

УДК 332.02; 353.9

## КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

*Павлов Ю. В.*

*Самарский государственный экономический университет, Самара, Российская Федерация  
E-mail: pavlov-mlad@mail.ru*

Приводится авторская классификация моделей управления городской агломерацией. Выявлено 14 критериев классификации (институциональный, территориальный, генетический, компетентностный, функциональный, по способу распределения полномочий, по направлению передачи полномочий, по степени централизации, по составу органов управления, по способу формирования органов управления, по количеству и статусу учредителей органа управления, по степени добровольности участия в агломерационном управлении, по целям управления, по санкциям за неисполнение обязанностей). Большинство известных моделей управления были в рамках институционального подхода разбиты на 4 группы (одноуровневая, двухуровневая муниципальная, региональная, договорная), по каждой из которых приводится классификационная схема.

**Ключевые слова:** система управления городской агломерацией, модель управления городской агломерацией, метрополитенское управление, агломерационное управление, классификация

### ВВЕДЕНИЕ

Социально-экономическое значение городских агломераций для формирования условий по обеспечению актуального для России догоняющего развития трудно переоценить. Агломерационные эффекты создают конкурентные преимущества размещённым в агломерациях предприятиям. Это обеспечивает ускорение экономического развития. Однако не менее важным ресурсом для экономического роста является скрытый в агломерациях потенциал взаимодействия между входящими в них населёнными пунктами. Сила данного взаимодействия может варьироваться от его полного отсутствия до максимальной интеграции.

В процессе развития агломерации возникают определённые трудности, характеризующиеся как негативные «внешние эффекты». Они проявляются в возникновении проблем в транспортной сфере, экологии, ценообразовании на землю и недвижимость и т. п. Решение этих проблем осложняется наличием фрагментации власти в агломерации: единое в функциональном отношении экономическое пространство подроблено на множество административных единиц. Сложность управления агломерацией обосновывает трансформацию традиционного муниципального управления в т. н. «метрополитенское управление». Под ним мы понимаем «процесс, посредством которого ряд правительственных и неправительственных субъектов (гражданские ассоциации, государственно-частные партнёрства, профсоюзы, предприятия и т. д.) сотрудничают в области предоставления общественных услуг и разработки политики» [14]. Уровень развитости межмуниципального сотрудничества, мощность получаемых от него эффектов, институциональная среда и свойства агломерации формируют предпосылки к выбору той или иной т. н. «модели управления агломерацией». Эти

## ***КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ...***

модели являются вариантами системы метрополитенского управления и отвечают на вопросы «кто управляет?», «чем управляет?», «как управляет?».

Существуют десятки исследований по моделям управления, которые идентифицируют разное их количество, по-разному их называют. Отсутствие всеобъемлющей классификации моделей управления осложняет дальнейшее изучение управления агломерацией.

В исследовании ставится цель выявить основные критерии классификации, предложить собственный подход к классификации моделей управления агломерацией. Авторский подход отличается от изученных подходов тем, что в нём представлено наибольшее количество моделей управления, критериев классификации, все известные модели сгруппированы в четыре основные группы, представлены классификационные схемы для каждой из выявленных групп моделей управления. Работа, в первую очередь, носит теоретический характер, расширяет представление о моделях управления агломерацией.

Под городской агломерацией (Далее – ГА) мы понимаем «совокупность территорий муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах которых компактно расположен ряд населённых пунктов, главным образом городских, объединённых в сложную динамическую развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития» [8].

Исследование состоит из четырёх частей, каждая из которых раскрывает классификацию определённой группы моделей управления. Каждая часть в свою очередь представлена обзором имеющихся классификаций по рассматриваемой группе моделей, описанием применяемых критериев и авторской классификацией.

### **ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ**

Все разновидности моделей управления ГА объединим в четыре группы (одноуровневая, двухуровневая муниципальная, региональная, договорная). Объединение проведём по институциональному критерию, отвечая на вопрос «кто управляет?».

Целесообразность группировки моделей объясняется стремлением к ранговому упорядочению имеющихся моделей. Мы вводим новую классификационную единицу/ранг «группа моделей», которая является аналогом понятия «вид модели» и объединяет в себе множество похожих моделей управления (разновидностей), имеющих общие черты между собой по ряду критериев. Обычно под этим рангом понимают одноуровневую, двухуровневую муниципальную, региональную, договорную модели «как таковые», без уточнения нюансов. Некоторые разновидности моделей подаются учёными как отдельные виды моделей управления (например, специальный район), что предрасполагает к неудобной классификации в виде десятков и сотен моделей.

В некоторых из имеющихся ранговых классификаций под одноуровневой моделью понимается как управление ГА на основе межмуниципального

сотрудничества (договорная модель), так и управление ГА как единым муниципалитетом [1]. Известны иные концепции, когда все модели вначале делятся на институциональные и неинституциональные [18]. Мы предлагаем ранговую классификацию, когда все модели вначале делятся на два семейства в зависимости от статуса управляющей организации, затем модели с муниципальным/региональным статусом мы разбиваем на два рода по количеству уровней управления (одноуровневый, двухуровневый), а двухуровневый род по статусу второго уровня управления делим на двухуровневую муниципальную и региональную группы (рисунок 1). Одноуровневый род и семейство моделей без статуса муниципального образования/региона образуют монотипные иерархические единицы, что не противоречит правилам таксономии. В результате создаётся полная иерархическая классификационная система.

