

Э. Маркварт, Д.П. Соснин, С.В. Нечаева

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Эффективность управления городскими агломерациями до настоящего времени не была объектом пристального внимания исследователей. В статье предлагается оценивать ее применительно к договорной модели управления на основании трех компонентов, т.е. оценивать общую эффективность управления развитием агломерации как степень достижения целей агломерационного взаимодействия, «политическую» эффективность принятия и реализации решений, «менеджеристскую» эффективность реализации агломерационных проектов. Приведено теоретическое обоснование подхода и представлены результаты исследования эффективности управления агломерациями на примере агломераций Челябинской области.

Ключевые слова: управление агломерациями; городские агломерации; эффективность управления; агломерационное взаимодействие; развитие агломераций

Для цитирования: Маркварт Э., Соснин Д.П., Нечаева С.В. Оценка эффективности управления городскими агломерациями: теоретические и практические аспекты // Регион: экономика и социология. – 2023. – № 1 (117). – С. 44–81. DOI: 10.15372/REG20230102.

Особое значение городских агломераций для пространственного и социально-экономического развития общества представляется нам очевидным. Оно весьма обстоятельно рассмотрено в многочислен-

ных научных исследованиях [11; 12; 13; 25; 32]¹. Роль городских агломераций как моторов развития и источников инноваций, вытекающая из их важнейшего конкурентного преимущества – агломерационного эффекта [9; 29], определяет в том числе стремление различных акторов, в первую очередь публичной власти, обеспечить «надлежащее» (желательно эффективное) управление ими. Анализ сложности городских агломераций как объектов управления, а также описание самих моделей управления тоже представлены в научной литературе [6; 24]². Применительно к исследуемой теме, пожалуй, наиболее полно на данный момент изучен сам феномен городских агломераций, что является заслугой в первую очередь географов [2; 11; 19; 21]. Достаточно глубоко исследованы и агломерационные эффекты (экономия на масштабе, преимущества кооперации и координации, опережающий рост производительности труда, инновации и т.д.), и это – результат усилий экономистов. В то же время управление городскими агломерациями пока, по нашему мнению, исследовано и описано в научной литературе довольно фрагментарно: до сих пор наибольшее внимание здесь уделялось изучению самих моделей управления, их преимуществ и недостатков, форм и возможных вариантов их применения для различных «конфигураций» агломераций и разных типов проектов.

Вопросы, связанные с эффективностью управления агломерациями, пока не находили заметного отражения в научной литературе. Нам же исследование этого ключевого аспекта представляется не только необходимым и значимым, но и – с учетом накопленного опыта управления агломерациями – возможным. Эффективность

¹ См. также: *Маркварт Э., Швецов А.Н.* Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. – М.: ИД «Дело», 2017. – С. 160–165; *The impacts of metropolitan regions on their surrounding areas.* Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, 2019. – URL: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Metropolitan-regions.pdf>.

² См. также: *Маркварт Э.* Организационно-правовые аспекты договорной модели управления городскими агломерациями // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями / Под ред. К.А. Ивановой; науч. ред. Э. Маркварт. – М.: Проспект, 2021. – С. 188–201.

управления, в частности публичного администрирования, является важным критерием оценки любой управленческой деятельности (системы управления), ее состоятельности, успешности [15; 16; 22; 31] и с этой точки зрения, в свою очередь, подлежит оценке (измерению) с использованием различных подходов и показателей. Кроме того, сложность объекта управления, наличие, как правило, множества субъектов управления и многоуровневость решаемых задач позволяют предположить, что эффективность управления городскими агломерациями вряд ли может быть сведена исключительно к эффективности государственного и/или муниципального управления либо к эффективности проектного менеджмента. Наконец, эта тема имеет и практическую значимость: полученные оценки эффективности управления агломерациями позволяют сравнивать различный опыт, демонстрировать и продвигать позитивные (с точки зрения сформированных и согласованных подходов к оценке эффективности) практики, формировать обоснованные предложения по оптимизации управления там, где это необходимо.

