УДК 332.1; 353.9 JEL: D02 DOI: https://doi.org/10.26425/2309-3633-2021-9-2-57-75
Получено: 05.04.2021 Статья доработана после рецензирования: 05.05.2021 Принято: 19.05.2021

Свойства моделей управления городской агломерацией

Павлов Юрий Владимирович[1]
Ст. преподаватель, ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8280-2522, e-mail: Pavlov-mlad@mail.ru

Хмелева Галина Анатольевна[1]
Д-р экон. наук, ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4953-9560, e-mail: galina.a.khmeleva@yandex.ru

[1] ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет»,
443090, Советской Армии ул., 141, г. Самара, Российская Федерация

Аннотация

Статья развивает методологическую базу для выбора оптимальной модели управления агломерацией поселений. Существующие агломерационные проблемы и потребность в ускорении роста вследствие агломерационного эффекта формируют вызов системе управления агломерацией. Для адекватного ответа важно понимать возможности моделей управления, которые можно выразить через описание свойств моделей. Для широкомасштабного описания свойств моделей нужно сформировать группы свойств, охарактеризовать каждое свойство, сравнить модели по степени его проявления, по возможности объяснить причину различий.

В статье исследованы работы в рамках теории муниципальных реформаторов, теории общественного выбора, в частности по вопросам централизации/децентрализации муниципалитетов, межмуниципального сотрудничества, эффективности экономики общественного сектора. Применялись общенаучные методы анализа, синтеза, группировки, сравнения.

Выявлено 29 свойств, представлено их пояснение и степень развития в зависимости от вида модели управления. Все свойства объединены в пять групп: экономическая, социальная, административная эффективность, демократизация, стабильность. Выявленные свойства позволяют оценить модель управления на предмет того, что получит агломерация от ее внедрения.

В результате исследования усилились возможности по обоснованию целесообразности внедрения той или иной модели. Научная новизна работы состоит в составлении более полного списка свойств моделей, в более подробном их изложении, подаче информации «от свойств», удобной группировке, позволяющей применять характеристику для оценки эффективности деятельности органов власти. Исследование может быть полезно гражданским служащим, курирующим агломерационные процессы.

Ключевые слова: модель управления, система управления, свойства модели управления, эффективность муниципального управления, агломерация, демократичность, местное самоуправление, приграничные регионы

Для цитирования: Павлов Ю.В., Хмелева Г.А. Свойства моделей управления городской агломерацией//Управление. 2021. Т. 9. № 2. С. 57–75. DOI: https://doi.org/10.26425/2309-3633-2021-9-2-57-75

Благодарности. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и РЯИК в рамках научного проекта № 21-510-23002.

© Павлов Ю.В., Хмелева Г.А., 2021.
Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Received: 05.04.2021 Revised: 05.05.2021 Accepted: 19.05.2021

Features of metropolitan area governance models

Yuriy V. Pavlov

Senior lecturer, ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8280-2522, e-mail: Pavlov-mlad@mail.ru

Galina A. Khmeleva

Dr. Sci. (Econ.), ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4953-9560, e-mail: galina.a.khmeleva@yandex.ru

[1] Samara State University of Economics, 141, Sovetskoi Armii ul., Samara 443090, Russia

Abstract

The article develops a methodological basis for choosing the optimal model for managing the agglomeration of settlements. The existing agglomeration problems and the need to accelerate growth due to the agglomeration effect form a challenge to the agglomeration governance system. For an adequate response it is important to understand the capabilities of governance models. These capabilities can be expressed through the description of the features of the models.

For a large-scale description of the features of models, it is necessary to form groups of features, characterize each feature, compare the models according to the degree of its manifestation, and, if possible, explain the reason for the differences. The article investigates research papers within the framework of the theory of municipal reformers, the theory of public choice, in particular on the issues of centralization / decentralization of municipalities, intermunicipal cooperation, the efficiency of the economy of the public sector. The authors used general scientific methods of analysis, synthesis, grouping, comparison.

The revealed features make it possible to assess the governance model in terms of what the agglomeration will receive from its implementation. All features are combined into five groups: economic, social, administrative efficiency, democratization, stability. The study revealed 29 features, presented their explanation and degree of development, depending on the type of governance model.

As a result of the study, the possibilities for justifying the feasibility of introducing models have increased. The authors represented scientific novelty by a more complete list of the features of models, a more detailed presentation of them, the approach of presenting information "from features", a convenient grouping that allows you to use the characteristic to assess the effectiveness of the activities of government authorities. The study can be useful for civil servants in charge of agglomeration processes.

Keywords: governance model, governance system, features of governance model, efficiency of municipal governance, metropolitan area, democracy, local government, cross-border regions

For citation: Pavlov Yu.V., Khmeleva G.A. (2021). Features of metropolitan area governance models. *Upravlenie / Management (in Russian)*, 9 (2), pp. 57–75. DOI: https://doi.org/10.26425/2309-3633-2021-9-2-57-75

Acknowledgements: The reported study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research and the Foundation for Russian Language and Culture as a part of a research project number 21-510-23002.

© Pavlov Yu.V., Khmeleva G.A., 2021.
This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Введение / Introduction

Концентрация ресурсов в агломерациях поселений может способствовать ускоренному росту национальной и региональной экономик Российской Федерации [Изотов, 2017; Силин и др., 2017]. Однако в процессе такой концентрации возникают разнообразные «провалы рынка», которые возможно ослабить при помощи системы управления агломерацией. В условиях хаотичного развития система управления агломерацией представлена фрагментированными несвязанными элементами, которые не воспринимают агломерацию как единый объект. Такую систему управления назвать системой можно только условно. Развитая система управления агломерацией позволяет сбалансировать интересы различных территорий и субъектов управления. Однако возникает вопрос о том, какую модель управления агломерацией выбрать. Выбор оптимальной модели целесообразно провести с опорой на некоторые критерии, основанные на свойствах моделей. В процессе выбора нужно ответить на вопрос о том, какой эффект получит агломерация в результате внедрения данной модели. Свойства моделей управления развиты в неодинаковой степени. Оптимальной сразу для всех агломераций модели управления не существует. Приходится решать оптимизационную задачу: при выборе модели управления поступаться отдельными свойствами для получения максимальной совокупной полезности для конкретной агломерации [Klink, 2008].

Тема настоящего исследования является актуальной, так как вопрос о развитии агломераций и проектировании их систем управления поднимается в новейших документах федерального значения (например, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.[1]) или обсуждается в стенах Госдумы России[2]. Если рассматривать узкий аспект этой темы – вопрос об укрупнении муниципалитетов, то такое обсуждение актуально практически всегда, так как спор об эффективности/неэффективности централизованной/децентрализованной моделей управления ведется перманентно.

Для достижения цели по присвоению моделям управления агломерацией наиболее полной характеристики на базе предыдущих исследований выявлено 29 свойств, эти свойства разбиты на пять групп, каждое свойство пояснено, модели сравнены между собой по степени проявления свойств.

Научная новизна / Scientific novelty

Было замечено, что в других исследованиях при описании моделей управления часто отсутствует последовательное сравнение моделей: информация подается «от моделей», а не «от свойств»; свойств, как правило, называется немного (до десяти); свойства обычно не сгруппированы; подробное описание каждого конкретного свойства моделей не приводится; нет объяснения причины различной степени развитости свойств у моделей. В настоящей статье информация подается не «от моделей», а «от свойств», то есть представлена иная форма подачи информации, что позволяет ориентироваться на требуемые свойства моделей, вносит дополнительное удобство при сравнении, позволяет знакомиться с моделями не через общее их описание, а предметно – через конкретные свойства и степень их развитости. Приводится детальное описание свойств моделей управления агломерацией, по которым сравниваются модели. Для некоторых свойств дается объяснение причины варьирования степени их развитости в зависимости от модели. Представленные свойства могут быть использованы в качестве справочника по выбору оптимальной модели управления. Кроме того, их можно применять как критерии оценки эффективности управления агломерацией.

Термины / Terms

Крупная городская агломерация – «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500–1 000 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями»[3]. Термин «городская агломерация» применяется в связи с тем, что агломерационный эффект наиболее выражен именно в городах, но на территории городской агломерации могут располагаться и сельские поселения. Отметим, что определение агломерации

[1] Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 23.03.2021) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: 24.03.2021). (Далее – Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р...).

[2] Проект рекомендаций по итогам круглого стола на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества». Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. 15 февраля 2019 г. Режим доступа: http://komitet4.km.duma.gov.ru/ (дата обращения: 24.03.2021).

[3] Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р...

согласуется с определением кластера: «концентрация позитивно взаимодействующих между собой хозяйствующих субъектов, расположенных поблизости» [Хмелева и др., 2017].

Система управления агломерацией представляет собой совокупность управляющей, управляемой подсистем, а также механизмы управления. В рамках подсистем управления существует множество элементов, образующих многообразие комбинаций. Устоявшиеся разновидности системы управления образуют четыре группы моделей управления.

Кратко охарактеризуем эти группы [Павлов, 2019b].

1. Одноуровневая модель подразумевает включение всей территории агломерации в границы одного муниципального образования. Например, городской округ.