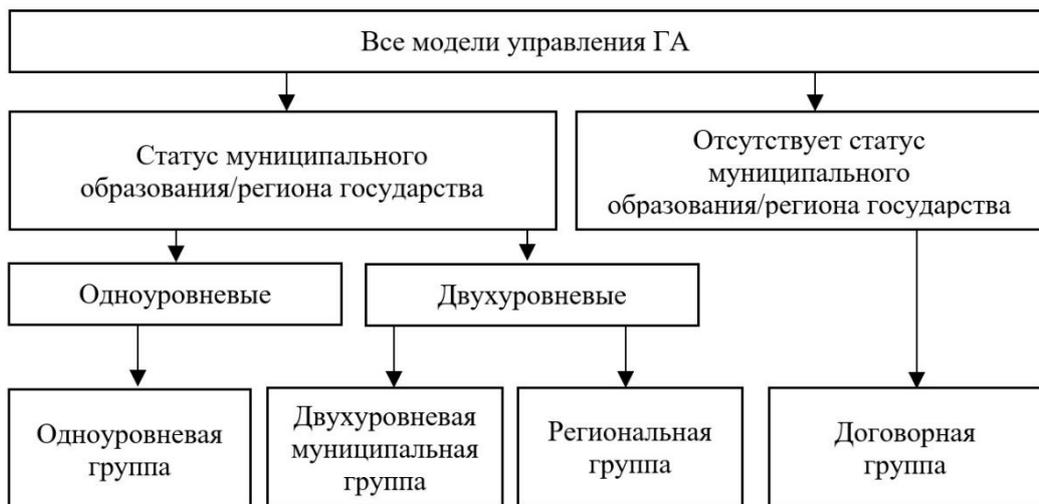


Рис. 1. Классификация моделей управления ГА

Рассмотрим каждую из четырёх групп.

#### ГРУППА ОДНОУРОВНЕВЫХ МОДЕЛЕЙ

Главной общей идеей одноуровневых моделей является то, что агломерация по большей части включается в территорию одного муниципального образования. Проблема фрагментации власти в ГА решается очень просто: через присоединение населённых пунктов к центральному городу ГА. Ему передаются основные полномочия, значимые для ГА в целом [13, с. 178–180].

Одноуровневая модель называется по-разному:

- 1) Единое муниципальное образование или управление. Например, Лос-Анжелес, Торонто, Виннипег, Эдмонтон, Шанхай, Лондон, Париж, Сидней, Токио, Пекин [1, 4, 13];
- 2) Одноуровневая [10; 11, с. 36, с.45, с. 50; 17].
- 3) Унитарная [3; 21, с. 228];

## ***КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ...***

4) Consolidated Local Government (консолидированное правительство). Например, Торонто, Кейптаун [16, с. 25–27];

5) One-tier consolidated government model (одноуровневая консолидированная). Например, Кейптаун, Торонто, Окленд, Хьюстон, Оттава [20];

6) One-tier governance (одноуровневое управление) в рамках группы «Institutional Models» (институциональные модели). Например, Торонто, Богота, Каракас [14, с. 7–8];

7) Metropolitan government (метрополитенское правительство). Например, Шанхай, Сингапур, Торонто [22, с. 4; 23, с. 13, с. 16].

У одноуровневой модели существует набор разновидностей, отличающихся друг от друга по ряду критериев:

1. Критерий территориальной трансформации. Муниципалитеты, входящие в агломерацию, могут преобразовываться через слияние [11], поглощение/присоединение/укрупнение (annexation, amalgamation, consolidation) [2; 12; 15; 16], разделение/выделение (City-county separation, выделение главного города из округа, может быть связано с выгодами получения новых функций и статуса) [15]. Некоторые муниципальные образования (Далее – МО) изначально развивались как ГА, например, Тольятти [6]. В зависимости от статуса участников территориальных преобразований могут быть разновидности: например, слияние округа и города внутри него с образованием единого правительства; слияние нескольких округов и т. п. [15].

2. Критерий централизации полномочий. Подразумевается, что одноуровневое МО может производить делегирование полномочий своим территориальным подразделениям, степень этого делегирования различается. Выделяют централизованную, с элементами децентрализации (территориальные подразделения с делегируемыми им функциями, органы управления на территориях выбираются, но сами территории не имеют статуса МО; например, Нью-Йорк, Париж, Берлин); одноуровневую децентрализованную (суть модели не поясняется; например, Будапешт, Лондон) [11, с. 46, с. 130] разновидности.