Предположение о возможности исследования данного аспекта управления опирается прежде всего на существование достаточно большой эмпирической базы агломерационного взаимодействия (в первую очередь за рубежом). Этот опыт позволяет проанализировать факторы, которые имеют значение для выявления подходов к оценке эффективности управления. Российский опыт управления городскими агломерациями пока еще не настолько значителен и многообразен, чтобы давать возможность сформировать достаточно обоснованные выводы. Тем не менее исследование немногочисленных примеров относительно устойчивого агломерационного взаимодействия в России [10; 20] важно для понимания того, какую роль здесь играет эффективность управления, чем она определяется (если определяется) и в какой степени влияет на привлекательность модели управления.

Мы сознательно сконцентрировались только на одном (по нашему убеждению, наименее исследованном) аспекте управления городскими агломерациями – на его эффективности. Стремление к практической ориентированности, прикладной характер исследования за-

ставляют задаться вопросом о том, почему в России до настоящего времени не складываются эффективные практики управления городскими агломерациями. Соответственно, целью исследования является внесение вклада в повышение эффективности управления городскими агломерациями (а следовательно, пространственным развитием в целом). В известной мере сопутствующей целью можно обозначить продвижение так называемой договорной модели управления агломерацией, которая, с одной стороны и исходя из имеющегося опыта (в первую очередь зарубежного), может считаться более успешной моделью управления, а с другой стороны, в силу определенной сложности³ нередко вызывает сомнения у практиков (особенно в современных российских условиях, когда предпочтение нередко отдается наиболее простым, как минимум на первый взгляд, моделям управления).

Для достижения поставленной цели в рамках исследования были выявлены и проанализированы теоретические подходы к оценке эффективности управления городскими агломерациями, изучен и обобщен зарубежный (немецкий) и российский практический опыт управления агломерациями с точки зрения оценки его эффективности, сформулированы выводы и предложения о возможных направлениях ее повышения. Наряду с изучением и анализом теоретических источников, сбором и анализом доступной информации об опыте управления различными агломерациями в России и за рубежом, для обеспечения глубины и надлежащего качества исследования был использован метод социологического исследования. Мы провели ряд глубинных интервью с практиками, участвовавшими или участвующими в управлении двумя агломерациями Челябинской области (Челябинской и Горноуральской); полученные результаты использованы в анализе и оценке российского опыта управления городскими агломерациями, в том числе с позиций его эффективности.

³ См.: *Маркварт Э., Петухов Р.В.* Организационно-правовые модели управления агломерацией // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2016. – № 3. – С. 12–27.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

По нашему мнению, сложность исследовательского вопроса определяется рядом факторов. Во-первых, она связана со сложностью и многоаспектностью самого объекта управления: речь идет не об узкоконкретном объекте (например, недвижимости), но в то же время и не об огромном пространстве, обладающем высокой степенью абстрактности, а о комбинации конкретного и абстрактного. Кроме того, городская агломерация, являясь сама по себе самостоятельным объектом управления, одновременно представляет собой совокупность иных, также достаточно самостоятельных объектов управления (как правило, со стороны муниципальных образований). Наконец, этот объект довольно «подвижен», его конфигурация (состав, границы) может быть изменчивой. Во-вторых, сложность изучаемого вопроса определяется и особенностями субъекта управления, который в условиях реализации договорной модели управления (которую мы здесь и рассматриваем) не является единым, а представляет собой совокупность самостоятельных субъектов принятия решений, формирующих в качестве отдельного актора (возможно, еще одного субъекта) управления координирующий орган. В-третьих, заметный отпечаток на исследование вопроса об эффективности управления накладывает и сложность самого процесса управления, отражающая сложность его объекта и субъекта.

Как отмечено выше, в науке и теории вопросы эффективности управления в широком смысле (управление как менеджмент) исследованы глубоко и разносторонне. В самом упрощенном виде эффективность определяется как относительная характеристика результативности конкретной управляющей системы – достижение целей управления, соотнесенное с затратами на их достижение. С этой точки зрения эффективность менеджмента (в первую очередь в бизнесе), как правило, сводится к экономической эффективности и измеряется ее показателями. И хотя экономическая теория справедливо выделяет наряду с экономической эффективностью также и социальную, значение последней в общем менеджменте относительно невелико.