2. Двухуровневая муниципальная модель предполагает два уровня управления: на низшем уровне сохраняются первичные муниципальные образования, а на втором формируется «надстройка» из нового муниципального образования, которому передаются некоторые полномочия. Например, городской округ с внутригородским делением, муниципальный район.

3. Региональная модель похожа на двухуровневую муниципальную модель с тем отличием, что верхний уровень представлен региональной властью. Например, города федерального значения.

4. Договорная модель – развитие на основе межмуниципального сотрудничества. В эту же группу входят так называемые «специальные районы» (фактически это пограничная группа, подразумевающая передачу полномочий в некоторых отраслях внешней организации).

Обзор известных подходов к оценке свойств моделей управления агломерацией / Review of known approaches to assessing the features of metropolitan governance models

Обычно описание моделей управления агломерацией затрагивает небольшое количество их свойств, дающих возможность уловить основные отличия. К примеру, можно рассматривать следующий перечень свойств, которые являются критериями оценки моделей [Slack, 2019].

1. Экономическая эффективность. Подразумевается максимальное соответствие потребностей местных сообществ количеству и качеству предоставляемых услуг.

2. Экономия на масштабе. Подразумевается изменение затрат на единицу продукции при изменении объема ее выпуска.

3. Внешние эффекты. Обычно подразумеваются негативные экстерналии, например, бесплатное использование дороги муниципалитета жителями других муниципалитетов приводит к более быстрому ее износу с непоступлением выгоды построившему ее муниципалитету.

4. Справедливость. Подразумевается перераспределение доходов между муниципалитетами для проведения выравнивающей политики.

5. Доступность и подотчетность власти. Включает в себя вид выборов (прямые/делегирование), уровень барьеров при обращении граждан и др.

6. Баланс региональных и местных интересов. Фактически подразумевается поиск устраивающего все заинтересованные стороны подхода к управлению.

Существует иной перечень групп свойств и их элементов [Klink, 2008].

1. Эффективность (эффект масштаба, внешние эффекты).

2. Справедливость (перераспределение ресурсов).

3. Демократичность (гибкость, доступность, подотчетность).

В таблице 1 отражен иной оригинальный подход [Yaro and Ronderos, 2011]. Этот подход позволяет в целом понять отличия моделей, но не дает детальной их характеристики.

Другой подход пытается свести воедино субъективную оценку нужности той или иной модели управления, свойства объекта управления. Применяют критерии: уровень упущенных агломерационных возможностей; качество предоставления услуг населению; территориальный охват услугами; учет внешних эффектов и степень компенсации их межбюджетными трансфертами; уровень расслоения муниципалитетов и др. [Pearson, 2016]. Достоинство методики – в применении ранговых оценок.

Выбор оптимальной модели управления агломерацией пересекается с вопросами о централизации/децентрализации муниципалитетов, их оптимальном размере. Вопрос об укрупнении фактически рассматривает последствия выбора между одноуровневой и договорной моделью управления агломерацией. Существует множество работ по этой тематике. Например, сравнение может проводиться по критериям [Tavares, 2018]:

• экономическая эффективность (оценивается эффект масштаба при оказании муниципальных услуг, оппортунистическое поведение муниципалитетов до объединения по чрезмерному заимствованию средств, мнение населения);

Таблица 1

Свойства моделей управления агломерацией

Сфера	Группа
Внутренняя среда	Пространственная оценка: функциональная и административная граница агломерации (удалось ли координировать власти на всей территории агломерации или только на ее части)
	Институциональная оценка: вертикальные и горизонтальные механизмы эффективности, прозрачности и подотчетности (отношения на горизонтальном и вертикальном уровнях управления)
	Политическая оценка: участие многих субъектов посредством демократического принятия решений
Внешняя среда	Компетенции: координация планирования, предоставление услуг
	Финансы: уровень финансирования органов управления агломерацией (степень зависимости от межбюджетных трансфертов)
	Межправительственное сотрудничество: роль национального правительства в надзоре, стимулировании мегаполисов к сотрудничеству, конкуренции

Источник: [Yaro and Ronderos, 2011]

Table 1. Features of metropolitan area governance models

Feature	Group
Internal	Spatial assessment: functional and administrative boundary of the agglomeration (whether it was possible to coordinate the authorities on the entire territory of the agglomeration or only on its part)
	Institutional assessment: vertical and horizontal mechanisms of efficiency, transparency and accountability (relations at the horizontal and vertical levels of government)
	Political assessment: Multi-stakeholder participation by democratic decision-making
External	Competencies: planning coordination, service delivery
	Finances: the level of financing of the authorities of the agglomeration (the degree of dependence on interbudgetary transfers)
	Intergovernmental cooperation: the role of the national government in overseeing, encouraging metropolitan areas to cooperate, to compete

Source: [Yaro and Ronderos, 2011]

• управленческая эффективность (подразумевается бюджетная обеспеченность, кредитоспособность, качество муниципальных услуг, мнение населения);
• демократизация.

Развивается тема оптимального размера муниципалитета [Fox, 2015]. Критерии выбора оптимальной модели управления: экономия на масштабе; учет местных потребностей; возможности по межбюджетным трансфертам (зависит от национальной системы права); межмуниципальная налоговая конкуренция; коррупция (размер муниципалитета влияет на коррупцию); политическая подотчетность.

Настоящее исследование призвано восполнить недостатки предыдущих исследований в части небольшого числа свойств, скудного их описания, неудобства группировки и сравнения.

Авторские свойства моделей управления агломерацией / Author's features of metropolitan governance models

Все выявленные свойства моделей управления представлены пятью группами: экономическая, социальная, административная эффективность, демократизация, стабильность (табл. 2). Эффективность управления агломерацией можно оценивать по отраслям: например, по транспорту [Romero and Monzon, 2018]; территориальному планированию [Lin et al, 2020]; экологии [Lee, 2020]; вывозу мусора [Caldas et al, 2019] и др. Подразумевается, что эффект масштаба в отрасли определяет оптимальную юрисдикцию муниципалитета. Отраслевой анализ важен, но его может оказаться недостаточно, чтобы понять «картину в целом», то есть с учетом всех видов эффективности (экономическая, административная, демократизация). Поэтому существуют исследования другого характера, подчеркивающие невозможность стандартизации административно-территориального деления, опирающейся на экономические факторы [Worthington and Dollery, 2000; Storto, 2013; Williams, 1999]. В настоящей статье затрагиваются оба этих подхода.

Экономическая эффективность

Экономическую эффективность оценивают через показатели роста доходов населения, роста экономики и т. п. Существует два основных подхода по вопросу о влиянии системы управления территорией на экономику:

1. Система управления влияет на экономическую эффективность.

Таблица 2

Авторские свойства моделей управления агломерацией

Группа свойств	Свойство
Экономическая эффективность	Производительность труда Межмуниципальная конкуренция
Социальная эффективность	Получение эффекта масштаба в социальных отраслях экономики Дублирование функций Регулирование внешних эффектов Разрастание городов Экология Пространственная доступность услуг Качество муниципальных услуг
Демократичность	Подотчетность власти населению Дифференцированное качество и количество муниципальных услуг Сохранение самостоятельности муниципалитетов и инициатива местных сообществ Территориальная диспропорциональность в развитии Формирование социальных лифтов
Административная эффективность	Способность финансировать важные проекты Уровень централизации власти Степень координации деятельности субъектов управления Компетентность и способность к агломерационному управлению Уровень коррупции Конфликтность процесса создания системы управления агломерацией Конфликты между уровнями управления Договороспособность Добровольность сотрудничества Степень гибкости механизма распределения полномочий Бюрократизация Соответствие функциональной и административной территорий агломерации Затраты на содержание администрации – «эффект масштаба» в управлении Возможности приграничного сотрудничества
Стабильность	Стабильность управленческого процесса

Составлено автором по материалам исследования

Table 2. Author’s features of metropolitan area governance models

Group	Feature
Economic efficiency	Labor productivity Inter-municipal competition
Social efficiency	Obtaining economies of scale in social sectors of the economy Duplicate functions Regulation of external effects Urban sprawl Ecology Spatial availability of services Quality of municipal services

End of the Table 2

Feature	Feature
Democracy	Accountability of the authorities to the population Differentiated quality and quantity of municipal services Maintaining the independence of municipalities and the initiative of local communities Territorial disproportion in development Formation of social elevators
Administrative efficiency	Ability to finance important projects The level of centralization of power The degree of coordination of the activities of the subjects of management Agglomeration Competence and Ability Corruption level Conflict nature of the process of creating an agglomeration management system Conflicts between levels of management Negotiability Voluntary cooperation The degree of flexibility in the distribution of powers Bureaucratization Compliance with the functional and administrative territories of the agglomeration Administration costs – “economies of scale” in management Cross-border cooperation opportunities
Stability	Stability of the management process

Compiled by the author based on the materials of the study

2. Система управления не влияет на экономическую эффективность.

