных для России. Их характерная особенность — роль мэра, которая зависит от наличия должностей управляющего администрацией и председателя Совета:

мэр только председательствует в Совете; мэр только возглавляет администрацию; мэр председательствует в Совете и возглавляет администрацию [Широков, Юркова, 2011].

А. И. Черкасов описывает редкие модели формирования органов управления. Согласно одной из них, граждане выбирают Совет по партийным спискам, а мэром автоматически становится глава местного списка победившей партии; согласно другой, мэр назначается региональным правительством (Бельгия, США), при этом кандидатов может предлагать Совет, что переводит данную разновидность в разряд региональных моделей управления агломерацией [Черкасов, 2013, с. 232].

Некоторые зарубежные исследователи (см., напр.: [Andersson, 2010; Nallathiga, 2011; Shah, 2012]) акцентируют внимание на важности низовой демократии и предлагают довольно непривычную для России модель: граждане могут выбирать чиновников для занятия наиболее ответственных постов в администрации.

На практике одноуровневые модели управления городской агломерацией в чистом виде встречаются редко, происходит включение элементов иных моделей, что неизбежно отражается на составе и способах формирования органов управления [Развитие городских агломераций..., 2014].

Договорная модель. В отечественных и зарубежных публикациях предлагается множество вариантов договорного оформления городской агломерации. В этой связи отметим, что в ходе исследования принципиально новых подходов не выявлено, поскольку договорная модель является продолжением и модификацией межмуниципального сотрудничества³, которое активно развивается в России и без институционального оформления в виде городской агломерации. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», межмуниципальное сотрудничество представлено в трех формах: ассоциативной, организационно-хозяйственной и договорной [Об общих принципах..., 2003, ст. 8, 66–69]. Ожидать появления новой модификации договорной модели следует только при внедрении в нее элементов иных моделей управления городской агломерацией.

Для России наиболее важным и проработанным практическим исследованием состава органов управления и их формирования в рамках договорной модели является «Протокол расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций...» [Протокол расширенного заседания..., 2016]. В этом документе проводится глубокий анализ четырех альтернативных вариантов:

- 1) общая концепция, согласно которой орган управления городской агломерацией — некоммерческая организация со статусом юридического лица, при этом в ее формировании могут принять участие предприниматели и общественность;

³ Договорная модель управления городской агломерацией основана на межмуниципальном сотрудничестве [Волчкова и др., 2015]. Виды межмуниципального сотрудничества на примере Самарско-Тольяттинской городской агломерации представлены в [Павлов, 2012].

- 2) создание одного юридического лица в виде Ассоциации, учредителями которой выступают муниципалитеты (например, Челябинская или Красноярская городская агломерация);
- 3) создание двух юридических лиц в виде Ассоциации (аналог предыдущего варианта) и Автономной некоммерческой организации (далее — АНО), при этом учредителями АНО выступают Ассоциация и соответствующий субъект РФ;
- 4) создание одного юридического лица в виде АНО, в котором учредителем выступают субъект РФ и муниципальные образования, входящие в его состав (например, Барнаульская или Екатеринбургская городская агломерация).

Каждый из указанных вариантов характеризуется своими особенностями состава учредителей органов управления, состава органов управления и способа их формирования (делегирование от МО, участие региональной власти, назначение единоличного или коллегиального исполнительного органа — директора или дирекции и др.).

Подход, предложенный в [Волчкова и др., 2015], схож с общей концепцией. В качестве успешных примеров реализации межмуниципального сотрудничества авторы приводят городские агломерации Челябинской, Астраханской, Оренбургской и Свердловской областей. Ю. А. Аникина разработала подробный вариант для Красноярской городской агломерации, который предусматривает создание нескольких совещательных и исполнительных органов с разделением функций между ними [Аникина, 2010]. А. Г. Уляевой представлен вариант для Башкирии, включающий Совет городской агломерации, дирекцию, отраслевые координирующие органы и общественный совещательный орган [Уляева, 2016; 2017].

Среди работ зарубежных авторов, рассматривающих вопрос о составе органов управления в договорной модели, важно упомянуть исследование [Pearson, 2016], в котором предлагаются аналоги договорной и ассоциативной форм межмуниципального сотрудничества, а также создание межмуниципальных предприятий. В [Andersson, 2015] обсуждаются: 1) специальные районы — временные межмуниципальные соглашения под определенный проект; 2) ассоциации — совместная закупка услуг через ассоциацию; 3) соглашения с администрацией муниципального образования об оказании услуг — закупка услуг у определенного МО. Авторы [Aguinaga et al., 2015] описывают модификации договорной модели управления: межмуниципальное сотрудничество для всей городской агломерации, межмуниципальное сотрудничество для некоторой ее части, моноотраслевое сотрудничество с потенциалом расширения, который ограничивается определенной группой отраслей, а также специальные районы. Выявлено, что в договорной модели органы управления городской агломерацией могут отсутствовать (например, в условиях неформального сотрудничества муниципальных образований) или присутствовать в составе представительного и исполнительного органов и должностных лиц. При этом их название, состав, способы формирования могут варьироваться.

Важно, что в ряде исследований в качестве одной из особенностей договорной модели называется возможность присутствия в составе учредителей высших органов управления городскими агломерациями предпринимателей и общественных организаций [Протокол расширенного заседания..., 2016], хотя обычно эти субъекты входят в состав тех органов управления городскими агломерациями, которые обладают экспертными полномочиями.

Двухуровневая муниципальная модель. К особенностям двухуровневой муниципальной модели следует отнести то, что:

- 1) агломерация получает статус муниципального образования, верхний уровень управления представлен муниципальным органом управления; МО нижнего уровня управления не упраздняются;
- 2) верхний уровень выполняет ряд функций, переданных ему от МО нижнего уровня, или осуществляет координацию. Обычно нижний уровень не подчинен верхнему, поскольку сфера их полномочий разделена, однако встречаются исключения [Andersson, 2015]. Данная характеристика роднит эту модель с договорной, где определенную функцию МО может выполнять орган межмуниципального сотрудничества.

В работе [Стародубровская, Славгородская, Жаворонков, 2004] исследуются модели Стокгольма, Монреаля, Ванкувера. Органы управления в этих агломерациях комбинируются из Советов и исполнительных органов разных уровней, а их формирование происходит на основе выборов с участием граждан, делегирования от МО и смешанных вариантов.

Е. В. Гриценко на примере Страсбурга показывает вариант существования сразу двух уровней представительных органов: верхний уровень — для всей городской агломерации, нижний — для МО, в том числе и для города-ядра. При этом в рамках исполнительной власти могут быть один или два уровня: существует единая администрация агломерации как верхний уровень и администрации МО — на низовом уровне, но для города-ядра сделано исключение: его администрация упраздняется, а ее функции исполняет верхний уровень [Гриценко, 2015]. Может наблюдаться и обратная ситуация, как, например, в Лос-Анджелесе, когда функции верхнего уровня возлагает на себя администрация города-ядра.