Вопросы эффективности публичного администрирования (государственного и муниципального управления) стали предметом особого внимания в связи с разработкой новых концепций публичного управления и подходов к их реализации, в частности принципов и моделей New Public Management, Good Governance и близких к ним. При этом, однако, понимание эффективности в разных моделях имеет некоторые различия. В принципе, применительно к публичному управлению большее значение (по сравнению с менеджментом в бизнесе) должна иметь социальная эффективность, что обусловлено целями и задачами публичной власти и публичного управления. В то же время очевидно, что и здесь важна экономическая эффективность – как минимум в том смысле, что конечность публичных ресурсов в сочетании с множественностью задач публичного управления не позволяет обеспечивать достижение результата управления «любой ценой». Критерии, показатели и процедуры оценки экономической эффективности для различных уровней публичного управления также являлись предметом многочисленных исследований и научных публикаций [3; 8; 14; 34], в том числе в контексте New Public Management. Нельзя не согласиться с мнением В.Н. Лексина о том, что «эффективность деятельности органов исполнительной власти следовало бы определять исходя из количественного соотношения целевым образом израсходованных ресурсов (финансовых, трудовых, информационных и др.) и результатов управления или путем сравнения экономических параметров реализации конкретных полномочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими среди одноименных параметров» на других территориях [15, с. 5–6].

Несколько иначе расставлены акценты в определении эффективного управления в модели Good Governance, предложенной 25 лет назад ООН [4; 5]⁴. Особое внимание здесь уделяется соответствию публичного управления его ключевым ценностям: верховенству права, равенству и недискриминации, участию жителей в управлении, оперативности, обеспечению консенсуса, прозрачности, подотчет-

⁴ См.: *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*. – URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> ; *12 Principles of Good Governance*. – URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> .

ности. Отдельную группу ключевых ценностей составляют и ценности менеджериума, а именно результативность и эффективность. В известной мере можно утверждать, что в этой модели различаются эффективное управление (собственно *good governance*) и эффективность, которая определяется как производство результатов, удовлетворяющих ожиданиям общества, при условии максимально рационального использования находящихся в распоряжении власти ресурсов и воспроизводства ресурсов. Соответственно, эффективное управление в контексте данной модели невозможно без эффективности в менеджеристском представлении (*efficiency*), но в то же время не тождественно ей (не ограничивается ею).

Безусловно, подходы к эффективности в менеджменте и государственном управлении в целом играют важную роль и для рассуждений об эффективности управления городскими агломерациями. Как отмечено ранее, тема эффективности управления пространственными объектами в целом и городскими агломерациями в частности до настоящего времени не привлекала особого внимания исследователей. Попытка опереться на исследования об управлении региональным развитием в большинстве случаев оказывается не слишком продуктивной, поскольку региональное развитие (особенно в работах российских авторов) обычно ассоциируется с социально-экономическим развитием. К тому же в российских исследованиях под регионами традиционно понимаются субъекты Федерации, которые в подавляющем большинстве случаев нельзя рассматривать как единое пространство, либо так называемые макрорегионы. Отражение подобного подхода в государственной политике фиксирует А.Н. Швецов, описывая пространственные структуры как объекты государственного воздействия [26, с. 134–141].

С точки зрения предмета исследования особый интерес вызывают работы, непосредственно посвященные управлению городскими агломерациями [6; 7; 17; 18; 30]. Как отмечено выше, в большинстве из них упор сделан на анализ самих моделей управления, агломерационных эффектов, основных направлений агломерационного взаимодействия. Пожалуй, еще большее количество исследований посвящено самому феномену городских агломераций, их типологии,

делимитации границ и другим аспектам, которые не являются управленческими в узком смысле слова.

Нам представляется уместным рассматривать результативность и эффективность (в общеупотребительной лексике – успешность) управления городскими агломерациями *в зависимости от целей управления*. При таком подходе становится очевидным, что цели управления в немалой степени связаны и с упомянутыми ранее объектом, субъектом, и с собственно процессом управления. Применительно к объекту управления можно допускать наличие единой цели у всех участников (в то время как цели управления развитием каждого участника агломерации не могут считаться целями агломерации). С точки зрения субъектов управления такое допущение хотя и возможно, но дается гораздо сложнее: можно предположить, что цели субъекта управления всей агломерацией (например, координационного совета агломерации) и субъектов управления отдельных ее участников (например, органов местного самоуправления) далеко не всегда совпадают. Признавая единство цели управления, мы, по сути, должны устанавливать приоритеты, выстраивать иерархию целей, где цели субъекта управления всей агломерацией будут превалировать над целями отдельных ее участников. Особый практический интерес, однако, представляет соотнесение целей с процессом управления. Укрупненно в рамках договорной модели управления мы выделяем два основных элемента процесса управления: так называемую «политическую» координацию и реализацию агломерационных проектов. «Политическая» координация, предполагающая поиск и нахождение баланса интересов участников агломерации, формирование целей, направлений и приоритетов агломерационного взаимодействия, идентификацию агломерационных проектов и форм их реализации, как правило, осуществляется единым координирующим органом, в котором представлены все участники агломерации. Практическая реализация агломерационного взаимодействия, в свою очередь, происходит в рамках так называемых агломерационных проектов. Для осуществления агломерационных проектов могут создаваться специализированные организации (юридические лица) – несколько (в зависимости от конкретных проектов) или одна («многопрофильная»,