Обоснованием для первого подхода служит идея о том, что в условиях капитализма влияние системы управления агломерацией на экономику является косвенным, осуществляется оно через создание условий для ведения бизнеса для снижения потерь от эффекта дезэкономии и т. п. Так, для привлечения экономических субъектов органы власти стремятся превзойти соседей в создании качественной среды для деятельности экономических агентов [Cuadrado-Roura, 2008b]. Такая среда повышает производительность труда экономических субъектов, что приводит к росту их конкурентоспособности, в итоге растут доходы предприятий и работников. Рост качества системы управления оказывает влияние на экономическое благосостояние, инвестиции, экономический рост [Нагимова, 2009]. Наличие грамотной системы управления агломерацией позволяет предложить лучшие условия для жизни населения, развития экономики, социальные возможности [Cuadrado-Roura and Fernández Güell, 2008a]. Та или иная модель управления агломерацией лучше/хуже приспособлена для реализации некоторых функций, что в итоге сказывается на экономике. Например, группа городов, которые неспособны договориться о строительстве общей инфраструктуры, в результате вынуждена переплачивать или вообще лишается значительных перспектив развития. Агломерации, располагающие коллективными договоренностями (хотя бы договорная модель управления), наиболее эффективно выигрывают международную/межрегиональную/межгородскую конкуренцию [Lefèvre, 2008].

Со вторым подходом, отрицающим влияние системы управления на экономическую эффективность, целесообразно не согласиться. Даже подвергающие сомнению подобное влияние авторы все равно вынуждены его учитывать [Маркварт, Соснин, 2018]. Отрицание влияния системы управления на экономику полностью снимает ответственность с управленцев за неправильные административные меры, волюнтаристские административные реформы, «развязывает руки» для непродуманных и необоснованных действий, ухудшающих положение экономических агентов. Поэтому такая позиция заведомо не должна поощряться, что позволит сдерживать всевозможные «перегибы и уклоны».

Производительность труда

Система управления агломерацией оказывает значимое косвенное влияние на производительность

труда. Так, удвоение числа муниципальных образований на 100 000 чел. снижает производительность труда в среднем на 5–6 %[4]. Высокая фрагментарность власти может привести, например, к тому, что транспортные муниципальные маршруты будут оканчиваться на границе муниципального образования, что заставит население терять время при передвижении. Если создается единый орган управления (по критериям Организации экономического сотрудничества и развития ОЭСР орган власти с региональным участием, курирующий два и более направлений развития на большей части агломерации) даже при сохранении фрагментации (например, многоуровневая региональная модель), то вредное влияние фрагментации на производительность труда снижается примерно на ½ (отставание сокращается с 5–6 % до 2,5–3 %) [Ahrend et al, 2014].

Известны исследования по выявлению влияния модели управления на производительность труда в агломерации [Nelson and Foster, 1999]. Для оценки моделей применяют показатели концентрации населения в городе-ядре (обратная зависимость), прирост территории города-ядра (прямая зависимость), численность населения периферии в абсолютном значении (прямая зависимость), плотность выборных должностных лиц для специальных районов (обратная зависимость) и др. В качестве показателя нужно выбрать одну из четырех моделей (региональный многоцелевой специальный район, одноуровневая, региональный одноцелевой специальный район, двухуровневая; расположены по убыванию). Важен учет межмуниципальных преобразований: агломерации, в которых город-ядро увеличивает свою территорию, показывают больший темп роста доходов на душу населения (хотя остается непонятным, не следствие ли это и так бурного экономического роста) [Nelson and Foster, 1999]. Предполагаемая причина – получение эффекта масштаба, ведущее к удешевлению инфраструктурных услуг, что позволяет предприятиям нести меньшие издержки, тем самым повышая свою конкурентоспособность. Вместе с тем важно отметить, что само по себе укрупнение поселений не всегда может привести к созданию значимого агломерационного эффекта, поэтому нужны дополнительные меры по его стимулированию [Русановский и др., 2018].

Межмуниципальная конкуренция

Муниципальные образования конкурируют между собой за размещение предприятий, население, участие в разнообразных программах по развитию инфраструктуры и т. п. Такая конкуренция не всегда благо, например, она может приводить к невозможности муниципальному образованию получить выгоду от размещения предприятия (если предприниматель последовательно сбивает цену входа, а муниципальные образования ведут друг с другом налоговые войны). Одноуровневая модель снижает подобную конкуренцию через устранение конкурентов. Однако вместе с конкуренцией устраняются стимулы к развитию муниципального образования, начинается застой в развитии. При этом договорная модель с точки зрения закладывания фундамента для конкуренции в глобальной экономике оценивается как слабая [Bird and Slack, 2008].

Социальная эффективность

Социальная эффективность модели характеризуется рядом показателей достижения целей в социальных отраслях (образование, здравоохранение и т. п.).

Получение эффекта масштаба в социальных отраслях экономики

Ряд социальных объектов может быть рентабельным только при наличии критической массы спроса, которую невозможно набрать в небольшом муниципалитете. Здесь идет речь даже не о качестве услуг, а о самом факте возможности их оказать: невозможно преодолеть пороговый ограничитель по постройке социальных объектов во всех поселениях (например, строительство больницы оправдано в районном центре, но не в деревне). Вместе с тем эффект масштаба достигается в разных отраслях при различном объеме спроса (где-то порог составляет 1 млн человек, например, строительство линий метро, а для содержания автомобиля скорой помощи – 10 тыс. чел.)[5]. Аналогично существуют формальные ограничения в коммерческом секторе: например, тиражирование некоторых марок пекарен невозможно в муниципалитетах с численностью населения до 100 000 чел. Обычно эффект масштаба легче получить в капиталоемких (водоснабжение, канализация, транспорт и др.), чем в трудоемких отраслях (охрана общественного

[4] European Commission (2014). Commission Staff working document. Accompanying the document. Communication from the commission. Sixth report on economic, social and territorial cohesion: Investing in Europe's Future. Brussels. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52014SC0242 (дата обращения: 24.03.2021). (Далее – European Commission (2014)).

[5] Региональные нормативы градостроительного проектирования Самарской области. Утверждены приказом министерства строительства Самарской области от 24.12.2014 № 526-п. // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/law/podborki/regionalnye_normativy_gradostroitelnogo_proektirovaniya_samarskoj_oblasti/ (дата обращения: 24.03.2021).

порядка, образование, противопожарная охрана и др.) [Tavares, 2018]. В частности, эмпирическое исследование среднего образования в Дании показывает отсутствие эффекта масштаба для муниципалитетов с населением в 5–100 тыс. чел. [Blom-Hansen et al, 2021]. Впрочем, экономия может вести себя по-разному в зависимости от местных условий (к примеру, максимальный эффект масштаба иногда достигается уже при 50 000 человек), поэтому шаблонного распределения отраслей по уровням управления быть не может [Fox, 2015], то есть принятие решений о распределении отраслей по уровням управления осложняется непостоянством эффекта масштаба, возникновением эффекта дезэкономии [Matějová et al, 2014].

Одноуровневая модель является оптимальной для получения эффекта масштаба по сравнению с договорной [Klink, 2008; Anderrson, 2012]. Двухуровневая модель имеет свои преимущества: в ряде отраслей достигается эффект масштаба на втором уровне управления [Bird and Slack, 2008]. Эффекта масштаба можно достигнуть также в региональной модели и разновидности договорной модели – специальных районах [Slack, 2014]. Минусом одноцелевых специальных районов является то, что они работают только с одной отраслью, что приводит к невозможности использования капитала и иных ресурсов сразу в нескольких отраслях, тем самым нет дополнительного эффекта масштаба [Fox, 2015].

Дублирование функций

Термин «дублирование функций» часто применяют для обоснования получения экономии на масштабе в результате очередной попытки упразднить школу, поликлинику или администрацию в близкорасположенных муниципалитетах. Конечно, термин «дублирование» здесь не совсем уместен. При подобной «оптимизации» может усугубляться территориальное неравенство, когда бедные территории передают свои рабочие места в социальной сфере богатым территориям [Harjunen et al, 2021]. Считается, что дублирование отсутствует в одноуровневой модели. Что касается двухуровневой модели, то здесь мнения противоречивые [Горяченко, 2014; Bird and Slack, 2008]. Нечеткая формулировка функций может привести к дублированию на разных уровнях.

Регулирование внешних эффектов

При взаимодействии субъектов хозяйственной деятельности на территории соседних муниципальных образований может возникнуть положительный/отрицательный внешний эффект. Муниципалитет напрямую не участвует в этой экономической деятельности, но все равно сталкивается с ее последствиями. Это может быть ущерб от суточных миграций в виде загруженности дорог, нарушения экологии расположенным в соседнем городе заводом, проблема переработки мусора и т. п. Возникает «эффект перелива», «эффект безбилетника».

В наибольшей мере внешний эффект можно регулировать в одноуровневой модели, в наименьшей – в договорной [Klink, 2008; Павлов, 2019а]. Хотя даже в договорной модели есть разновидности, позволяющие учесть экстерналии – специальные районы [Slack, 2014]. В двухуровневой муниципальной модели учесть эффекты перелива в должной мере невозможно [Стародубровская и др., 2004]. Однако их можно частично нивелировать в отраслях, управляемых на втором уровне [Slack, 2014]. Очевидно, что региональная модель также обладает возможностями по компенсации таких внешних эффектов.