Вариант для муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением (являющийся аналогом двухуровневой муниципальной модели управления) анализируют А. Н. Широков и С. Н. Юркова, предлагая учитывать вид избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной и их модификаций) [Широков, Юркова, 2011]. Он успешно применяется в Самаре, Челябинске и Махачкале.

Авторы исследования [Slack, Côté, 2014] приводят пример перехода от специальных районов в Барселоне к двухуровневой муниципальной модели, в которой одна часть Совета избирается гражданами, а другая назначается от МО. Ряд зарубежных ученых подчеркивают, что верхний уровень власти в городской агломерации необходимо формировать через прямые выборы населением, а не путем

назначения или делегирования [Рубл, 2013; Slack, Côté, 2014]. В работе [Slack, Côté, 2014] к числу особенностей двухуровневой муниципальной модели относится ее постепенное превращение в региональную (по мере роста самой городской агломерации).

Региональная модель. Эта модель, которую также называют государственно-муниципальной, имеет общие черты с двухуровневой муниципальной моделью: 1) обычно существует верхний уровень управления — специальный орган, учрежденный властью региона или государства; 2) муниципальные образования нижнего уровня управления не упраздняются; 3) верхний уровень выполняет ряд функций, переданных ему от МО, или осуществляет координацию. Степень подчинения нижнего уровня верхнему варьируется.

Имеется довольно много разновидностей региональной модели: с сильной централизацией полномочий и присвоением агломерации статуса региона (например, города федерального значения в России); со средней (например, учреждение министерства по развитию агломерации с передачей ему некоторых функций от муниципалитетов); со слабой централизацией (например, региональная власть во главе ассоциативного агломерационного органа управления).

Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций предлагает создать Автономную некоммерческую организацию, в которой будет только один учредитель — субъект России, а Координационный Совет формируется через делегирование от МО и региональной власти [Протокол расширенного заседания..., 2016].

Единого мнения об эффективности управления городской агломерацией с участием государства не существует, что обусловлено наличием противоречий между теориями метрополитенского управления.

Смешанная модель. Модели управления городской агломерацией в чистом виде встречаются довольно редко, что объясняется сложностью охвата одной моделью всей ее территории. Поэтому часто используются элементы разных моделей, что приводит к уникальным комбинациям в составе органов управления и способам их формирования.

Как показано в [Стародубровская, Славгородская, Жаворонков, 2004], особенностью моделей управления городскими агломерациями Торонто и Амстердама является более высокая степень централизации по сравнению с моделью Страсбурга. Если в последней только одно МО лишено собственной администрации, то в смешанной модели городской агломерации Амстердама сразу несколько МО не имеют ни своей администрации, ни Совета, а их функции выполняют администрация и Совет городской агломерации. Кроме того, существуют модели с более чем двумя уровнями. Например, модель управления городской агломерацией Мехико представлена как минимум тремя уровнями, при этом один из них — надрегиональный [Миронов, 2009].

Межведомственной рабочей группой по социально-экономическому развитию городских агломераций рассмотрен вариант смешанной модели в виде со-

четания Ассоциации и Автономной некоммерческой организации, т. е. двух юридических лиц [Протокол расширенного заседания..., 2016]. При этом Ассоциация учреждается только МО, а АНО — только региональной властью, но при этом в Координационный Совет АНО входят делегаты от МО.

Анализ вариантов состава органов управления в смешанной модели управления демонстрирует реальность воплощения довольно редких и, на первый взгляд, необычных решений в сфере управления городской агломерацией.

Таким образом, к органам управления агломерацией относятся законодательный (например, Совет городской агломерации) и исполнительный (например, Администрация и Глава городской агломерации, а также Управляющий городской агломерацией) органы управления. Они имеют разные названия, причем некоторые из них могут отсутствовать. Процесс формирования этих органов управления может происходить различными способами.

МОРФОЛОГИЧЕСКАЯ МАТРИЦА КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

В настоящее время известны два стандартных приема, которые применяются при проектировании состава и способов формирования органов управления городской агломерацией: текстовое описание и схематичное графическое изображение. В данной статье предложена авторская разработка для проектирования состава и способов формирования органов управления городской агломерацией в виде набора морфологических матриц для четырех основных моделей. Для каждой матрицы: приведена характеристика; сформулированы особенности построения; представлены примеры генерации возможных вариантов состава и способов формирования органов управления в различных моделях управления городской агломерацией.

К особенностям предлагаемого инструмента можно отнести системность генерации альтернатив, значительное количество выдвигаемых альтернатив. Морфологическую матрицу целесообразно применять на начальном этапе проектирования состава и способов формирования органов управления городской агломерацией, когда происходит генерация альтернативных вариантов управления. Данный инструмент позволяет системно сгенерировать и перебрать альтернативы, которые не всегда могут быть замечены при обычных подходах. С помощью морфологических матриц можно сгенерировать более 270 тыс. вариантов, отвечающих современному разнообразию институциональных условий, изменениям баланса политических и иных интересов («центр — периферия»), национально-культурным особенностям территорий. К традиционным инструментам (описание, схемы) целесообразно обратиться в процессе углубленного рассмотрения вариантов, отобранных на первом этапе, релевантных условиям конкретной городской агломерации.

Представленная разработка позволяет достаточно быстро генерировать большое число возможных вариантов без графических построений, что может

значительно облегчить процесс проектирования альтернативных и обоснования оптимальных вариантов систем управления городской агломерацией.

Морфологическая матрица проектирования состава и способов формирования органов управления городскими агломерациями. Морфологическая матрица — инструмент подбора решения какой-либо проблемы, основанный на переборе возможных вариантов решения для каждого ее элемента.

Горизонтальная шапка матрицы включает органы управления, комбинации которых определяют состав органов управления городской агломерацией. При этом важно учесть максимальное число возможных органов управления. Не все из них войдут в проектируемую систему, но их включение в матрицу предоставляет необходимый выбор. Строки первого столбца включают субъекты формирования, которые в разных комбинациях будут участвовать в создании органов управления городской агломерацией. Ячейка на пересечении строки и столбца описывает вариант формирования органа управления городской агломерацией с помощью субъекта формирования.

Порядок проектирования предполагает ряд последовательных действий. Сначала проектировщик определяет состав органов управления городской агломерацией. Далее по каждому выбранному органу производится выбор варианта формирования из вертикального столбца. Варианты, получаемые в результате использования матрицы, могут выглядеть необычно, однако их нельзя исключать из анализа по следующим причинам: 1) обзор предыдущих исследований демонстрирует наличие особенных вариантов; 2) имеет место изменение институциональных условий. Рассмотрим морфологические матрицы для каждой из основных моделей управления городской агломерацией.