призванная управлять всеми агломерационными проектами). Уставами устанавливаются цели и предмет деятельности организаций, в зависимости от которых определяются цели управления проектами. Некоторые проекты могут реализовываться без создания юридических лиц, и в таких случаях возможна фиксация целей проектов в муниципальных соглашениях и отдельных правовых актах.

Предположение о наличии (допустимости) различных целей у разных субъектов управления (акторов) в рамках различных процессов (этапов) управления позволяет, по нашему мнению, дифференцировать *три подхода к пониманию эффективности управления агломерациями*.

1. *Общая эффективность (результативность) управления городской агломерацией*. В широком смысле результативность (успешность) управления агломерацией может считаться достигнутой, если управление обеспечивает реализацию целей развития последней. В таком случае управление агломерацией можно признать в целом эффективным⁵, если сама агломерация развивается «в нужном направлении», т.е. позитивные агломерационные эффекты усиливаются, негативные минимизируются и при этом издержки на достижение целей развития в рамках управления агломерацией как единым объектом ниже, нежели сумма потенциальных издержек всех акторов для достижения сопоставимых целей. Среди целей развития агломерации могут быть, например, опережающие темпы роста производительности труда, увеличение экономического вклада агломерации в ВВП, повышение привлекательности и конкурентоспособности агломерации в страновом или международном масштабе, усиление функции инноваций и т.п.

В качестве примера можно привести так называемые европейские метропольные регионы Германии (термин «европейские» используется не для указания географической привязки, а для подчеркивания их особой значимости – на уровне общеевропейского пространства).

⁵ Применительно к данному подходу правильнее говорить о результативности (или успешности) управления агломерациями, а не об эффективности в точном смысле этого слова. Подробнее об этом см. ниже.

Цели таких региональных объединений могут фиксироваться либо в законах федеральных земель, либо непосредственно в учредительных документах (уставах) – нередко через перечень примерных задач (направлений деятельности).

Так, устав регионального союза Кёльн-Бонн закрепляет в качестве цели деятельности «содействие внутрирегиональной кооперации на политическом, экономическом и административном уровнях, усилению конкурентных преимуществ региона путем реализации соответствующих мер, продвижению потенциала региона» [30]. Здесь же определены ключевые направления деятельности: содействие повышению конкурентоспособности региона, маркетинг, формирование региональных стратегий развития и содействие региональному сотрудничеству (в том числе по вопросам интегрированного пространственного развития, содействия экономическому развитию, энергетики и климата, политики в отношении рынка труда, культуры, туризма и отдыха), сопровождение реализации муниципальных и региональных проектов на уровне федеральной земли, федерации и Евросоюза, сотрудничество с институтами программ структурной поддержки, постоянный обмен на политическом, экономическом и административном уровнях⁶.

Закон федеральной земли Гессен о метропольном регионе Франкфурт/Рейн-Майн устанавливает следующий круг задач региона: 1) создание, эксплуатация и содержание объектов для физической культуры, спорта, досуга и отдыха, имеющих значение, выходящее за границы отдельного населенного пункта; 2) создание, эксплуатация и содержание объектов культуры, имеющих значение, выходящее за границы отдельного населенного пункта; 3) маркетинг местоположения и содействие экономическому развитию; 4) планирование, создание и эксплуатация регионального парка Рейн-Майн; 5) планирование работы транспортной системы региона и управление ею; 6) развитие жилищного строительства в соответствии со спросом и мобилизация необходимых для этих целей земельных участков под

⁶ См.: *Satzung des Region Köln/Bonn e.V. vom 05. September 2018, § 2.* – URL: https://www.region-koeln-bonn.de/uploads/media/180905_RegionKoelnBonn_Satzung.pdf (пер. с нем. Э. Маркварта).