Разрастание городов

Подразумевается популярная городская тема о выборе между компактным городом с высокой плотностью населения и разросшимся городом с низкой плотностью населения. Люди обменивают близость расположения работы и иных объектов на близость к природе, что снижает качество жизни, но повышает уровень счастья населения [Mouratidis, 2019]. Субурбанизация может привести к хаотичной и некомплексной застройке территорий, к отсутствию социальной и транспортной инфраструктур. Вместе с тем, некоторые исследования опровергают линейный рост затрат на некоторые услуги при снижении плотности населения, показывая *U*-образную зависимость между затратами и плотностью населения [Ladd, 1992]. Другие исследователи выявляют линейную связь роста затрат с увеличением протяженности коммуникаций, обосновывая преимущества компактного города [Carruthers and Ulfarsson, 2003]. Создание органа управления (по критериям ОЭСР) снижает степень разрастания города[6].

Экология

По исследованиям ОЭСР, агломерации с объединенным транспортным органом управления имеют лучшую экологию[7] – данная модель управления препятствует ухудшению экологии в большей степени, чем другие.

Пространственная доступность услуг

Доступность государственных и муниципальных услуг обычно измеряют, например, удаленностью до административного центра (или точки оказания услуги). Единицами измерения могут быть километры,

[6] European Commission (2014).

[7] Там же.

часы, рубли. Наиболее доступны услуги в одноуровневой модели в случае компактного города. В иных случаях доступность варьируется.

Качество муниципальных услуг

Нужно различать качество услуг как таковое (социальная эффективность) и дифференцированное качество услуг (демократичность). Качество муниципальных услуг зависит от множества факторов: размера бюджета на одного жителя, абсолютного размера бюджета, численности населения (что предполагает эффект масштаба при закупках услуг), коррупции и т. п.

Качество услуг в одноуровневой модели возрастает по сравнению с договорной из-за того, что небольшие муниципалитеты просто не располагают средствами для оказания услуг высокого качества [Bird and Slack, 2008]. В двухуровневой муниципальной модели возможна дифференциация услуг, что повышает их качество [Волчкова, 2014; Ижгузина, 2018].

Демократичность

Под демократичностью модели подразумевается способность населения контролировать власть, оказывать влияние на предоставление муниципальных услуг на местном уровне.

Подотчетность власти населению

В успешной модели управления агломерацией существуют эффективные механизмы контроля и отчетности политиков перед избирателями [Рубл, 2013]. Считается, что в одноуровневой модели управления показатель, характеризующий способность населения оказывать влияние на власть, прозрачность выборов, развит лучше всего[8]. Однако есть и иные точки зрения: именно в одноуровневой модели сокращается возможность местного сообщества влиять на решения властей [Горяченко, 2014; Ahrend and Gamper, 2014; Klink, 2008; Slack, 2014]. На уровень легитимности власти большое влияние оказывает вид выборов: считается, что он выше при прямых выборах. В одноуровневой модели могут быть разные подходы к выборам, поэтому нельзя однозначно утверждать преимущество этой модели над другими. В двухуровневой муниципальной модели в наибольшей степени подвержен влиянию населения нижний уровень [Slack, 2014]. В разновидности договорной модели – специальных районах подотчетность населению невысокая [Slack, 2014]. То же самое касается региональной модели.

Дифференцированное качество и количество муниципальных услуг

В настоящей статье проводится разделение между свойством дифференцированного качества и качества как такового. Показатель дифференциации услуг косвенно связан со степенью подотчетности власти населению. Чем выше подотчетность, тем больше стимул у власти к учету нужд населения отдельных территорий. Согласно логике Тибу [Tiebout, 1956], жители «голосуют ногами» при выборе наиболее благоприятного муниципалитета по критериям услуг/налогов, что приводит к формированию социально однородных муниципалитетов. Поэтому потребности жителей лучше всего учитывает договорная модель управления. Есть альтернативное мнение, что местные интересы учитываются в наименьшей степени в разновидности договорной модели – специальных районах, а также в региональной модели [Slack, 2014]. В случае одноуровневой модели в высоко дифференцированной агломерации некоторые ее части могут иметь собственные предпочтения в оказании муниципальных услуг. Однако учесть их проблематично, так как одноуровневая модель предполагает единую политику на всей территории агломерации[9] [Slack, 2014]. Механизмом учета мнения жителей в одноуровневой модели может быть внедрение элементов децентрализации в виде территориальных администраций [Гриценко, 2014]. В двухуровневой муниципальной модели, а именно на нижнем уровне управления, местное сообщество в большей степени сохраняет возможность влияния на оказание местных услуг [Волчкова, 2014; Ижгузина, 2018; Bird and Slack, 2008; Slack, 2014]. Ясно, что этот показатель еще зависит от численности населения муниципального образования: чем меньше численность населения, тем большее относительное участие в управлении принимает каждый житель. Кроме того, только в больших муниципалитетах возможно оказание редких услуг, что является еще одним аргументом за укрупнение [Tavares, 2018].

Сохранение самостоятельности муниципалитетов и инициатива местных сообществ

Самостоятельность муниципалитетов может приводить к энтузиазму жителей в решении собственных проблем. Если местным жителям проблематично обращаться к местным властям (ввиду географических

[8] ОАО «Гипрогор» (2014). Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2 / ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». С. 72. Режим доступа: http://www.giprogor.ru/analytics/publications (дата обращения: 24.03.2021). (Далее – ОАО «Гипрогор» (2014). Развитие городских агломераций...)

[9] ОАО «Гипрогор» (2014). Развитие городских агломераций...

и иных причин) или местные власти не хотят / не способны решать их проблемы, то формируется отрыв власти от населения. Местное сообщество разочаровывается во власти, а упразднение местного самоуправления приведет к апатии. Так, в Нидерландах в результате объединения муниципалитетов снизилась явка на выборах местного и даже национального уровней [Allers et al, 2021]. Тем самым может быть простимулирован рост протестного голосования на выборах любого уровня: от местного до государственного. Ясно, что в наибольшей степени самостоятельность сохраняется в договорной модели[10] [Волчкова, 2014; Ижгузина, 2018]. В двухуровневой муниципальной модели автономия нижнего уровня управления сохраняется в той или иной степени[11]. В региональной модели также теряется местная автономия, усиливается зависимость от региональной власти, местное самоуправление встраивается во властную вертикаль [Горяченко, 2014; Шугрина, Миронова, 2018]. Этот критерий важен, так как его учет позволит сохранить местную элиту, которая обычно задает импульс развития территории. В случае же упразднения самостоятельности элита скорее всего переселится в иные центры, что подорвет развитие муниципалитета. Упразднение поселений приводит к отрыву власти от населения, так как формируемые территориальные органы управления не выбираются населением.

Территориальная диспропорциональность в развитии

Территория агломерации не должна развиваться в направлении выравнивания по всем показателям, так как агломерационное развитие предполагает специализацию поселений, опережающее развитие некоторых из них как точек роста. Иногда возникает чрезмерное диспропорциональное развитие, когда происходит уклон в сторону развития ядра, которому отдается приоритет при распределении властных и иных ресурсов в ущерб остальным муниципальным образованиям. Как ни странно, но такое положение характерно для договорной модели. На самом деле это неудивительно, так как эта модель предполагает наибольшее количество административных барьеров в развитии агломерации, сохраняет автономию муниципалитетов. Поэтому, например, развитие ядра продолжается ускоренными темпами по сравнению с периферией или, наоборот, ускоренно развивается богатая периферия и ядро становится прибежищем для маргинальных слоев населения.

Проводить выравнивающую политику возможно в одноуровневой, на втором уровне двухуровневой муниципальной, а также региональной моделях [Slack, 2014]. Направленность этого свойства дискуссионная, так как всегда идут споры о пользе/вреде концентрации/выравнивания.

Формирование социальных лифтов

Если в качестве оценки уровня развитости этого свойства принимать количество депутатов на 10 000 человек, то одноуровневая модель явно проигрывает остальным. Например, в Самаре Городская Дума состоит из 41 депутата на 1 163 тыс. чел. (по 28 тыс. чел. на 1 одного депутата), а сумма всех депутатов внутригородских районов составляет 284 депутата (по 4 тыс. человек на одного депутата)[12]. Тем самым в двухуровневой муниципальной модели происходит формирование местной элиты, что важно для развития общества.

Административная эффективность

Данная группа свойств характеризует эффективность организации управления. Обычно в нее включают распределение источников доходов, межбюджетные трансферты, структуру расходов бюджета (в том числе расходы на зарплаты администрации, депутатам), исполнительскую дисциплину, мнение населения о работе администрации и качестве услуг, прозрачность информации о муниципальной деятельности, скорость принятия решений, уровень автоматизации труда, уровень управления имуществом и др. Важно учитывать агломерационную специфику, поэтому в настоящей статье представлены специфические свойства.