3. Критерий передачи полномочий единому муниципальному образованию с регионального уровня. Особо отмечаются случаи передачи полномочий муниципалитету с уровня региона. Например, в США середины XX века модель «the urban county» (городской округ) пользовалась спросом из-за получения ряда полномочий и трансфертов с регионального уровня [15, с. 42]. При достижении критического объёма переданных полномочий и ресурсов происходит образование смешанной модели с чертами одноуровневой и региональной. В этой редкой модели агломерации может присваиваться статус региона и города одновременно. Такая модель называется «Смешанная государственно-муниципальная организация управления», при которой ГА имеет статус региона, управляется региональной властью, но присутствуют признаки унитарной модели (например, Москва, Санкт-Петербург, Берлин, Гамбург) [3]. В чистом виде государственно-муниципальная модель относится к группе региональных моделей.

Представим схему объединённой авторской классификации группы одноуровневых моделей (рисунок 2).



Рис. 2. Авторская классификация группы одноуровневых моделей

#### ГРУППА ДВУХУРОВНЕВЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ

Двухуровневые модели целесообразно разделить на двухуровневую муниципальную и двухуровневую региональную (или государственно-муниципальную) группы. Деление обусловлено статусом организации, возглавляющей второй уровень управления. В двухуровневых муниципальных моделях второй уровень управления ГА имеет статус муниципального, а ГА – статус МО.

Иногда термины «двухуровневая модель» и «двухуровневая муниципальная модель» применяются как взаимозаменяемые, а региональная модель не входит ни в один из этих рангов [3; 4; 10, с. 20; 11, с. 52].

Двухуровневая муниципальная модель называется по-разному:

- 1) Двухуровневая модель муниципального управления. Например, Стокгольм, Монреаль [1];
- 2) Совместная организация управления. Например, Монреаль [3];

## ***КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ...***

- 3) Метрополитенская федерация [2];
- 4) Federation (федерация) [15];
- 5) Second Level Metropolitan Local Government (муниципальное правительство второго уровня) [16];
- 6) Metropolitan council (метрополитенский совет). Например, Лондон, Токио, Париж [23, с. 16];
- 7) Comprehensive («всеобъемлющая» модель). Например, Хельсинки, Кито, Абиджан, Кейптаун [21, с. 228];
- 8) Supra-municipal authorities (надмуниципальный орган) [19, с. 81].

Выявим критерии, на основании которых строится классификация разновидностей двухуровневой муниципальной модели:

1. Степень подчинённости нижнего уровня управления верхнему уровню. Существуют разные точки зрения на вопрос о том, может ли быть вообще какая-то подчинённость между уровнями. Так, например, ОАО «Гипрогор» характеризует двухуровневую модель как ту, в которой существует разделение функций между уровнями, но один уровень не подчиняется другому. В то же время есть альтернативный взгляд на этот вопрос: отсутствие подчинённости между уровнями (Дар-Эр-Салам, Танзания), ограниченное подчинение (Будапешт), значительное подчинение (Лондон) [16, с. 24].

2. Способ распределения полномочий между уровнями. В основном говорится о директивном или договорном распределении [4; 10; 11]. Директивное распределение является типовым, разрабатывается на национальном уровне для агломераций, желающих внедрить двухуровневую муниципальную модель управления. Договорное распределение носит вариативный характер, подразумевает возможность подписания договора, закрепляющего распределение обязанностей между уровнями управления.

3. Степень централизации полномочий на том или ином уровне управления. Существует исследование, в котором рассматривалось распределение между уровнями управления полномочий по 11 отраслям [19]. В двухуровневой модели один уровень должен контролировать хотя бы одну отрасль. Мы можем предложить три уровня централизации: низкий (1–4 отрасли), средний (5–7 отраслей), высокий (8–10 отраслей).

4. Количество уровней управления. Уровней управления на самом деле может быть не два, а три и более [4]. Например, при управлении соседними агломерациями возможны разнообразные надстройки в виде «n-го» уровня управления, и приданием статуса МО с целью получения трансфертов от государства.

5. Способ формирования органа управления ГА второго уровня. Представлены выборностью или делегированием [19, с. 81].

6. Территориальная характеристика власти правительства верхнего уровня. Осуществляет ли оно прямое управление какой-то территорией, например, центральным городом ГА. Или, наоборот, существует ли у центрального города собственное локальное правительство или же он управляется напрямую вторым уровнем [4].

7. Процесс создания двухуровневой модели в результате преобразования муниципалитетов. Процесс может идти по пути централизации (от отдельных МО к агломерационной системе) или децентрализации (от единого МО к агломерационной системе).

8. Передача полномочий с регионального уровня. Может быть передача полномочий в том или ином размере («The urban county», городской округ) [15], либо со временем произойдет присвоение статуса региона муниципальной надстройке, модель станет региональной (или смешанной с элементами двухуровневой муниципальной и региональной).

Представим схему объединённой авторской классификации группы двухуровневых муниципальных моделей (рисунок 3).