Морфологическая матрица для одноуровневой модели управления городской агломерацией. Почти все сгенерированные в матрице варианты имеют известные практические примеры реализации (табл. 3). Это объясняется тем, что одноуровневая модель управления городской агломерацией практически не отличается от одноуровневой модели управления МО. В России аналогом данной модели может выступать городской округ, способный объединять под единой администрацией несколько населенных пунктов. Система этих населенных пунктов выступает как городская агломерация.

Характеристика матрицы. Количество органов управления — 4. Количество субъектов формирования органов управления — 8 (Совет городской агломерации; Глава городской агломерации; Управляющий городской агломерации; граждане; а также четыре их комбинации).

Общее возможное количество вариантов составит: $1 \times 8 \times 3 \times 7 = 168$. Множители показывают число вариантов формирования определенного органа управления. Например, для формирования Администрации городской агломерации нужно выбрать 1 вариант из 8 возможных; Главы городской агломерации — 1 вариант из 3 возможных и т. д. Вычисленное количество вариантов носит справочный характер, характеризую масштаб множества.

Таблица 3. Морфологическая матрица для проектирования одноуровневой модели управления городской агломерацией

Субъекты, которые могут участвовать в формировании органов управления городской агломерацией	Органы управления городской агломерацией			
	Совет городской агломерации	Администрация городской агломерации	Глава городской агломерации	Управляющий городской агломерации
1	2	3	4	5
Совет городской агломерации	—	Совет либо формирует Администрацию из своего состава, либо нанимает (например, Магистратная модель, Комиссия)	Выбирается Советом из своего состава или других лиц (например, «Совет — слабый мэр», Комиссия; Самара, Екатеринбург)	Утверждается/выдвигается на конкурс Советом (например, Магистратная модель, Комиссия)
Глава городской агломерации	—	Нанимает Администрацию (например, «Сильный мэр — Совет»)	—	Нанимает Управляющего (например, Комбинированная модель)
Управляющий городской агломерации	—	Нанимает Администрацию (например, Комбинированная модель)	—	—
Граждане	Выбирается гражданами (например, англосаксонские модели, Самара, Екатеринбург)	Выбирают значимых чиновников, например, ежегодно заместителя Главы [Andersson, 2010, p. 29]	Выбирается гражданами непосредственно или в результате победы какой-то партии при выборе Совета городской агломерации [Черкасов, 2013] (например, Новосибирск, Хабаровск)	Выбирают значимых чиновников [Andersson, 2010, p. 29]

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5
Совет городской агломерации + Глава городской агломерации	—	Глава городской агломерации занимает Администрацию, Совет городской агломерации согласовывает, либо Глава может назначать одного должностного, а Совет – другие (например, «Совет – слабый мэр»; Челябинск, Самара, Екатеринбург)	—	Глава городской агломерации предлагает, Совет городской агломерации согласовывает
Совет городской агломерации + Управляющий городской агломерации	—	Управляющий городской агломерации занимает Администрацию, Совет городской агломерации согласовывает	—	—
Совет городской агломерации + граждане	—	Выбор гражданами по представлению Совета городской агломерации		
Глава городской агломерации + граждане	—	Выбор гражданами по представлению Главы городской агломерации	—	Выбор гражданами по представлению Главы городской агломерации
Число вариантов формирования органа управления	1	8	3	7

Примечания: 1) выбранный вариант отражен ломаной линией и цветом; 2) прочерк означает невозможность формирования органа управления субъектами данной строки; 3) такой орган управления, как Управляющий городской агломерации, в некоторых вариациях модели может отсутствовать.

Для последующих морфологических матриц используется такая же логика.

Особенности построения матрицы. Глава городской агломерации выполняет функции Управляющего городской агломерацией или председателя Совета городской агломерации, совмещать функции обеих должностей он не может. При наличии в составе органов управления городской агломерации должности Управляющего Глава городской агломерации выполняет функции председателя Совета. Для снижения информационной нагрузки без ущерба для полноты исследования из матрицы можно исключить должность председателя Совета. Если проектировщик решит, что должность «Управляющий городской агломерации» должна отсутствовать, то он просто не выбирает ни один из вариантов соответствующего столбца.

Некоторые строки имеют объединенные ячейки по ряду столбцов, а некоторые столбцы — по ряду строк. Это показывает, что вариант формирования разных органов управления один и тот же. В ряде ячеек указаны названия моделей, где уже использовался данный вариант формирования органа управления.

Пример проектирования состава и способа формирования органов управления городской агломерации. Поясним логику проектирования, например, для модели с условным названием «Сильный мэр — Совет» (табл. 3).

Первый шаг: проектировщик определяет сразу весь состав органов управления городской агломерации. Предположим, что это — Совет и Администрация городской агломерации. Руководить Администрацией будет Глава городской агломерации (Управляющий городской агломерации отсутствует).

Второй шаг: проектировщик изучает способы формирования для каждого выбранного органа управления. Выбор способа формирования основывается на разнообразных факторах: правовое регулирование данного вопроса всеми уровнями власти, мнение населения, степень бюджетной обеспеченности муниципалитетов, территориальная доступность муниципалитетов, статус и уровень компетенции муниципалитетов, количество и плотность населения, национально-культурные традиции, политическая конъюнктура и др. [Постановление Конституционного Суда..., 2015]⁴. В табл. 3 для Совета городской агломерации показан только один вариант — формирование гражданами, — поэтому необходимо выбрать именно его. Для Администрации имеется восемь вариантов формирования. Проектировщик анализирует каждый из них и останавливается на варианте «Глава городской агломерации», что означает формирование администрации решением Главы городской агломерации. Далее анализируются три возможных варианта формирования Главы городской агломерации. Проектировщик останавливается на варианте «Граждане», т. е. Глава городской агломерации выбирается гражданами. Поскольку на первом шаге было принято решение отказаться от должности Управляющего, то проектировщик должен выбрать вариант с отсутствием данной должности.

⁴ В настоящей статье выбор способа формирования органа управления не обосновывается, хотя вышеназванные факторы и известность логики их применения позволяют провести отдельное исследование с предложением формализации данного процесса.

Третий шаг: выбранные варианты целесообразно отразить на сетке матрицы с помощью графических средств (например, символов, выделения цветом или ломаных линий).

Морфологическая матрица для двухуровневой муниципальной модели управления городской агломерацией. В России аналогом двухуровневой муниципальной модели управления городской агломерацией могут служить городские округа с внутригородским делением, которые представлены несколькими МО на низшем уровне и одним МО — надстройкой. Также двухуровневая муниципальная модель применяется при управлении муниципальными районами. Поэтому некоторые варианты, генерируемые матрицей, имеют практическое воплощение (табл. 4). Отметим, что органы управления двухуровневой муниципальной модели городской агломерацией могут формироваться способами, как характерными для одноуровневой модели (табл. 3), так и уникальными (табл. 4). Проектировщик может выбрать наиболее подходящий способ из этих двух матриц.