Способность финансировать важные проекты

Возможность системы управления агломерацией реализовывать важные агломерационные проекты зависит от финансирования. Успешные системы управления должны обладать собственными финансовыми ресурсами для решения проблем [Рубл, 2013]. В договорной модели финансирование найти проблематично [Шугрина, Миронова, 2018]. Это связано с тем, что существуют богатые и бедные муниципальные образования, которые не всегда готовы к совместным проектам. В одноуровневой модели снижается бюджетное неравенство, растет вероятность получения заимствований, повышается рейтинг муниципального образования, увеличиваются шансы на включение в разнообразные госпрограммы [Павлов, 2019а; Tavares, 2018]. Одноуровневая модель

[10] Там же.

[11] Там же.

[12] Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» (посл. ред. 31.12.2019) // Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/464017902 (дата обращения: 24.03.2021).

больше приспособлена для привлечения больших объемов инвестиций и содействия эндогенному экономическому росту [Cuadrado-Roura and Fernández Güell, 2008a]. Вместе с тем существуют разные мнения на счет того, растут ли доходы бюджета после создания одноуровневой модели или, наоборот, растут долги [Павлов, 2019a].

Уровень централизации власти

Уровень централизации власти связан с наличием очевидного центра принятия управленческих решений, что делает понимание модели управления простым/сложным для населения и предприятий. Уровень централизации власти зависит от национально-правовой культуры, определяющей взгляд на роль местного самоуправления, что находит отражение в распределении полномочий и доходов. Чем больше подуровней управления, тем запутаннее становится процесс принятия решений. Такое восприятие характерно не только для населения, но и для органов управления, которые оценивают, например, двухуровневую муниципальную модель как «громоздкую» [Горяченко, 2014; Стародубровская и др., 2004]. Если в модели существует много отраслевых организаций, их работа нескоординирована, то населению и компаниям сложнее разобраться в работе системы власти. Соответственно, наилучшее значение этого свойства в одноуровневой модели, в которой очевиден центр принятия решений[13].

В договорной модели степень централизации власти может варьироваться, что определяется количеством управляющих лиц и участием региональной власти. С точки зрения количества управляющих лиц, управление может осуществляться в рамках одного юридического лица (например, учреждаемая регионом Автономная некоммерческая организация, далее – АНО) либо двух лиц (например, в форме Ассоциации и учреждаемой регионом АНО). В результате может возникнуть сложность при разграничении полномочий между этими двумя организациями[14]. С точки зрения участия региональной власти, выделяют модификации, когда такое влияние отсутствует, например в Ассоциации (так как ее учреждают только муниципальные образования), или значительно растет в учреждаемой регионом АНО, или является сбалансированным с влиянием муниципальных образований в модели в форме Ассоциации и АНО (а также в случае совместного учреждения АНО регионом и Ассоциацией, совместного учреждения регионом и муниципальным образованием АНО)[15].

Степень координации деятельности субъектов управления

Степень фрагментарности власти в агломерации варьируется: власть может осуществляться одной администрацией или сотнями. Чем больше фрагментация, тем ниже возможность достижения высокой степени координации. Поэтому в одноуровневой модели степень координации высокая, а также высокая скорость оперативного решения задач [Волчкова, 2014; Горяченко, 2014; Slack, 2014]. Это связано с тем, что в децентрализованных моделях процесс согласования может быть длительным[16]. В рамках договорной модели степень координации тоже может варьироваться. В случае Ассоциации имеется преимущество в виде быстрого вовлечения в согласование вопросов всех участников[17]. Однако в целом скорость принятия решений в договорной модели оценивается как низкая [Горяченко, 2014; Slack, 2014]. Равно как и в двухуровневой муниципальной модели [Bird and Slack, 2008]. Хотя в ней все равно возможна координация стратегического развития на втором уровне управления [Slack, 2014]. В региональной модели также можно достичь роста координации в результате постоянного контроля регионом агломерационных вопросов.

Компетентность и способность к агломерационному управлению

При управлении агломерацией необходимо поддерживать в работоспособном состоянии некую управленческую структуру, которая бы занималась агломерационным строительством в процессном режиме [Рубл, 2013]. Однако небольшие муниципальные образования не всегда в состоянии предоставить квалифицированного сотрудника, способного к такой деятельности. Сотрудники местных администраций могут быть заняты обычной деятельностью, что ограничивает возложение на них новых обязанностей. Кроме того, на содержание такого аппарата потребуются средства, что для местных бюджетов является негативным аспектом (агломерационный эффект может не окупить даже такие затраты). В небогатых муниципалитетах с высокой

[13] ОАО «Гипрогор» (2014). Развитие городских агломераций...

[14] Минэкономразвития России (2016). Протокол расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций в рамках III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» от 19.05.2016 № 82-АЦ. Режим доступа: https://bit.ly/3itE5kx (дата обращения: 24.03.2021). (Далее – Минэкономразвития России (2016). Протокол...).

[15] Там же.

[16] ОАО «Гипрогор». Развитие городских агломераций...

[17] Минэкономразвития России (2016). Протокол...

долей межбюджетных трансфертов в доходах возникает проблема ограничений на формирование зарплатного фонда местных органов власти[18]. Кроме того, ограничения на зарплату налагают и иные факторы: численность населения муниципалитета, количество налогооблагаемых объектов[19]. В малых по численности населения муниципалитетах управленческая структура содержит меньшее количество структурных подразделений. Все это приводит к невозможности привлечения высококвалифицированных специалистов, снижается степень специализации работников администрации. Поэтому договорная модель здесь существенно уступает остальным моделям[20] [Шугрина, Миронова, 2018].

Уровень коррупции

В одноуровневой модели степень проявления коррупции выше, чем в договорной [Пузанов, Попов, 2009]. Это связано с тем, что снижается прозрачность управления, жителям труднее контролировать власть в крупном городе. Однако существует противоположная точка зрения, что коррупция выше в договорной модели [Lefèvre, 2008]. Для большей определенности в этом вопросе следует учитывать иные факторы (например, численность населения муниципалитета).

Конфликтность процесса создания системы управления агломерацией

При формировании одноуровневой модели конфликтность достигает наивысшей точки при сопротивлении упразднению муниципалитетов. Проявляется конфликт в виде сходов граждан, митингов и т. п. При формировании двухуровневой муниципальной модели такие конфликты могут возникнуть при распределении полномочий [Волчкова, 2014]. В случае договорной модели конфликтность проявляется в кулуарной борьбе и лоббировании интересов своего муниципального образования, что в худшем сценарии может привести к отказу от сотрудничества. В России исходящая от низов инициатива по развитию межмуниципального сотрудничества развита слабо[21]. Тем не менее вовлечение в договорную модель осуществляется проще всего [Волчкова, 2014], так как при иных моделях управления имеет место возможный конфликт при преобразованиях. Оборотной стороной является то, что договорная модель может распасться с такой же легкостью, с какой она создавалась. В то же время есть точка зрения, что создание договорной модели упирается в сложные бюрократические процедуры на местном уровне, что тормозит ее учреждение [Шугрина, Миронова, 2018].

Конфликты между уровнями управления

Конфликты могут возникать на этапе обычной процессной деятельности. В одноуровневой модели конфликтность отсутствует (если, конечно, не учитывать отношения «муниципалитет—регион», но в таком случае происходит фактическое неявное внедрение региональной модели). Для остальных моделей конфликтность может быть высокой, например, для двухуровневой муниципальной модели в момент распределения полномочий, трансфертов [Волчкова, 2014; Горяченко, 2014; Стародубровская и др., 2004; Klink, 2008]. Одной из причин конфликтности может быть балансирование интересов ядра и периферии на верхнем уровне управления[22].

Договороспособность

Если отсутствуют рычаги влияния на лиц, принимающих решения, то на первый план выходит умение дипломатично учитывать интересы всех субъектов. В одноуровневой модели это умение практически не играет роли, за исключением коммуникаций с региональной/федеральной властью. Однако для договорной модели проблемы личностных отношений между руководителями являются во многом определяющими для будущего агломерации [Волчкова, 2014]. Для эффективного сотрудничества руководители субъектов управления должны налаживать друг с другом хорошие отношения, однако это не всегда возможно из-за разных черт характера, противоречащих интересов руководителей и т. п.

Добровольность сотрудничества

Обычно в договорной модели принуждение к сотрудничеству минимально или носит стимулирующий, а не санкционный характер. Менее добровольное сотрудничество в двухуровневой муниципальной модели и зависит оно от способа распределения полномочий: при директивном распределении принуждение сильнее, чем при договорном [Волчкова, 2014].

---

[18] Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 136. Принят Государственной Думой 17.07.1998 // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 24.03.2021).

[19] Приказ Министерства труда и занятости Иркутской области от 14.10.2013 № 57-мпр (ред. от 05.12.2019) «Об утверждении методических рекомендаций по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области». Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/460270399 (дата обращения: 24.03.2021).

[20] Минэкономразвития России (2016). Протокол...

[21] Там же.

[22] ОАО «Гипрогор». Развитие городских агломераций...