Рис. 3. Авторская классификация группы двухуровневых муниципальных моделей

#### ГРУППА РЕГИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ

Региональная модель управления является одной из самых сложных и противоречивых. Обычно в региональной модели два уровня управления, нижний представлен старыми МО, верхний – региональной властью. По правилам таксономии региональную модель можно отнести к разновидности двухуровневых моделей («двухуровневая региональная»), чаще всего её называют без упоминания количества уровней («региональная», «модель регионального управления», «региональная организация управления», «государственно-муниципальная») [1; 3; 4; 10].

Критерии классификации группы двухуровневых муниципальных моделей применимы и для региональной модели (кроме последнего критерия). В качестве особенных критериев можно назвать следующие:

1. Участие гражданского общества. В процесс управления может вовлекаться гражданское общество, образуются смешанные модели с элементами региональной: «Inter-local cooperation» (Нью-Йорк, Сидней, Лима) [20; 22; 23, с. 11–12];

2. Вид управляющей организации.

2.1. Без создания специальной структуры. Регион может постепенно аккумулировать у себя полномочия МО без создания специальной структуры управления, министерства региона выполняют координационную или исполнительную функцию. В России такая модель под названием «Централизация необходимых для развития агломераций полномочий на уровне субъектов РФ» применяется в Нижегородской области, в Приморском крае [12]. В зарубежных источниках такая модель именуется «Transfer of functions to the State government» (передача полномочий на региональный уровень) [15].

2.2. С созданием специальной структуры. Передача полномочий сопровождается созданием новой управленческой структуры, например:

2.2.1 АНО, Ассоциация; учредителями этих структур может быть регион, возможно совместное участие с МО [8];

2.1.2. Новое региональное правительство в случае получения агломерацией статуса «City–state» (город–государство), например, Берлин, Бремен, Гамбург, Сингапур, Шанхай;

2.1.3. Министерство по делам агломерации;

2.1.4. Межрегиональные/субфедеральные органы управления (Москва) [12, с. 15];

2.1.5. Созданные по инициативе региона разнообразные проектные офисы для решения одного вопроса в одной сфере, рабочие группы и т. п. [12].

3. Участие центрального правительства или иных регионов в управлении. Государственная власть может активно вмешиваться в дела ГА, как, например, в модели «Regional government established by the national government» (региональное правительство, назначаемое центральным государственным правительством; Мадрид, Манила) [16, с. 27].

4. Состояние МСУ. В некоторых случаях регион может подорвать МСУ, как, например, в модели «Centralized», когда ГА управляется государством (Хошимин, Гавана, Гонконг, Сингапур, Сантьяго) [21, с. 228];

5. Статус ГА с региональной моделью управления:

5.1. Правосубъектность отсутствует (ГА не является административной единицей).

5.2. Субъект государства (Москва, Берлин, Вена, Брюссель) [5, с. 60–61]

5.3. Учреждаемый регионом агломерационный округ (полномочия управляющей им организации определяются регионом, является региональной моделью в слабой версии) [7, с. 161–162];

5.4. «Федеральная территория» (подчиняется национальному правительству, назначение чиновников национальным правительством), например, Федеральный округ Колумбия в штате Вашингтон, Бразилиа, Каракас, Дели [5, с. 60–61].

5.5. «metropolitan city» (метрополитенский город), даются большие компетенции, сходные с компетенциями региона, собственный бюджет, высокая легитимность и т. п.

6. Смешанные/пограничные модели. Сложность региональной модели подразумевает наличие множества квази-региональных разновидностей с чертами иных моделей:

6.1. Смешанная одноуровневая региональная модель («Смешанная государственно-муниципальная организация») [3];

6.2. Смешанная договорная региональная модель («Voluntary cooperation and special districts»), регион вовлекается в ММС [20, с. 16].

Особенные критерии для региональной модели отразим на рисунке 4.



Рис. 4. Авторская классификация группы региональных моделей

## **КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ...**

### ГРУППА ДОГОВОРНЫХ МОДЕЛЕЙ

Договорные модели управления агломерацией базируются на межмуниципальном сотрудничестве (Далее – ММС), в котором выделяют три основных формы: ассоциативная, хозяйственно-организационная, договорная. ММС изучено довольно глубоко, в данной статье мы покажем только те аспекты ММС, которые затронуты исследованиями по управлению агломерацией.

Договорная модель управления ГА называется по-разному:

- 1) Договорная; например, Калгари, Нью-Йорк, Чикаго, Мехико, Буэнос-Айрес, Гуадалахара [3; 10, с. 19];
- 2) Фрагментарная, или «Fragmented» [4; 11; 21, с. 228];
- 3) Добровольное сотрудничество; например, Болонья [17].

Иногда одним термином обозначают все децентрализованные модели управления ГА, объединяющие как ММС, так и самостоятельное развитие МО без стремления к сотрудничеству:

- 1) «One-tier fragmented government model» (одноуровневая фрагментированная); например, Лос-Анджелес, Сидней, Цюрих [20, с. 10–11];
- 2) Territorial polycentrism (территориальный полицентризм); например, Лос-Анджелес, Буэнос-Айрес, Рио-де-Жанейро [23, с. 11].