застройку; 7) ресурсосберегающее водообеспечение; 8) разработка и актуализация региональной концепции энергообеспечения и защиты климата; 9) разработка и реализация совместных стратегий цифровизации⁷. Закон допускает формирование внутри агломерации различных объединений муниципалитетов для решения отдельных задач из числа обозначенных. При этом границы отдельных объединений могут не совпадать с границами агломерации Франкфурт/Рейн-Майн.

Закон земли Северный Рейн-Вестфалия о региональном объединении Рура (полицентрическая агломерация в составе 11 крупных городов и четырех районов) определяет цель объединения очень широко («служение общественному благу метропольного региона Рур» – § 2), конкретизируя ее через две группы задач: обязательные задачи (первый абзац § 4: разработка и актуализация мастер-планов; учреждение и развитие ландшафтного парка Эмшер и сети объектов индустриального культурного наследия; сохранение и развитие не подлежащих застройке зеленых ландшафтов, водных и лесных объектов, имеющих выходящее за границы отдельных населенных пунктов значение для досуга и отдыха жителей, и сохранение природного баланса региона; содействие экономике региона и региональный маркетинг, включая создание, развитие и продвижение площадей для бизнеса, имеющих региональное значение; содействие развитию туризма в регионе и работа с общественностью в интересах региона; анализ и оценка данных о пространственном развитии региона) и факультативные (второй абзац § 4)⁸.

По нашему мнению, оценка эффективности управления агломерацией с точки зрения ее развития (и достижения целей развития) является наиболее сложной, но в то же время и наиболее значимой задачей. В некотором смысле цели развития агломерации в целом, усиления ее конкурентоспособности, наращивания позитивных агло-

⁷ См.: *Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG)* vom 8. März 2011, § 1. – URL: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-MetrRegFrankfGHErahmen>.

⁸ См.: *Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG)* vom 3. Februar 2004. – URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=1&bes_id=5244&aufgehooben=N&anw_nr=2 (пер. с нем. и компиляция Э. Маркварта).

мерационных эффектов можно рассматривать как «верхнеуровневые» по отношению ко всем остальным целям и задачам. Сложность оценки эффективности управления агломерацией с точки зрения развития последней обусловлена не только разнообразием, обтекаемостью формулировок целей, но и необходимостью соотнести реальные издержки (не только экономические), связанные с достижением этих целей, с гипотетическими (потенциальными) издержками, которые могли бы возникнуть в случае попытки достижения аналогичных целей каждым из участников агломерационного взаимодействия⁹. Собственно, наше исследование позволяет предположить, что такие попытки до настоящего времени не предпринимались ни на теоретическом, ни на практическом уровне. Как минимум, это касается второго компонента – издержек достижения целей. В этом контексте применительно к достижению целей развития агломерации правильнее говорить не об эффективности в точном смысле этого термина, а о результативности или успешности управления.

Другим возможным подходом является использование бенчмаркинга, который позволяет сравнивать управление различными агломерациями. Бенчмаркинг, однако, предполагает необходимость сформировать некий достаточно универсальный набор критериев и показателей для оценивания и сравнения, а это, на наш взгляд, возможно только в том случае, если предположить, что цели управления различными агломерациями одинаковы (или хотя бы сходны). В этом смысле интересен подход, используемый в некоторых европейских странах, в частности в упоминавшейся выше Германии. С определенной долей условности можно говорить, что цели развития европейских метрополитных регионов здесь переосмыслены в контексте функций, которые они выполняют (призваны выполнять). Исследователи и практики на первом этапе выделили три «классические» функции метрополий:

- функцию принятия решений и контроля, которая определяется высокой концентрацией органов, оказывающих политическое

⁹ Если предположить, что такие цели вообще ставились бы отдельными участниками в условиях отсутствия агломерационного взаимодействия.