Степень гибкости механизма распределения полномочий

В зависимости от модели управления решение о распределении полномочий может приниматься центральной государственной властью, региональной властью, муниципальными образованиями. Например, может существовать государственный закон, в котором прописано распределение полномочий для создаваемых агломерационных органов управления (например, в двухуровневой муниципальной модели с директивным распределением), либо может оставаться поле для обсуждения и ручного управления (например, в договорной, двухуровневой муниципальной модели с договорным распределением полномочий). В наибольшей степени гибкость механизма распределения полномочий характерна для договорной модели [Волчкова, 2014].

Бюрократизация

Бюрократизация – процесс постановки интересов чиновников выше интересов населения, выраженный необоснованного расширения штата и зарплат, в виде роста регламентации деятельности, усиления значимости соблюдения процедур по сравнению с достижением реальных целей. Бюрократизация характерна для одноуровневой модели[23] [Горяченко, 2014], региональной модели [Горяченко, 2014]. В договорной модели бюрократизм оценивается как низкий [Горяченко, 2014]. Однако стоит заметить, что на самом деле бюрократия в договорной модели имеется и тормозит скорость принятия решений на местном уровне в случае отсутствия консенсуса при развитии агломерации. То же самое характерно и для двухуровневой модели [Стародубровская и др., 2004; Волчкова, 2014; Горяченко, 2014]. Снизить бюрократизацию можно с помощью механизмов отчета бюрократии перед политиками [Рубл, 2013].

Соответствие функциональной и административной территорий агломерации

Соответствие функциональной и административной территорий агломерации для одноуровневой и двухуровневой муниципальной моделей может быть достигнуто лишь на время, затем снова начинается расползание [Ижгузина, 2018]. Проще всего достигнуть соответствия при договорной модели, а также в случае комбинированных моделей (например, когда периферия управляется договорной моделью, а ядро – иной моделью).

[23] ОАО «Гипрогор». Развитие городских агломераций...

Затраты на содержание администрации – «эффект масштаба» в управлении

В России для некоторых небогатых муниципалитетов затраты на «Управление» могут составлять значительную часть расходов бюджета (например, в 2019 г. в среднем для сельских поселений затраты были 28,64 %)[24]. Объединение небогатых муниципалитетов с целью сокращения подобных затрат, казалось бы, должно привести к снижению плотности чиновников и снижению совокупных затрат. Однако по факту затраты на чиновников в крупном муниципалитете могут вырасти вследствие повышения их зарплат. Такой рост может поглотить полученную ранее экономию от сокращения некоторых руководящих должностей в результате объединения муниципалитетов [Bird and Slack, 2008]. Это может быть связано с тем, что в одноуровневой модели после снижения конкуренции со стороны поглощенных муниципальных образований начинается период монополизации, что снижает административную эффективность [Пузанов, Попов, 2009].

Возможности приграничного сотрудничества

Некоторые агломерации расположены сразу в нескольких регионах (Московская) или даже государствах (Ивангород–Нарва, Донбасс). Развитие трансграничных агломераций особенно актуально в рамках интеграции в российскую экономику исторических русских территорий, находящихся сейчас в иных государствах[25]. Для согласованного решения приграничных агломерационных проблем в Европе существуют инструменты «еврокруг», «еврорегион», «еврогород», программа «Интеррег» [Medeiros et al, 2021]. По сути они представляют собой переговорные площадки. В управлении участвуют местные, региональные, иногда национальные власти [Studzieniecki et al, 2016]. Модель условно можно отнести к договорной группе: нового правительства не создается (но могут формироваться советы, бюро, рабочие группы, гибкие хозяйственные структуры и т. п.), передачи полномочий тоже нет, основная функция – координация. В трансграничном

[24] Министерство финансов Российской Федерации (2020). Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год. Москва. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 24.03.2021).

[25] Путин: Русский народ оказался самым большим разделенным народом мира // Взгляд, 18.03.2014. Режим доступа: https://vz.ru/news/2014/3/18/677718.html (дата обращения: 24.03.2021).

внутринациональном сотрудничестве возможно формирование разновидности многоуровневой региональной модели управления (например, Мехико).

Стабильность моделей

Стабильность модели показывает, часто ли придется ее корректировать, способна ли она быть гибкой при постоянном изменении социально-экономических, геополитических условий.

Стабильность управленческого процесса

Стабильность процесса управления характеризуется долговременностью установленной модели, ее устойчивостью к потрясениям во внешней и внутренней среде. Стабильность договорной модели невысокая [Ижгузина, 2018]. Это связано с неконтролируемыми изменениями в местном уровне управления (например, внезапная победа на выборах оппозиционного кандидата), конфликтностью из-за участия субъектов управления с разным статусом (региональная и местная власть), очень много зависит от личностного общения, кроме того сложно выстроить единое правовое поле в условиях разного статуса субъектов управления (проблема вызвана разными полномочиями, разными источниками доходной части бюджета)[26].

[26] ОАО «Гипрогор». Развитие городских агломераций...

Заключение / Conclusion

Агломерация как объект управления нуждается в своеобразном подходе к формированию субъекта управления. Важно обеспечить соответствие возможностей выбранной модели управления имеющимся агломерационным проблемам, требованиям к обеспечению агломерационного эффекта. Для выбора оптимальной модели управления важно понимать свойства каждой из них.

Настоящая статья описывает основные свойства моделей управления, характеризует модели по степени проявления этих свойств. Все свойства разбиты на пять групп: экономическая, социальная, административная эффективность, демократичность, стабильность. Такая характеристика позволяет лучше понимать отличия моделей, а также возможности моделей для решения возникших агломерационных проблем. Отличие настоящего исследования от предыдущих в большей глубине описания и количестве анализируемых свойств. Развить исследование можно через присвоение показателей каждому свойству, через построение математических моделей взаимосвязей между свойствами.

Список литературы

Волчкова И.В., Минаев Н.Н. (2014). Теория и практика управления развитием агломераций: монография. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та. 234 с.

Горяченко Е.Е. (2014). Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании: предпосылки формирования, барьеры и основные модели управления агломерациями (материалы социологической лаборатории АСДГ) / Россия и страны СНГ: формирование и развитие городских агломераций. Сводный сборник к Всероссийской конференции «Развитие агломераций в России: практика и решения». Новосибирск. 202 с.

Гриценко Е.В. (2014). Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. № 10. С. 28–36.

Ижгузина Н.Р. (2018). Формирование и развитие крупнейшей городской агломерации в экономическом пространстве региона: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет». Екатеринбург.

Изотов Д.А. (2017). Экономический рост городов в неоднородном пространстве Китая // Экономика региона. Т. 13, № 3. С. 789–802. http://doi.org/10.17059/2017-3-12

References

Ahrend R., Gamper C. and Schumann A. (2014), "The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations", *OECD Regional Development Working Papers*. http://doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en

Allers M., Natris J., Rienks H. and Greef T. (2021), "Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections", *Electoral Studies*, vol. 70. http://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284

Andersson M. (2012), Metropolitan management – approaches and implications, *Sixth Urban Research and Knowledge Symposium*. Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1369969101352/Andersson.pdf (accessed 24.03.2021)

Bird R. and Slack E. (2008), "Fiscal aspects of metropolitan governance", In: *Rojas E., Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, USA, pp. 193–262.

Blom-Hansen J., Houlberg K. and Serritzlew S. (2021), "Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance", *European*

Маркварт Э., Соснин Д. (2018). Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. № 4. С. 19–34.

Нагимова А.М. (2009). Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения: монография. Казань: Казан. гос. ун-т. 188 с.

Павлов Ю.В. (2019a). Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление // Экономическая политика. Т. 14, № 1. С. 126–153. http://doi.org/10.18288/1994-5124-2019-1-126-153

Павлов Ю.В. (2019b). Классификация моделей управления городской агломерацией // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление. Т. 5 (71). № 1. С. 106–122.

Пузанов А.С., Попов Р.А. (2009). Проблемы управления городскими агломерациями в современной России. Городской альманах: вып. 4 / науч. ред. Г.Ю. Ветров. М.: Фонд «Институт экономики города». 312 с.

Рубл Б.А. (2013). Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой // Логос. № 4 (94). С. 267–287.

Русановский В.А., Марков В.А., Бровкова А.В. (2018). Моделирование эффекта пространственной локализации в городских агломерациях России // Экономическая политика. Т. 13, № 6. С. 136–163. http://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-6-136-163

Силин Я.П., Анимица Е.Г., Новикова Н.В. (2017). Региональные аспекты новой индустриализации // Экономика региона. Т. 13, Вып. 3. С. 684–696. http://doi.org/10.17059/2017-3-4

Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. (2004). Организация местного самоуправления в городах федерального значения. Науч. консульт.: Катаев Д.М.: ИЭПП. С. 151.

Хмелева Г.А., Тюкавкин Н.М., Свиридова С.В., Чертопятов Д.А. (2017). Кластерное развитие региона на основе инноваций в условиях санкций (на примере нефтехимического комплекса Самарской области) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 10. № 5. С. 83–98. http://doi.org/10.15838/esc/2017.5.53.6

Шугрина Е.С., Миронова Г.В. (2018). Общая характеристика российских агломераций: соотношение de juro и de facto // Местное право. № 1. С. 3–24.