Характеристика матрицы. Количество органов управления — 4. Количество субъектов формирования органов управления — 16 (8 вариантов, используемых для одноуровневой модели управления, а также 2 новых элемента и 6 новых комбинаций). Количество вариантов: $6 \times 17 \times 10 \times 16 = 16\,320$. Некоторые варианты взаимоисключающие. Например, если нет Управляющего, то можно предложить только $6 \times 17 \times 10 \times 1 = 1\,020$ вариантов.

Особенности построения матрицы. В данном случае образуется второй уровень управления: новое МО или переподчинение какому-либо прежнему МО. В табл. 4 показаны варианты при формировании нового МО «верхнего уровня». Варианты матрицы для одноуровневой модели также могут применяться при проектировании органов управления в двухуровневой муниципальной модели управления городской агломерацией. Поэтому проектировщику целесообразно применять сразу две матрицы (табл. 3, 4).

Пример проектирования состава и способа формирования органов управления городской агломерации. Рассмотрим модель, выделенную ломаной линией и цветом (табл. 4): формирование Совета городской агломерации — только из делегатов от исполнительной власти МО. Администрация формируется решением Глав МО и Советов МО. Глава городской агломерации выбирается гражданами по представлению Глав МО (например, из их числа), а Управляющий — гражданами по представлению Советов МО (например, каждый Совет может выдвинуть свою кандидатуру).

Морфологическая матрица для региональной модели управления городской агломерацией. В России к региональной модели управления городской агломерацией можно отнести три города федерального значения. Однако на практике в них применяются варианты скорее из вышеописанных матриц, чем из матрицы, предлагаемой далее. Вместе с тем в Челябинске реализуется модель совместного участия государства и местного самоуправления в выборе главы города, что показывает возможность имплементации предлагаемых вариантов (табл. 5).

Таблица 4. Морфологическая матрица для проектирования двухуровневой муниципальной модели управления городской агломерацией

Субъекты, которые могут участвовать в формировании органов управления городской агломерацией	Органы управления городской агломерацией			
	Совет городской агломерации	Администрация городской агломерации	Глава городской агломерации	Управляющий городской агломерации
1 Главы МО	2 Полностью формируется из Глав МО или их делегатов (например, договорная модель)	3 Назначение наиболее значимых постов (например, департамента того или иного департамента Администрации городской агломерации администрируется тем или иным МО)	4 Выбирают Главу городской агломерации из своего состава или других лиц (например, Мехико)	5 Выбирают Управляющего городской агломерации (например, выборы населением чиновников, Мехико)
Советы МО	Полностью формируется из делегатов от Советов МО (например, муниципальный район, Челябинск, Самара)	Назначение наиболее значимых постов (например, департамента того или иного департамента Администрации городской агломерации администрируется тем или иным МО)	Выбирают Главу городской агломерации (должна учитываться избирательная система [Широков, Юркова, 2011])	Выбирают Управляющего городской агломерации
Главы МО + Советы МО	Частично — от Глав МО, частично — от Советов МО	Совместное назначение на наиболее значимые посты (например, департамента того или иного департамента Администрации городской агломерации администрируется тем или иным МО), выдвижение и утверждение кандидатов	Кандидаты представляются одним органом, а утверждаются другим	
Главы МО + граждане	Частично — по выборам среди граждан, частично — делегаты от Глав МО (например, Барселона)	Выбор гражданами по представительности от Глав МО	Выбор гражданами по представительности от Глав МО	Выбор гражданами по представительности от Глав МО

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5
Советы МО + граждане	Частично — по выборам среди граждан, частично — делегаты от Глав МО	Выбор гражданами по представлению от Советов МО		
Совет городской агломерации + Главы МО	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом		
Совет городской агломерации + Советы МО	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом		
Глава городской агломерации + Главы МО	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом
Глава городской агломерации + Советы МО	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом
Число вариантов формирования органа управления	1 (табл. 3) + 5 (табл. 4) = 6	8 (табл. 3) + 9 (табл. 4) = 17	3 (табл. 3) + 7 (табл. 4) = 10	7 (табл. 3) + 9 (табл. 4) = 16

Примечания: 1) выбранный вариант отражен ломаной линией и цветом; 2) прочерк означает невозможность формирования органа управления субъектами данной строки; 3) такой орган управления, как Управляющий городской агломерации, в некоторых вариациях модели может отсутствовать.

Таблица 5. Морфологическая матрица для проектирования региональной модели управления городской агломерацией

Субъекты, которые могут участвовать в формировании органов управления городской агломерацией	Органы управления городской агломерацией			
	Совет городской агломерации	Администрация городской агломерации	Глава городской агломерации	Управляющий городской агломерации
1	2	3	4	5
Государство (органы федеральной или региональной власти)	—	Самостоятельно формирует Администрацию (например, министерство по делам городской агломерации)	Назначается (например, министр по делам городской агломерации)	Назначается (например, министр по делам городской агломерации)
Государство + Совет городской агломерации	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются по результатам работы конкурсной комиссии, формируемой обоими органами (например, выборы главы Челябинска)	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом;	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом
Государство + Глава городской агломерации	—	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом	Кандидаты представляются одним органом, утверждаются — другим органом
Государство + граждане	Частично — по результатам выборов среди граждан, частично — делегаты от государства (например, два делегата от государства, владеющие оговоренным % голосов в Совете)	Выбор гражданами по представлению от государства		
Государство + Совет городской агломерации + Глава городской агломерации	—	Глава городской агломерации выдвигает, Совет городской агломерации согласовывает, государство утверждает	Глава городской агломерации выдвигает, Совет городской агломерации согласовывает, государство утверждает	Глава городской агломерации выдвигает, Совет городской агломерации согласовывает, государство утверждает

Продолжение табл. 5

1	2	3	4	5
Государство + Совет городской агломерации + Управляющий городской агломерации	—	Совместное назначение наиболее значимых постов (например, должность предлагается Управляющим городской агломерации, утверждается Советом городской агломерации, повторно утверждается государством)	—	—
Государство + Совет городской агломерации + граждане	—	Кандидатуры предлагаются Советом городской агломерации, среди них выбирают граждане		
Государство + Глава городской агломерации + граждане	—	Кандидатуры предлагаются Главой городской агломерации, утверждаются государством, среди них выбирают граждане	—	Кандидатуры предлагаются Главой городской агломерации, утверждаются государством, среди них выбирают граждане
Государство + Главы МО	Делегаты от Глав МО и государства (например, два делегата от государства, владеющие оговоренным % голосов в Совете)	Совместное назначение наиболее значимых постов (например, департамент Администратии городской агломерации закреплен за каким-то МО или государством)	Государство предлагает кандидатуру, за которую голосуют Главы МО	
Государство + Советы МО	Делегаты от Советов МО и государства (например, два делегата от государства, владеющие оговоренным % голосов в Совете)	Совместное назначение наиболее значимых постов (например, департамент Администратии городской агломерации закреплен за каким-то МО или государством)	Государство предлагает кандидатуру, за которую голосуют Советы МО.	
Государство + Главы МО + Советы МО	Делегаты от государства, исполнительной и законодательной властей МО	Совместное назначение наиболее значимых постов (например, тот или иной департамент Администратии городской агломерации назначается тем или иным МО), выдвижение и утверждение кандидатов	Государство выдвигает кандидатуру среди глав МО, Советы МО утверждают	