Согласно 131-ФЗ, за каждым видом муниципального образования закреплён свой перечень вопросов местного значения. Муниципальных ресурсов (материальных, финансовых, правовых, организационных, включая кадровые) не всегда хватает для выполнения муниципальных обязанностей, что вынуждает муниципалитеты к поиску решения проблемы, например, через ММС.

Классификацию межмуниципального сотрудничества в России на основе 131-ФЗ представим в таблице 1.

Таблица 1

#### Классификация форм межмуниципального сотрудничества в России

Межмуниципальное сотрудничество (гл. 1, ст. 8; глава 9 131-ФЗ) – его типы, формы, проявления.						
Есть ли создание юридического лица?						
С созданием юридического лица					Без создания юридического лица	
К какому типу форм относится?						
Ассоциативный		Хозяйственно-организационный (неассоциативный)			Договорной	
Как проявляется?						
Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 8 131-ФЗ, 66 ст. 131-ФЗ);	Общероссийское объединение муниципальных образований (ч. 2, ст. 8, 131-ФЗ, ст. 67 131-ФЗ);	Иные объединения МО (ч. 3 ст. 8 131-ФЗ)	Межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества (ч. 4 ст. 8 131-ФЗ)	Межмуниципальные организации (ст. 68 131-ФЗ)	Некоммерческие организации муниципальных образований (ст. 69 131-ФЗ)	Договоры и соглашения (ч. 4 ст. 8 131-ФЗ)

Какая организационно-правовая форма?						
Некоммерческая организация: ассоциация (ч. 1 ст. 66 131–ФЗ)	Не указано	Некоммерческая организация: ассоциация (ч. 3 ст. 8 131–ФЗ)	Не указано	Межмуниципальные хозяйственные общества (ст. 68 131–ФЗ) в форме ЗАО, ООО.	Некоммерческая организация: АНО, фонд (ч. 1 ст. 69 131–ФЗ)	Отсутствует

Рассмотрим каждую из форм ММС.

#### Хозяйственно-организационная форма

Создаётся институциональная надмуниципальная надстройка – юридическое лицо, не имеющее статуса муниципалитета. Этому юридическому лицу могут передаваться некоторые полномочия (или исполнение этих полномочий), собственность и т. п. Формируется промежуточная стадия между одноуровневой и двухуровневой моделями: надмуниципальный уровень присутствует, но он не оформлен в качестве муниципалитета. Поэтому такая форма ММС не укладывается в один уровень управления.

Существуют разнообразные организационные структуры для реализации хозяйственного сотрудничества: «специальный район» (или «целевые районы») [17]; некоммерческие организации (Центры, институты, бюро, общества, НИИ), агентства, объединённые органы управления (совместные администрации), товарищества, ЗАО, ООО, АНО, фонды и др. [9].

Создаваемые организации варьируются по количеству целей:

1. Одна цель в «Single purpose district» (одноцелевой специальный район; Барселона, Мадрид, Мехико) [23, с. 22], в «Metropolitan agencies» (метрополитенское агентство) [22, с. 4];

2. Одна или несколько целей в «Metropolitan special districts including multi-purpose districts» (одно- или многоцелевые специальные районы, функции в основном не регуляторные [15], в «Service Delivery Authority» (служба доставки услуг, например, Ванкувер) [16];

3. Одна, но есть потенциал расширения деятельности на иные цели в «Monosectoral Intermunicipal Joint Authorities with Plurisectoral Potential» (Моносекторальное ММС с потенциалом расширения, применяется ГЧП) [18].

Организации отличаются по сферам деятельности:

1. Текущая деятельность в муниципальной экономике, науке, подготовке кадров (Совместные администрации, Центры, институты и т. п.; деятельность финансируется совместно муниципалитетами; Дания) [9];

2. Не текущая, а проектная инвестиционная деятельность: «Региональное агентство развития» (решения агентства обязательны для участников; Штутгарт); кооперативное общество [9];

3. Стратегическое или территориальное планирование развития ГА: «Planning & Service Delivery Authority» (не только предоставляет услуги в отраслях, но и разрабатывает стратегию развития; например, Лион и Марсель, Лагос) [16]; Чикагское

## ***КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ...***

метрополитенское агентство по планированию (координация территориального планирования, рекомендательный характер) [9].

Государственное участие в ходе создания организаций может проявляться в регламентации процесса создания и добровольности участия, в виде стимулирования, участия региона в качестве учредителя или соучредителя, координации муниципалитетов, что формирует пограничные модели в рамках теории «нового регионализма» (*Voluntary cooperation and special districts*; Париж) [20, с. 16]. В России участие региона в ММС замечено в Самарской, Саратовской, Ульяновской областях, Красноярском, Приморском, Алтайском, Пермском краях [12].