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. http://doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en

Allers M., Natris J., Rienks H., Greef T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections // Electoral Studies. V. 70. http://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284

Andersson M. (2012). Metropolitan management – approaches and implications // Sixth Urban Research and Knowledge Symposium. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1369969101352/Andersson.pdf (accessed 24.03.2021).

Bird R., Slack E. (2008). Fiscal aspects of metropolitan governance // Rojas E., Cuadrado-Roura J.R., Güell J.M.F. *Journal of Political Research*, no. 60, pp. 153–174. http://doi.org/10.1111/1475-6765.12394

Caldas P., Ferreira D., Dollery B. and Marques R. (2019), "Are there scale economies in urban waste and wastewater municipal services? A non-radial input-oriented model applied to the Portuguese local government", *Journal of Cleaner Production*, vol. 219, pp. 531–539. http://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.02.076

Carruthers J. and Ulfarsson G. (2003), "Urban sprawl and the cost of public services", *Environment and Planning B: Planning and Design*, no. 30, pp. 503–522. http://doi.org/10.1068/b12847

Cuadrado-Roura J.R. and Fernández Güell J.M. (2008a), "Metropolitan Areas and the Challenges of Competitiveness", In: *Rojas E., Cuadrado-Roura J.R., Güell J.M.F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, USA, pp. 25–76.

Cuadrado-Roura J.R. and Fernández Güell J.M. (2008b), The long road towards good metropolitan government, In: *Rojas E., Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, USA, pp. 263–278.

Fox W.F. (2015), Structuring service delivery in small urban areas. The challenge of local government in developing countries, *United Nations Human Settlements Program (UN-Habitat)*, UN Habitat, Barcelona, Spain, pp. 73–89.

Goryachenko E.E. (2014), "Intermunicipal interaction as a way to improve the socio-economic situation in the municipality: prerequisites for the formation, barriers and basic models of agglomeration management (materials of the sociological laboratory of the ASDG)", *Russia and the CIS Countries: Formation and Development of Urban Agglomerations. Summary of the All-Russian Conference "Development of Agglomerations in Russia: Practice and Solutions"*, Novosibirsk, Russia, 202 p. (In Russian).

Gritsenko E.V. (2014), "City agglomerations: in search of an optimal model of territorial organization (comparative-law analysis)", *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 10, pp. 28–36. (In Russian).

Harjunen O., Saarimaa T. and Tukiainen J. (2021), "Political representation and effects of municipal mergers", *Political Science Research and Methods*, no. 9 (1), pp. 72–88. http://doi.org/10.1017/psrm.2019.17

Izhguzina N.R. (2018), *Formation and development of the largest urban agglomeration in the economic space of the region*: Dissertation ... candidate of economic sciences: 08.00.05, FGBOU VO "Ural State University of Economics", Ekaterinburg, Russia. (In Russian).

Izotov D.A. (2017), "Urban economic growth in the Chinese heterogeneity space", *Economy of Region*, vol. 13, no. 3, pp. 789–802. http://doi.org/10.17059/2017-3-12 (In Russian).

Khmeleva G.A., Tyukavkin N.M., Sviridova S.V. and Chertopyatov D.A. (2017), "Cluster development of the region on the basis of innovation under the sanctions (case study of the petrochemical complex in the Samara Oblast)", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 10, no. 5, pp. 83–98. (In Russian). http://doi.org/10.15838/esc/2017.5.53.6

Klink J. (2008), "Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governance", In: *Rojas E., Cuadrado-Roura J.R.,*

(Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases. Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Pp. 193–262.

Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S. (2021). Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance // European Journal of Political Research. No. 60. Pp. 153–174. http://doi.org/10.1111/1475-6765.12394

Caldas P., Ferreira D., Dollery B., Marques R. (2019). Are there scale economies in urban waste and wastewater municipal services? A non-radial input-oriented model applied to the Portuguese local government // Journal of Cleaner Production. V. 219. Pp. 531–539. http://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.02.076

Carruthers J., Ulfarsson G. (2003). Urban sprawl and the cost of public services // Environment and Planning B: Planning and Design. No. 30. Pp. 503–522. http://doi.org/10.1068/b12847

Cuadrado-Roura J.R., Fernández Güell J.M. (2008a). Metropolitan areas and the challenges of competitiveness // Rojas E., Cuadrado-Roura J. R., Güell J. M. F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases. Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Pp. 25–76.

Cuadrado-Roura J.R., Fernández Güell J.M. (2008b). The long road towards good metropolitan government // Rojas E., Cuadrado-Roura J.R., Güell J.M.F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases. Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Pp. 263–278.

Fox W.F. (2015). Structuring service delivery in small urban areas. The challenge of local government in developing countries // United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Barcelona: UN Habitat. Pp. 73–89.

Harjunen O., Saarimaa T., Tukiainen J. (2021). Political representation and effects of municipal mergers // Political Science Research and Methods. No. 9 (1). Pp. 72–88. http://doi.org/10.1017/psrm.2019.17

Klink J. (2008). Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governance // Rojas E., Cuadrado-Roura J.R., Güell J.M.F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases. Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Pp. 77–136.

Ladd H.F. (1992). Population growth, density and the costs of providing public services // Urban Studies. No. 29 (2). Pp. 273–295. http://doi.org/10.1080/00420989220080321

Lee C. (2020). Impacts of multi-scale urban form on PM 2.5 concentrations using continuous surface estimates with high-resolution in U.S. metropolitan areas // Landscape and Urban Planning. V. 204. http://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103935

Lefèvre C. (2008). Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities // Rojas E., Cuadrado-Roura J.R., Güell J.M.F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases. Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Pp. 137–192.

Güell J. M. F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases, Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, pp. 77–136.

Ladd H.F. (1992), "Population growth, density and the costs of providing public services", *Urban Studies*, no. 29 (2), pp. 273–295. http://doi.org/10.1080/00420989220080321

Lee C. (2020), "Impacts of multi-scale urban form on PM2.5 concentrations using continuous surface estimates with high-resolution in U.S. metropolitan areas", *Landscape and Urban Planning*, vol. 204. http://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103935

Lefèvre C. (2008), "Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities", In: *Rojas E., Cuadrado-Roura J.R., Güell J.M.F. (Eds.). Governing the Metropolis: Principles and Cases*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, Cambridge, Mass., David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, USA, pp. 137–192.

Lin W., Sun Y., Nijhuis S. and Wang Z. (2020), "Scenario-based flood risk assessment for urbanizing deltas using future land-use simulation (FLUS): Guangzhou metropolitan area as a case study", *Science of The Total Environment,* vol. 739. http://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.139899

Markvart E. and Sosnin D. (2018), "Territorial reforms of local self-government: an assessment of the prerequisites and effects", *Mestnoe pravo,* no. 4, pp. 19–34. (In Russian).

Matějová L., Plaček M., Krápek M., Půček M. and Ochrana F. (2014), "Economies of scale – empirical evidence from the Czech Republic", *Procedia Economics and Finance*, vol. 12, pp. 403–411. http://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00361-X

Medeiros E., Ferreira R. and Boijmans P. (Eds.) (2021), "Boosting cross-border regions through better cross-border transport services. The European case", *Case Studies on Transport Policy*, vol. 9, no. 1, pp. 291–301. http://doi.org/10.1016/j.cstp.2021.01.006

Mouratidis K. (2019), "Compact city, urban sprawl, and subjective well-being", *Cities*, vol. 92, pp. 261–272. http://doi.org/10.1016/j.cities.2019.04.013

Nagimova A.M. (2009), *The effectiveness of the activities of government bodies as a factor in improving the quality of life in the region: problems of assessment and measurement: monograph*, Kazan State University, Kazan, Russia. (In Russian).

Nelson A.C. and Foster K.A. (1999), "Metropolitan governance structure and income growth", *Journal of Urban Affairs*, vol. 21, no. 3, pp. 309–324. http://doi.org/10.1111/0735-2166.00019

Pavlov Yu.V. (2019a), "The Future of municipalities in metropolitan areas: Evolution of views on metropolitan governance", *Economic Policy*, vol. 14, no. 1, pp. 126–153. (In Russian). http://doi.org/10.18288/1994-5124-2019-1-126-153

Pavlov Yu.V. (2019b), "Classification of metropolitan governance models", *Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Economics and Management*, vol. 5 (71), no. 1, pp. 106–122. (In Russian).

Pearson J. (2016), Metropolitan governance: A framework for capacity assessment. Guidance notes and toolbox, *Published by Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, pp. 68. Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/giz2018-0191en-metropolitan-governance-framework-capacity-assessment.pdf (accessed 24.03.2021).