1	2	3	4	5
Государство + Главы МО + граждане	Частично по выборам среди граждан, частично — делегаты от Глав МО, частично — делегаты от государства	Кандидатуры предлагаются государством, утверждаются Главами МО, среди них избирают граждане		
Государство + Советы МО + граждане	Частично по выборам среди граждан, частично — делегаты от Советов МО, частично — делегаты от государства	Кандидатуры предлагаются Советами МО, утверждаются государством, среди них избирают граждане		
Государство + Совет городской агломерации + Главы МО	—	Кандидаты выдвигаются одним органом, утверждаются другим органом, за них голосуют в третьем органе		
Государство + Совет городской агломерации + Советы МО	—	Кандидаты выдвигаются одним органом, утверждаются другим органом, голосуют за них в третьем органе		
Государство + Глава городской агломерации + Главы МО	—	Кандидаты выдвигаются одним органом, утверждаются другим органом, голосуют за них в третьем органе		
Число вариантов формирования органа управления	6 (табл. 3 и 4) + 7 (табл. 5) = 13	17 (табл. 3 и 4) + 16 (табл. 5) = 33	10 (табл. 3 и 4) + 11 (табл. 5) = 21	16 (табл. 3 и 4) + 15 (табл. 5) = 31

Примечания: 1) выбранный вариант отражен цветом; 2) прочерк означает невозможность формирования органа управления субъектами данной строки; 3) такие органы управления, как Совет городской агломерации и Управляющий городской агломерации, в некоторых вариациях модели могут отсутствовать.

Характеристика матрицы. Количество органов управления — 4. Количество субъектов формирования органов управления — 32 (состоит из вариантов, используемых в предыдущих двух случаях, и 16 новых элементов). Количество вариантов: $13 \times 33 \times 21 \times 31 = 279\,279$. Отсутствие Управляющего снижает их количество до 9 009.

Особенности построения матрицы. Если в формировании органов управления городской агломерацией принимает участие государство, то появляется возможность не создавать новое МО. Это объясняется тем, что функции Администрации может взять на себя государственная организация. Варианты матриц для одноуровневой модели и для двухуровневой муниципальной модели также могут применяться при проектировании органов управления в региональной модели управления. Поэтому проектировщику целесообразно использовать сразу три матрицы (табл. 3, 4, 5). Особенность построения матрицы состоит в возможности не формировать Совет городской агломерации. Этот случай реализуется при управлении городской агломерацией через региональное министерство.

Пример проектирования состава и способа формирования органов управления городской агломерацией. Покажем пример управления городской агломерацией с участием регионального министерства. В данном случае Совет городской агломерации не формируется. Далее нужно обратиться к морфологической матрице для двухуровневой муниципальной модели управления городской агломерацией (табл. 4). Администрация городской агломерации может формироваться совместно Главой городской агломерации и Советами МО. Глава городской агломерации назначается государством. Управляющий городской агломерации отсутствует.

Морфологическая матрица для договорной модели управления городской агломерацией. В России к договорной модели управления городской агломерацией относятся ассоциативная, организационно-хозяйственная и договорная формы межмуниципального сотрудничества. В матрице охарактеризована ассоциативная и организационно-хозяйственная формы межмуниципального сотрудничества (табл. 6).

Характеристика матрицы. Количество органов управления — 4. Количество субъектов формирования органов управления — 9 (комбинации из них можно строить в самой матрице). Количество вариантов: $11 \times 16 \times 9 \times 9 = 14\,256$. При учете комбинаций число вариантов возрастет.

Особенности построения матрицы. Эта модель базируется на межмуниципальном сотрудничестве⁵. Названия органов управления в разных вариациях договорной модели могут различаться, несмотря на схожесть выполняемых ими функций. В данной модели подразумевается, что Глава городской агломерации одновременно исполняет функции председателя Совета и Управляющего.

⁵ Как представляется, вопрос о включении в матрицу информации о вариантах учредителей организации межмуниципального сотрудничества, отношений между организациями межмуниципального сотрудничества, нескольких уровней управления целесообразно рассмотреть в отдельном исследовании.

Таблица 6. Морфологическая матрица для проектирования договорной модели управления городской агломерацией

Субъекты, которые могут участвовать в формировании органов управления городской агломерацией	Органы управления городской агломерацией			
	Совет городской агломерации	Администрация городской агломерации	Глава городской агломерации	Отраслевые советы городской агломерации
1	2	3	4	5
Совет городской агломерации	—	Полностью формирует Администрацию Участвует в формировании (по тем или иным департаментам [Уляева, 2016; 2017])	Выбирается Советом городской агломерации (например, Ассоциация)	Участвует в формировании (например, по одному закрепленному направлению [Уляева, 2016; 2017])
Глава городской агломерации	—	Нанимается Главой городской агломерации	—	Участвует в формировании (например, по одному закрепленному направлению)
Отраслевые советы городской агломерации	Полностью формируют Совет городской агломерации	Полностью формируют Администрацию	Сами выбирают Главу городской агломерации	—
	Участвуют в формировании Совета городской агломерации	Участвуют в формировании	Участвуют в выборах	

Продолжение табл. 6

1	2	3	4	5
Общественный совещательный орган городской агломерации	Участует в формировании Совета городской агломерации	Полностью формирует Администрацию городской агломерации Участует в формировании (например, Общая концепция [Уляева, 2016; 2017])	Выбирает Главу городской агломерации Участует в выборах Главы городской агломерации (например, при выборах могут располагать оговоренным % голосов)	Участует в формировании (например, по одному какому-то направлению) [Уляева, 2016; 2017]
Граждане	Выбирают Совет городской агломерации	Выбирают должности в Администрации (например, заместителя мэра, главу департамента и т. д.)	Выбирают Главу городской агломерации	Участуют в формировании (например, по одному какому-то направлению)
Главы МО	Полностью формируют Совет городской агломерации (например, Общая концепция) Участуют в формировании Совета городской агломерации (например, Ассоциация, АНО [Волчкова и др., 2015])	Полностью формируют Администрацию (например, каждый МО формирует один департамент) Участуют в формировании (например, Общая концепция)	Самостоятельно выбирают Главу городской агломерации Участуют в выборах Главы городской агломерации (например, формируют кандидатуры или голосуют по ним; либо в выборах участвует несколько субъектов, при этом Главы располагают оговоренным % голосов)	Полностью формируют из своих представителей (например, Общая концепция) Участуют в формировании [Волчкова и др., 2015]