Ассоциативная форма договорной модели

Деление на ассоциативную и организационно-хозяйственную формы ММС условно. Из анализа зарубежной практики следует, что ассоциации могут решать не только политические вопросы для продвижения интересов муниципалитетов (как это происходит в России), но и иные вопросы (создание хозяйственных структур, координация и создание общих управляющих органов, защита узких отраслевых интересов), что стирает грань между ассоциативной и организационно-хозяйственной формами. В России преимущественно развита ассоциативная форма по сравнению с хозяйственной, на Западе тенденции противоположные [9].

Аналогично специальным районам создаётся институциональная надмуниципальная надстройка, которой придаётся статус юридического лица, но не муниципального образования в виде:

1) Ассоциаций [8], например, «Metropolitan–Wide Intermunicipal Joint Authorities», наиболее полные и принудительные ассоциации, у них много полномочий, финансы (Франция) [18];

2) Комитетов, комиссий (*Committees, commissions, partnership agreements, consortium agreements*), например, Париж, Милан, Торонто [16];

3) Советов, например, «Metropolitan Council of governments» (межмуниципальный совет муниципалитетов), чьи решения должны быть одобрены локальными советами муниципалитетов (Сан-Паулу, Болонья, Монреаль) [16, с. 26]; «*Voluntary metropolitan councils*» (совещательный орган без исполнительных функций) [15];

4) Советов по выработке общей стратегии развития (*Planning Authority*), например, Портленд, Нью–Йорк [16];

5) Синдикатов (свой бюджет, в них может участвовать регион, гражданское общество; Франция, Испания) [9];

6) Дистриктов (могут устанавливать свои налоги, решают в основном переданные государственные полномочия; Франция) [9];

7) Сообществ (совместные проекты, стратегия развития, государственное стимулирование; Франция) [9];

8) Кредитной ассоциации местных властей (кредиты муниципалитетам и межмуниципальным организациям; Дания), и др.

Отметим, что в качестве учредителей ассоциации может фигурировать иная ассоциация межмуниципального сотрудничества. Структуры различаются по видам компетенций (исполнительные, совещательные, распорядительные, контрольные и т. п.), функций (в какой отрасли происходит работа, в одной или нескольких отраслях)

[19, с. 81], степени добровольности вхождения в ассоциацию, количеству участников, территориальному охвату (внутрирегиональные, региональные и др.), уровню участников сотрудничества (горизонтальный – один уровень, вертикальный – более одного уровня) и т. п.

Цели ММС зарубежом разнообразны: координация и контроль в отдельной отрасли или группе отраслей («координирующая» разновидность) [7], сбор налогов («фискальная») [7], реализация неспецифичных для муниципалитета функций (например, проведение исследований, страхование, кредитование) [9]. Зарубежные муниципалитеты имеют большую свободу в области межмуниципального сотрудничества, вплоть до предоставления межмуниципальным ассоциациям законодательной инициативы (например, в Дании).

Представим схему объединённой авторской классификации ассоциативной и хозяйственно-договорной форм (рисунок 5).