Lin W., Sun Y., Nijhuis S., Wang Z. (2020). Scenario-based flood risk assessment for urbanizing deltas using future land-use simulation (FLUS): Guangzhou metropolitan area as a case study // Science of The Total Environment. V. 739. http://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.139899

Matějová L., Plaček M., Krápek M., Půček M., Ochrana F. (2014). Economies of scale – empirical evidence from the Czech Republic // Procedia Economics and Finance. V. 12. Pp. 403–411. http://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00361-X

Medeiros E., Ferreira R., Boijmans P. (Eds.) (2021). Boosting cross-border regions through better cross-border transport services. The European case // Case Studies on Transport Policy. V. 9. No. 1. Pp. 291–301. http://doi.org/10.1016/j.cstp.2021.01.006

Mouratidis K. (2019). Compact city, urban sprawl, and subjective well-being // Cities. V. 92. Pp. 261–272. http://doi.org/10.1016/j.cities.2019.04.013

Nelson A. C., Foster K. A. (1999). Metropolitan governance structure and income growth // Journal of Urban Affairs. V. 21. No. 3. Pp. 309–324. http://doi.org/10.1111/0735-2166.00019

Pearson J. (2016). Metropolitan governance: A framework for capacity assessment. Guidance notes and toolbox. Published by Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Pp. 68. Режим доступа: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/giz2018-0191en-metropolitan-governance-framework-capacity-assessment.pdf (дата обращения: 24.03.2021).

Romero C., Monzon A. (2018). Evolution of the efficiency of metropolitan public transport areas during the financial crisis and recovery in Spain // Transportation Research Procedia. V. 33. Pp. 115–122. http://doi.org/10.1016/j.trpro.2018.10.083

Slack E., Côté A. (2014). Comparative urban governance / Future of cities: working paper Foresight, Government Office for Science. Режим доступа: http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/296/14_810_urban_governance.pdf (дата обращения: 24.03.2021).

Storto C. (2013). Evaluating technical efficiency of Italian major municipalities: A data envelopment analysis model // Procedia – Social and Behavioral Sciences. V. 81. Pp. 346–350. http://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.06.440

Studzieniecki T., Palmowski T., Korneevets V. (2016). The system of cross-border tourism in the Polish-Russian borderland // Procedia Economics and Finance. V. 39. Pp. 545–552. http://doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30298-2

Tavares A.F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review // Miscellanea Geographica. No. 22 (1). Pp. 5–15. http://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005

Tiebout C.M. (1956). A pure theory of local expenditures // Journal of Political Economy. No. 64. Pp. 416–424. http://doi.org/10.1086/257839

Williams G. (1999). Institutional capacity and metropolitan governance: the Greater Toronto Area // Cities. V. 16. No. 3. Pp. 171–180. http://doi.org/10.1016/S0264-2751(99)00014-1

Worthington A., Dollery B. (2000). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in local government // Local Government Studies. No. 26 (2). Pp. 23–52. http://doi.org/10.1080/03003930008433988

Yaro R.D., Ronderos L.N. (2011). International metropolitan governance: Typology, case studies and recommendations. Developed for the Colombia urbanization review // The World Bank Group, Regional Plan Association. 51 p.

Puzanov A.S. and Popov R.A. (2009), Problemy upravleniya gorodskimi aglomeraciyami v sovremennoi Rossii, *Gorodskoi al'manakh*, issue 4, Sci. Ed. G.Yu. Vetrov, "The Institute for Urban Economics Foundation", Moscow, Russia. (In Russian).

Romero C. and Monzon A. (2018), "Evolution of the efficiency of metropolitan public transport areas during the financial crisis and recovery in Spain", *Transportation Research Procedia*, vol. 33, pp. 115–122. http://doi.org/10.1016/j.trpro.2018.10.083

Ruble B.A. (2013), "Lessons from around the world for Moscow governance in a global metropolitan age", *Logos*, no. 4 (94), pp. 267–287. (In Russian).

Rusanovskiy V.A., Brovkova A.V. and Markov V.A. (2018), "Modeling the effects of spatial localization in urban agglomerations of Russia", *Economic Policy*, vol. 13, no. 6, pp. 136–163. (In Russian). http://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-6-136-163

Shugrina E.S. and Mironova G.V. (2018), "General characteristics of the Russian agglomerations: the ratio of the dejuro and defacto", *Mestnoe pravo*, no. 1, pp. 3–24 (In Russian).

Silin Ya. P., Animitsa E.G. and Novikova N.V. (2017), "Regional aspects of new industrialization", *Economy of Region*, no. 13 (3), pp. 684–696 http://doi.org/10.17059/2017-3-4. (In Russian).

Slack E. and Côté A. (2014), "Comparative urban governance", *Future of cities: working paper Foresight, Government Office for Science*. Available at: http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/296/14_810_urban_governance.pdf (accessed 24.04.2021).

Starodubrovskaya I., Slavgorodskaya M. and Zhavoronkov S. (2004), *Organization of local self-government in cities of federal level*, Sci. Consult. D.M. Kataev, IEPP, Moscow, Russia, 151 p. (In Russian).

Storto C. (2013), "Evaluating technical efficiency of Italian major municipalities: A data envelopment analysis model", *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, vol. 81, pp. 346–350. http://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.06.440

Studzieniecki T., Palmowski T. and Korneevets V. (2016), "The system of cross-border tourism in the Polish-Russian borderland", *Procedia Economics and Finance,* vol. 39, pp. 545–552. http://doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30298-2

Tavares A.F. (2018), "Municipal amalgamations and their effects: a literature review", *Miscellanea Geographica*, no. 22 (1), pp. 5–15. http://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005

Tiebout C.M. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, no. 64, pp. 416–424. http://doi.org/10.1086/257839

Volchkova I.V. and Minaev N.N. (2014), *Theory and practice of managing the development of agglomerations: monograph*, Tomsk State University of Architecture and Building Publishing House, Tomsk, Russia. (In Russian).

Williams G. (1999), "Institutional capacity and metropolitan governance: the Greater Toronto Area", *Cities*, vol. 16, no. 3, pp. 171–180. http://doi.org/10.1016/S0264-2751(99)00014-1

Worthington A. and Dollery B. (2000), "An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in local government", *Local Government Studies*, no. 26 (2), pp. 23–52. http://doi.org/10.1080/03003930008433988

Yaro R.D. and Ronderos L.N. (2011), International metropolitan governance: Typology, case studies and recommendations. Developed for the Colombia urbanization review, *The World Bank Group, Regional Plan Association*, 51 p.

Translation of front references

[1,3] Order of the Government of the Russian Federation No. 207-r dated on February 13, 2019 "On Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025, *LRS "ConsultantPlus"*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (accessed 24.03.2021).

[2] Draft recommendations on the results of the round table on "Issues of Legislative Regulation of Urban Agglomerations and Inter-Municipal Cooperation", *The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Committee on Federal Structure and Local Self-Government Issues*, February 15, 2019. Available at: http://komitet4.km.duma.gov.ru/ (accessed 24.03.2021).

[4,6,7] European Commission (2014). Commission Staff Working Document. Accompanying the Document. Communication from the Commission. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: Investing in Europe's Future. Brussels. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52014SC0242 (accessed 24.03.2021).

[5] Regional standards of urban planning design of the Samara region, Approved by the Order of the Ministry of Construction of the Samara region, No. 526-p dated on December 24, 2014, *LRS "ConsultantPlus"*. Available at: http://www.consultant.ru/law/podborki/regionalnye_normativy_gradostroitelnogo_proektirovaniya_samarskoj_oblasti/ (accessed 24.03.2021).

[8,9,10,11,13,16,22,23,26] *Development of urban agglomerations: an analytical overview* (2014), JSC "Rossiiskii institut gradostroitel'stva i investitsionnogo razvitiya "Giprogor", issue 2, pp. 72. Available at: http://www.giprogor.ru/analytics/publications (accessed 24.03.2021).

[12] Law of the Samara Region No. 23-GD, dated on March 30, 2015 (as amended on November 15, 2017) "On Implementation of Local Self-Government in the Territory of the Samara City District of the Samara Region", Available at: https://docs.cntd.ru/document/464017902 (accessed 24.03.2021).

[14,15,17,20,21] Ministry of Economic Development of Russia (2016), Protocol of the Extended Meeting of the Interdepartmental Working Group on Socio-Economic Development of Urban Agglomerations within the Framework of the III All-Russian Conference "Development of Urban Agglomerations of Russia: Projects and Effects", No. 82-AC dated on May 19, 2016. Available at: https://bit.ly/3itE5kx (accessed 24.03.2021).

[18] Budget Code of the Russian Federation, article 136. Adopted by the State Duma dated on 17.07.1998, *LRS "ConsultantPlus"*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (accessed 24.03.2021).

[19] Order of the Ministry of Labor and Employment of the Irkutsk Region dated on October 14, 2013, No. 57-mpr (ed. of 05.12.2019) "On approval of methodological recommendations for determining the number of employees of local self-government bodies of the Irkutsk Region municipality". Available at: https://docs.cntd.ru/document/460270399 (accessed 24.03.2021).

[24] Ministry of Finance of the Russian Federation. Information on the Results of Monitoring the Implementation of Local Budgets and Inter-Budgetary Relations in the Subjects of the Russian Federation at the Regional and Municipal Levels for 2019. Moscow, 2020. Available at: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (accessed 24.03.2021).

[25] "Putin: The Russian people turned out to be the largest divided people in the world", *Newspaper "Vzglyad"* dated on March 18, 2014. Available at: https://vz.ru/news/2014/3/18/677718.html (accessed 24.03.2021).