1	2	3	4	5
Советы МО	<p>Полностью формируют Администрацию городской агломерации</p> <p>Участвуют в формировании Совета городской агломерации (например, Ассоциация, АНО [Волчкова и др., 2015])</p>	<p>Полностью формируют Администрацию (например, каждый МО формирует один департамент)</p> <p>Участвуют в формировании администрации (например, Общая концепция)</p>	<p>Самостоятельно выбирают Главу городской агломерации</p> <p>Участвуют в выборах Главы городской агломерации</p>	<p>Полностью формируют</p> <p>Участвуют в формировании [Волчкова и др., 2015]</p>
Глава региона	<p>Участвует в формировании Совета городской агломерации (например, АНО [Волчкова и др., 2015])</p>	<p>Полностью формирует Администрацию (например, создает организационно-менеджерскую структуру и назначает начальников)</p> <p>Участвует в формировании (например, Общая концепция)</p>	<p>Самостоятельно назначает Главу городской агломерации</p> <p>Участвует в выборах Главы городской агломерации</p>	<p>Участвует в формировании (например, по одному какому-то направлению [Волчкова и др., 2015])</p>
Совет региона	<p>Участвует в формировании Совета городской агломерации (например, АНО [Волчкова и др., 2015])</p>	<p>Полностью формирует администрацию</p> <p>Участвует в формировании (например, Общая концепция)</p>	<p>Самостоятельно выбирает Главу городской агломерации</p> <p>Участвует в выборах Главы городской агломерации</p>	<p>Участвует в формировании (например, по одному какому-то направлению [Волчкова и др., 2015])</p>
Число вариантов формирования органа управления	11	16	9	9

Примечания: 1) выбранный вариант отражен цветом; 2) прочерк означает невозможность формирования органа управления субъектами данной строки; 3) такие органы управления, как Совет городской агломерации и отраслевые Советы городской агломерации, в некоторых вариациях модели могут отсутствовать.

Также необходимо учитывать наличие возможности создания сразу нескольких отдельных организаций межмуниципального сотрудничества в одной городской агломерации.

В матрице для некоторых субъектов формирования органов управления предусмотрено две строки. Это связано с тем, что они могут формировать органы как самостоятельно («Полностью/самостоятельно формирует...»), так совместно с иными субъектами («Участствует в формировании...»).

Пример проектирования состава и способа формирования органов управления городской агломерацией. Рассмотрим пример формирования Ассоциации, согласно [Протокол расширенного заседания..., 2016]. Совет городской агломерации формируется представителями МО от Глав МО и Советов МО, Администрация городской агломерации — Главой городской агломерации, которого назначает Совет городской агломерации. В табл. 6 выбранный вариант отражен цветом.

Таким образом, разработанный инструмент для проектирования состава и способа формирования органов управления городской агломерацией в виде набора морфологических матриц проверен на работоспособность. В итоге был спроектирован ряд конкретных моделей управления агломерацией: модификация «Сильный мэр — Совет» для одноуровневой модели; авторская модификация — для двухуровневой муниципальной модели; управление агломерацией через региональное министерство — для региональной модели; формирование Ассоциации — для договорной модели. Выполненное исследование позволяет рекомендовать предлагаемый инструмент к практическому применению.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из факторов динамичного развития городской агломерации является грамотное выстраивание ее системы управления. Состав и способ формирования органов управления городской агломерацией являются одними из важнейших элементов агломерационной системы управления. По результатам исследования предложена авторская разработка — инструмент для проектирования состава и способов формирования органов управления городской агломерацией в виде набора морфологических матриц для: 1) одноуровневой модели управления городской агломерацией; 2) двухуровневой муниципальной модели — формирование нового МО «верхнего уровня»; 3) региональной модели; 4) договорной модели управления городской агломерацией.

Для каждой из указанных матриц: приведена характеристика; сформулированы особенности построения; представлены примеры генерации возможных вариантов состава и способов формирования органов управления в различных моделях управления городской агломерацией.

По нашей оценке, инструмент позволяет генерировать более 270 тыс. вариантов, отвечающих современному разнообразию институциональных условий,

изменениям баланса политических и иных интересов («центр — периферия»), национально-культурным особенностям территорий.

Необходимо отметить, что наиболее проработанными вариантами состава и способов формирования органов управления обладают одноуровневые и договорные модели. Это связано с тем, что одноуровневые модели являются аналогом муниципальных образований, а договорные — межмуниципального сотрудничества, для которых разработка исследуемого вопроса ведется достаточно давно. Менее исследованы и более сложны варианты для двухуровневых муниципальных, региональных и смешанных моделей.

Применение морфологических матриц представляет альтернативу перебору известных организационных графических схем, что сможет значительно облегчить работу государственных, муниципальных служащих и иных заинтересованных лиц при проектировании альтернативных вариантов систем управления городской агломерацией. Предлагаемый инструмент можно совершенствовать с учетом меняющихся институциональных условий и появления новых технологий государственного управления и муниципального менеджмента.

Литература

- Аникина Ю. А. 2010. Механизм регулирования социально-экономического развития на основе создания организационной модели управления Красноярской агломерацией. *Альманах современной науки и образования* (1, ч. 1): 42–44. URL: www.gramota.net/materials/1/2010/1-1/13.html (дата обращения: 05.06.2018).
- Васильев А. А. 2009. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления. *Практика муниципального управления* (7): 62–71.
- Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н., Лычагина Л. Л., Минаев Н. Н., Подопригора Ю. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р. 2015. *Управление городскими агломерациями: учеб. пособие*. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та. URL: http://portal.tsuab.ru/Study/2015/Study_Volchkova-2_2015.pdf (дата обращения: 05.06.2018).
- Гриценко Е. В. 2015. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ). *Отрасли права: аналитический портал*. URL: otrasli-prava.rf/article/1430 (дата обращения: 05.06.2018).
- Зотов В. Б. 2017. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях. *Муниципальная академия* (1): 4–12.
- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ: от 30.12.2008 № 6-ФКЗ; от 30.12.2008 № 7-ФКЗ; от 05.02.2014 № 2-ФКЗ; от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
- Королев С. В. 2005. Финансовый федерализм в начале XXI века. *Сравнительное конституционное обозрение* (4): 138–149.
- Маршалл А. 1993. *Принципы экономической науки*. В 3 т. М.: Прогресс, Универс.
- Миронов Н. М. 2009. Городские агломерации: зарубежный опыт. *Местное право* (5–6): 53–80.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06 октября 2003 (редакция от 30.10.2018).
- Павлов Ю. В. 2012. Межмуниципальное сотрудничество в Самарско-Тольяттинской агломерации. *Вестник Самарского государственного экономического университета* 4 (90): 55–60.