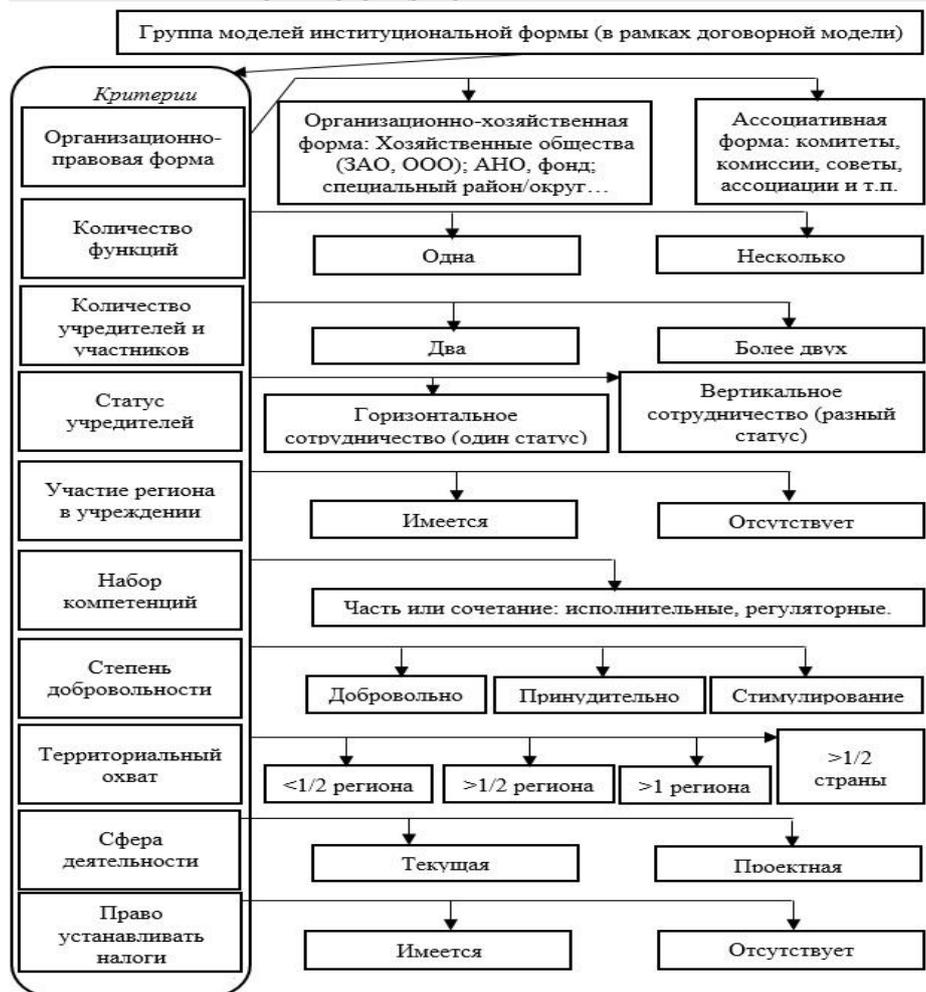


Рис. 5. Авторская классификация ассоциативной и организационно-хозяйственной форм в рамках группы договорных моделей

## **КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ...**

На данный момент в России существует меньше десятка добровольных ассоциаций муниципалитетов, созданных для развития агломерации.

Договорная форма в рамках договорной модели

В отличие от вышеописанных форм (носящих институциональный характер), в договорной форме не предусмотрено создание нового юридического лица («Noninstitutional Modes of Governance») [14, с. 7–8]. Однако надмуниципальной надстройкой может выступить тот муниципалитет, которому переданы обязанности по осуществлению услуг в иных муниципалитетах. Такая форма является зачатком двухуровневой модели, т.к. при наличии критической массы переданных полномочий произойдёт фактическое формирование двух уровней управления с разделением полномочий между ними. Это наблюдение ещё раз подтверждает наше предположение о целесообразности выделения договорной модели в отдельную группу. Некоторые учёные и научные коллективы отделяют договорную модель от одноуровневой [4; 10; 17; 20].

Договорная форма представлена разнообразными межмуниципальными соглашениями, договорами, созданием разнообразных временных структур без образования юридического лица. Договорное сотрудничество заключается для деятельности:

1) Текущей: «Contracting among local governments» (Лос–Анджелес) [16, с. 26], «intergovernmental agreements» (вопросы по совместному предоставлению и продаже услуг) [15];

2) Временной/проектной: комиссии, комитеты, рабочие группы без создания юридического лица, «Ad hoc cooperation among local governments / Case-by-case joint initiatives» (специальная кооперация между локальными органами власти для нерегулярных конкретных случаев, для реализации проектов) [16, с. 24].

Цели договорной формы ММС разнообразны: совместные закупки [7], передача осуществления некоторых полномочий муниципалитета за счёт межбюджетных трансфертов, покупка услуг одним муниципалитетом у другого [9], совместные проекты, консалтинг, обмен информацией и т.п. Любопытна разновидность ММС «The use of extraterritorial powers», её суть в предоставлении услуг за пределами границ муниципалитета для прописанных жителей, например, сбор мусора в дачных поселках, снабжение их водой и т. п. [15].

Сотрудничество может быть принудительным, добровольным, через стимулирование; например, во Франции муниципалитеты национального уровня стимулируются к сотрудничеству [7]. Возможны санкции за неисполнение договоров в «Formalized Agreements» (формализованные/официальные соглашения) [18]. ОЭСР, напротив, не видит в договорной форме места инструментам принуждения, считает институты управления слабыми с неформальной/мягкой координацией, слабой легитимностью, не считает такое метрополитенское управление полноценным («Informal/soft co-ordination») [19, с. 81].

Классификация разновидностей договорной формы включает в себя как критерии классификации институциональных форм, так и особенные критерии (рисунок 6).

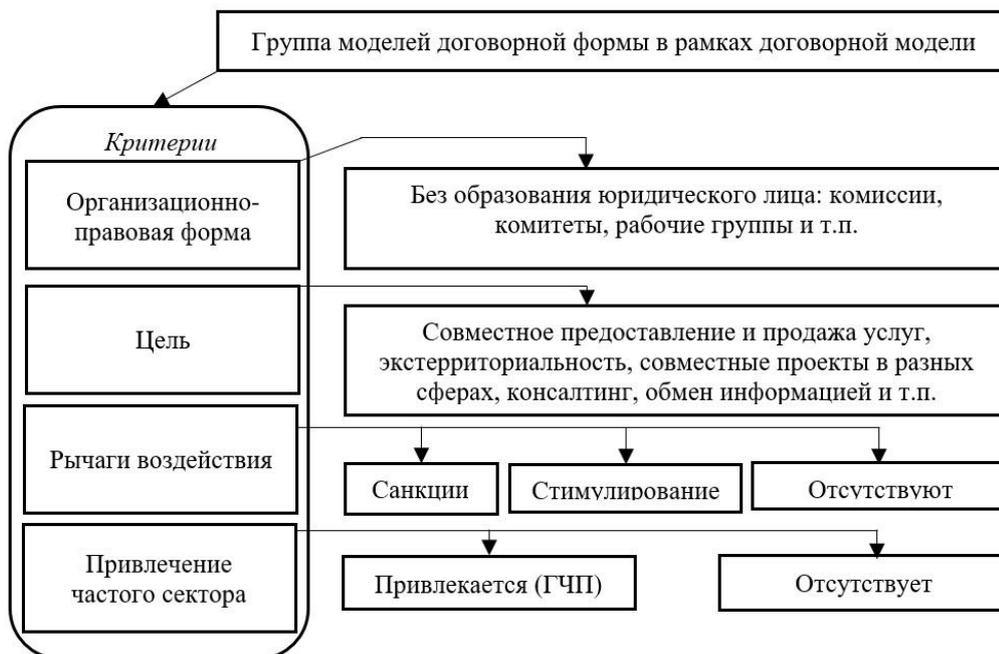


Рис. 6. Авторская классификация по особенным критериям договорной формы в рамках группы договорных моделей

Все перечисленные формы ММС в конечном итоге способны создать условия для пересмотра административных границ муниципалитетов. На территории одной и той же агломерации одновременно могут сосуществовать ММС разных форм, а в каждой форме может быть по несколько организаций.

### ВЫВОДЫ

Вышеперечисленные критерии классификации имеют обоснование во множестве работ отечественных и зарубежных экспертов. Теоретическая ценность нашего исследования в систематизации и построении более полной авторской классификации.

Сформированная классификация позволяет отойти от однокритериального подхода («кто управляет?») и перейти к многокритериальному подходу, базирующемуся на множестве критериев. Каждую модель можно классифицировать сразу с использованием ряда критериев, что позволяет более глубоко взглянуть на многообразии возможных моделей управления ГА.

На базе институционального подхода мы разбили все модели управления ГА на четыре группы моделей: одноуровневая, двухуровневая муниципальная, региональная, договорная. В рамках каждой группы на основании реально существующих и описанных в литературе моделей были сформированы отдельные классификации.

## **КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ...**

Данное исследование расширяет представление о моделях управления ГА, приводит всё их многообразие в чёткую структуру. Развить предлагаемую классификацию можно через применение интегрального показателя, например, степени централизации управления в модели.

### **Список литературы**

1. Волчкова И. В., Минаев Н. Н. Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика // Вопросы управления. № 11 (108). 2013.
2. Вульфович Р. М. Перспективы развития системы управления Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2007. № 3 (27). С. 140–151.
3. Глазычев В., Стародубровская И. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. 115 с.
4. Миронов Н. М. Городские агломерации: зарубежный опыт // Местное право. 2009. № 5–6. С. 53–80.
5. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы. Учебно-методическое пособие / Под редакцией В. Б. Зотова. М.: ГУУ; МГУУ Правительства Москвы. 2010. 296 с.
6. Павлов Ю. В. Модели управления городской агломерацией // Вестник Самарского государственного экономического университета. № 4 (78). 2011.
7. Попов Р. А., Пузанов А. С. Проблемы управления городскими агломерациями в современной России. // Городской альманах. Вып. 4. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
8. 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 № 82–АЦ.
9. Рагозина Л. Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. Институт экономики города. 2009. С. 21.
10. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Выпуск 2. ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «ГИПРОГОР». 2014.
11. Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М.: ИЭПП, 2004. С. 151.
12. Шугрина Е. С. Миронова Г. В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
13. Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций. Полная версия. PWC. Июль 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/agglomerations.html>.
14. Aguinaga E., Aranda A., Ardis L., Ferguson G., Reza S. M. Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance / Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University. 2015. 41 p.
15. Alternative approaches to governmental reorganization in metropolitan areas. Advisory commission on intergovernmental relations. A commission report. Washington. June 1962.
16. Andersson M. Metropolitan Regions as Governance Systems: Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2015. 78 p.
17. Blair A. Ruble. Lessons from Around the World for Moscow Governance in a Global Metropolitan Age. Блэр А. Рубл. Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой. Перевод с английского: Ксения Майорова. Журнал «Логос». № 4 (94) 2013 // Центр гуманитарных технологий. [Электронный ресурс] URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609>
18. Lefèvre C. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. Governing the metropolis: principles and cases / Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado–Roura, Jose Miguel Fernandez Guell, editors. 2008. P. 323.
19. OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, OECD Publishing, Paris [Электронный ресурс]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>

20. Slack E., Côté A. Comparative urban governance. Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs University of Toronto. July 2014. P. 60.

21. State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious cities. UN-Habitat. HS Number: 1031/08E. P. 224.

22. Tomàs M. Metropolitan Governance in Europe: Challenges and models. European Metropolitan Authorities AMB, February, 2015.

23. Yaro R. D., Ronderos L. N. International metropolitan governance: Typology. Case Studies and Recommendations. Developed for the Colombia Urbanization Review. September. The World Bank Group Regional Plan Association. 2011.

*Статья поступила в редакцию 20.02.2019*