- Павлов Ю. В. 2017. Влияние численности населения на экономическую эффективность модели управления городской агломерацией. *Статистика и экономика* (3): 92–104. DOI: <https://doi.org/10.21686/2500-3925-2017-3-92-104>.
- План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации». 2015. *Министерство экономического развития Российской Федерации*. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/dk> (дата обращения: 05.06.2018).
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы. Город Санкт-Петербург. 1 декабря 2015 года.
- Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. 2018. *Министерство экономического развития Российской Федерации*. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> (дата обращения: 02.10.2018).
- Протокол расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций в рамках III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» от 19 мая 2016 года. 2016. *Министерство экономического развития Российской Федерации*. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 05.06.2018).
- Развитие городских агломераций: аналитический обзор. 2014. Вып. 2. ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «ГИПРОГОР». URL: <http://giprogor.ru/ru/node/660> (дата обращения: 05.06.2018).
- Резолюция по итогам III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» (19–20 мая 2016 г., Новосибирск). 2016. *Министерство экономического развития Российской Федерации*. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160718> (дата обращения: 05.06.2018).
- Рубл Б. А. 2013. Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой. *Логос* 4 (94): 267–287. URL: http://www.logosjournal.ru/arch/64/94_11.pdf (дата обращения: 05.06.2018).
- Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. 2004. (Научный консультант: Д. Катаев) *Организация местного самоуправления в городах федерального значения*. М.: ИЭПП. URL: https://ier.ru/files/text/working_papers/87.pdf (дата обращения: 05.06.2018).
- Уляева А. Г. 2016. Формирование системы управления городской агломерацией на основе принципов корпоративного и административного управления. *Молодой ученый* (5): 4 (109.4): 38–41. URL: <https://moluch.ru/archive/109/26785/> (дата обращения: 05.06.2018).
- Уляева А. Г. 2017. Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Уфа. URL: http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat_ulyaevaag.pdf (дата обращения: 05.06.2018).
- Черкасов А. И. 2013. Исполнительные органы местного управления в странах современного мира: модели и тенденции эволюции. *Труды института государства и права Российской академии наук* (3): 218–241. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolnitelnye-organy-mestnogo-upravleniya-v-stranah-sovremennogo-mira-modeli-i-tendentsii-evolyutsii> (дата обращения: 05.06.2018).
- Широков А. Н., Юркова С. Н. 2011. *Методическая рекомендация по определению структуры органов местного самоуправления*. URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/7> (дата обращения: 05.06.2018).
- Экономика российских городов и городских агломераций. 2017. Вып. 1: Работают ли городские активы на городское развитие? *Фонд «Институт экономики города»*. URL: <http://>

- www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossiyskih_gorodov_i_gorodskih_aglomeracij_vypusk_1_iyul_2017.pdf (дата обращения: 05.06.2018).
- Aguinaga E., Aranda A., Ardis L., Ferguson G., Reza S. M. 2015. *Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance*. Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University. URL: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/54418/IDL-54418.pdf?sequence=1> (accessed: 05.06.2018).
- 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, 2014/04, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en> (accessed: 05.06.2018).
- Andersson M. 2010. *Metropolitan Governance Models. Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam*. Discussion Paper. URL: http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CAFiles/Projects/Discussion_Paper_Metropolitan_Governance_Model.pdf (accessed: 05.06.2018).
- Andersson M. 2015. *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Discussion Paper. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. URL: https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/unpacking_metropolitan_governance.pdf (accessed: 05.06.2018).
- Nallathiga R. 2011. Metropolitan urban governance approaches and models: Some implications for Indian cities. *IPE Journal of Governance and Public Policy* (1): 37–54. URL: https://www.researchgate.net/publication/228857687_Metropolitan_Urban_Governance_Approaches_and_Models_Some_Implications_for_Indian_Cities (accessed: 05.06.2018).
- Pearson J. 2016. *Metropolitan Governance: A Framework for Capacity Assessment*. Guidance Notes and Toolbox. URL: <https://unhabitat.org/books/metropolitan-governance-a-framework-for-capacity-assessment-guidance-notes-and-toolbox/> (accessed: 05.06.2018).
- Shah A. 2012. Grant Financing of Metropolitan Areas. A Review of Principles and Worldwide Practices. The World Bank. East Asia and the Pacific Region. Poverty Reduction and Economic Management Unit. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17124/WPS6002.pdf?sequence=1> (accessed: 05.06.2018).
- Slack E., Côté A. 2014. *Comparative Urban Governance*. Institute on Municipal Finance and Governance. URL: http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/296/14_810_urban_governance.pdf (accessed: 05.06.2018).

The List of References in Cyrillic Transliterated into Latin Alphabet

- Anikina Iu. A. 2010. Mekhanizm regulirovaniia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia na osnove sozdaniia organizatsionnoi modeli upravleniia Krasnoiarskoi aglomeratsiei [The mechanism of regulation of social and economic development on the basis of creation of an metropolitan governance model of the Krasnoyarsk metropolitan area] *Al'manakh sovremennoi nauki i obrazovaniia* (1, part 1): 42–44. URL: www.gramota.net/materials/1/2010/1-1/13.html (accessed: 05.06.2018).
- Vasil'ev A. A. 2009. Vzaimodeistvie gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniia [Interaction of state power and local self-government]. *Praktika munitsipal'nogo upravleniia* (7): 62–71.
- Volchkova I. V., Eliseev A. M., Danilova M. N., Lychagina L. L., Minaev N. N., Podoprigora Iu. V., Ufimtseva E. V., Shadeiko N. R.. 2015. *Upravlenie gorodskimi aglomeratsiiami: ucheb. posobie* [Management of Urban Agglomerations: Textbook]. Tomsk: Izd-vo Tom. gos. arkhiv.-stroit. unta. URL: http://portal.tsuab.ru/Study/2015/Study_Volchkova-2_2015.pdf (accessed: 05.06.2018).
- Gritsenko E. V. 2015. Gorodskie aglomeratsii: v poiskakh optimal'noi modeli territorial'noi organizatsii (sravnitel'no-pravovoi analiz) [Urban agglomerations: in search of the optimal model of territorial organization (comparative legal analysis)]. *Otrasli prava: analiticheskii portal*. URL: otrasli-prava.rf/article/1430 (accessed: 05.06.2018).

- Zotov V. B. 2017. Perspektivy razvitiia mestnogo samoupravleniia v sovremennykh rossiiskikh usloviakh [Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions]. *Munitsipal'naia akademiia* (1): 4–12.
- Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993)] (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF: ot 30.12.2008 N 6-FKZ; ot 30.12.2008 N 7-FKZ; ot 05.02.2014 N 2-FKZ; ot 21.07.2014 N 11-FKZ).
- Korolev S. V. 2005. Finansovyi federalizm v nachale XXI veka [Financial federalism in the beginning of the XXI century]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* (4): 138–149.
- Marshall A. 1993. *Printsipy ekonomicheskoi nauki* [Principles of Economics]. V 3 t. Moscow: Progress, Univers.
- Mironov N. M. 2009. Gorodskie aglomeratsii: zarubezhnyi opyt [Urban agglomerations: foreign experience]. *Mestnoe pravo* (5–6): 53–80.
- Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii [On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation] Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (redaktsiia ot 30.10.2018).
- Pavlov Y. V. 2012. Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo v Samarsko-Tol'iattinskoii aglomeratsii [Intermunicipal cooperation in the Samara-Togliatti agglomeration]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 4 (90).
- Pavlov Y. V. 2017. Vliianie chislennosti naseleniia na ekonomicheskuiu effektivnost' modeli upravleniia gorodskoi aglomeratsiei [The influence of population on the economic efficiency of the metropolitan governance]. *Statistika i Ekonomika*. (3): 92–104. DOI: <https://doi.org/10.21686/2500-3925-2017-3-92-104>.
- Plan meropriiati («dorozhnaia karta») «Razvitie aglomeratsii v Rossiiskoi Federatsii» [Action plan (“road map”) “Development of agglomerations in the Russian Federation”]. 2015. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/dk> (accessed: 05.06.2018).
- Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii po delu o provereke konstitutsionnosti chastei 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastei 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii» i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoi oblasti «Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniia organov mestnogo samoupravleniia munitsipal'nykh obrazovaniia Irkutskoi oblasti» v sviazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy [Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation on the case on verifying the constitutionality...]. Gorod Sankt-Peterburg. 1 dekabria 2015 goda.
- Proekt Strategii prostranstvennogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda [Project of the Strategy of spatial development of the Russian Federation for the period until 2025]. 2018. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> (accessed: 02.10.2018).
- Protokol rasshirennoho zasedaniia Mezhdedomstvennoi rabochei gruppy po sotsial'no-ekonomicheskomu razvitiuu gorodskikh aglomeratsii v ramkakh III Vserossiiskoi konferentsii «Razvitie gorodskikh aglomeratsii Rossii: proekty i efekty» ot 19 maia 2016 goda [The protocol of the expanded meeting of the Interdepartmental Working Group on the socio-economic development of urban agglomerations in the framework of the III All-Russian Conference “Development of urban agglomerations of Russia: projects and effects”]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii*. 2016. URL: <http://economy.gov.ru> (accessed: 05.06.2018).
- Razvitie gorodskikh aglomeratsii: analiticheskii obzor [Development of urban agglomerations: an analytical review]. 2014. Vyp. 2. OAO «Rossiiskii institut gradostroitel'stva i investitsionnogo razvitiia «GIPROGOR». URL: <http://giprogor.ru/ru/node/660> (accessed: 05.06.2018).
- Rezoliutsiia po itogam III Vserossiiskoi konferentsii «Razvitie gorodskikh aglomeratsii Rossii: proekty i efekty» [Resolution on the results of the III All-Russian Conference “Development of urban ag-

- glomerations in Russia: projects and effects”] (19–20 maia 2016 g., g. Novosibirsk). 2016. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160718> (accessed: 05.06.2018).
- Ruble B. A. 2013. Mirovoi opyt v epokhu gorodskikh aglomeratsii: uroki dlia upravleniia Moskvoi [Lessons from around the world for Moscow governance in a global metropolitan age]. «Logos» 4 (94): 267–287. URL: http://www.logosjournal.ru/arch/64/94_11.pdf (accessed: 05.06.2018).
- Starodubrovskaiia I., Slavgorodskaiia M., Zhavoronkov S. 2004. (Nauchnyi konsul'tant: Kataev D.) *Organizatsiia mestnogo samoupravleniia v gorodakh federal'nogo znacheniiia* [Organization of Local Self-Government in Cities of Federal Significance]. Moscow: IEPP. URL: https://iep.ru/files/text/working_papers/87.pdf (accessed: 05.06.2018).
- Uliaeva A. G. 2016. Formirovanie sistemy upravleniia gorodskoi aglomeratsiei na osnove printsipov korporativnogo i administrativnogo upravleniia [Formation of a city agglomeration management system based on the principles of corporate and administrative management]. *Molodoi uchenyi*. (5): 4 (109.4): 38–41. URL: <https://moluch.ru/archive/109/26785/> (accessed: 05.06.2018).
- Uliaeva A. G. 2017. Organizatsionnyi mekhanizm upravleniia razvitiem mezhmunitsipal'nykh aglomeratsii na osnove subregional'nogo podkhoda [Organizational mechanism for managing the development of inter-municipal agglomerations based on a subregional approach]. Avtoref. dis... k-ta e. n. Ufa. URL: http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat_ulyaevaag.pdf (accessed: 05.06.2018).
- Cherkasov A. I. 2013. Ispolnitel'nye organy mestnogo upravleniia v stranakh sovremennogo mira: modeli i tendentsii evoliutsii [Executive bodies of local government in the countries of the modern world: models and trends of evolution]. *Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk*. (3): 218–241. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolnitelnye-organy-mestnogo-upravleniya-v-stranah-sovremennogo-mira-modeli-i-tendentsii-evolyutsii> (accessed: 05.06.2018).
- Shirokov A. N., Iurkova S. N. 2011. *Metodicheskaiia rekomendatsiia po opredeleniiu struktury organov mestnogo samoupravleniia* [Methodical recommendation for determining the structure of local government]. URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/7> (accessed: 05.06.2018).
- Ekonomika rossiiskikh gorodov i gorodskikh aglomeratsii [The economy of Russian cities and urban agglomerations]. 2017. Vypusk 1: Rabotaiut li gorodskie aktivy na gorodskoe razvitie? *Fond «Institut ekonomiki goroda»*. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossiyskikh_gorodov_i_gorodskikh_aglomeratsiy_vypusk_1_iyul_2017.pdf (accessed: 05.06.2018).
- Для цитирования:** Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Лабзин А. В. 2018. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент* 17 (4): 576–610. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2018.405>
- For citation:** Pavlov Y. V., Koroleva E. N., Labzin A. V. 2018. Metropolitan area governance body: Composition and methods of formation. *Vestnik of Saint Petersburg University. Management* 17 (4): 576–610. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2018.405> (In Russian)

Статья поступила в редакцию 5 июня 2018 г.; принята к печати 10 сентября 2018 г.

Initial submission June 5, 2018; recommended for publication September 10, 2018

Контактная информация

Павлов Юрий Владимирович — ст. преподаватель; pavlov-mlad@mail.ru
Королева Елена Николаевна — д-р экон. наук, профессор; korol388@mail.ru
Лабзин Александр Васильевич — канд. экон. наук, доцент; avlabzin@mail.ru
Yuriy V. Pavlov — Senior Lecturer; pavlov-mlad@mail.ru
Elena N. Koroleva — Dr. Sci. in Economics, Professor; korol388@mail.ru
Aleksandr V. Labzin — PhD, Associate Professor; avlabzin@mail.ru