(органы власти, судебные и иные правоохранительные институты, международные и центральные организации и союзы) и хозяйственное (место расположения руководства крупных фирм, концернов) влияние через принятие ключевых решений и контроль;

- функцию инноваций. Высокий (выше среднего) инновационный потенциал, сконцентрированный в регионе, позволяет ему быть мотором экономического и общественного развития (генерирование инноваций);
- так называемую gateway-функцию, т.е. функцию хаба, важнейшего узла междустрановых/глобальных потоков знаний, информации, услуг, людей, грузов, капитала (предполагает высокую степень связности пространства и доступности региона) [33].

Был разработан набор показателей для измерения значения этих функций, сформированы индексы функций и сводный индекс¹⁰ (см. таблицу).

Несколько позднее была идентифицирована четвертая функция метрополитных регионов – функция символа, отражающая высокий креативный потенциал региона, его выдающуюся (выходящую за рамки региона и страны) роль в культуре [28, р. 22–29].

Формирование индекса посредством анализа основных компонентов исходит из представления о том, что замена нескольких переменных (индикаторов) единственной (единой) «гиперпеременной» позволяет лучше отражать суть явления, нежели любая из отдельных исходных переменных, а поскольку индикаторы отражают сходные аспекты явления, они коррелируют между собой [33]. Существующие проблемные аспекты количественного измерения функций агломераций, такие как валидность и надежность показателей, разница и из-

¹⁰ Пример обоснования выбора показателей, источников их получения и подхода к расчету можно найти в исследовании Инициативной группы «Европейские метрополии в Германии» в рамках проекта «Модели пространственной организации» (2007 г.), инициированного профильным федеральным министерством (URL: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=815&token=f9ecf555ad6bfd5824bee799ac099514996da931> , с. 10).

Главные компоненты индекса 11 метрополных регионов Германии

Метрополный регион	Функция принятия решений и контроля	Функция центра инноваций и конкуренции	Функция хаба	Общий индекс
Рейн-Рур	22,40	12,29	12,97	14,80
Мюнхен	14,38	13,16	10,15	12,46
Берлин-Бранденбург	8,06	12,03	11,57	11,80
Франкфурт/Рейн-Майн	8,74	8,50	11,32	10,00
Штуттгарт	5,76	8,69	2,45	5,71
Гамбург	4,59	5,05	5,66	5,43
Ганновер-Брауншвейг-Гёттинген	4,71	5,99	4,52	5,26
Галле-Лейпциг	2,80	4,72	2,92	3,77
Нюрнберг	0,98	2,99	1,85	2,17
Рейн-Неккар	0,98	3,51	1,18	2,11
Бремен-Ольденбург	1,75	2,36	1,16	1,84

Источник: <https://docplayer.org/61876228-Regionalmonitoring-der-europaeischen-metropolregionen-in-deutschland.html> (пер. с нем. А. Алтынбаевой).

менчивость конфигураций, осознаны научным и экспертным сообществом [33, р. 32–38], однако не являются основанием для отказа от применения и развития данного инструмента.

Важно отметить, что подобный подход к оценке уровня развития агломераций (который может быть использован и для оценки успешности/эффективности управления агломерациями) был сформирован в процессе регулярного взаимодействия научного, экспертного сообщества и практиков в рамках платформы Инициативной группы «Европейские метрополные регионы в Германии» (<https://deutsche-metropolregionen.org/>) и различных проектов, в разные годы инициировавшихся профильными федеральными и региональными министерствами и ведомствами. Значителен вклад Федерального института исследований в сфере строительства, городского

и пространственного развития (BBSR)¹¹, который, помимо прочего, ведет мониторинг метрополитных регионов в Европе. С учетом заметной разницы в информационной базе в различных европейских странах здесь используется несколько иной набор критериев и показателей для расчета индекса метрополитных функций. В России в этом контексте наибольший интерес, по нашему мнению, вызывают размышления коллег из Фонда «Институт экономики города» о подходах к оценке степени развитости городских агломераций. И хотя А.С. Пузанов и Р.А. Попов не ставят задачу оценки результативности и эффективности управления, отдельные подходы и индикаторы развитости агломераций, по нашему мнению, могут быть использованы для такой оценки¹².

Резюмируя эту часть рассуждений, подчеркнем, что *общая оценка эффективности управления агломерацией может определяться в зависимости от степени достижения целей агломерационного взаимодействия*. В широком смысле целью развития агломерации (и управления ею) является усиление конкурентоспособности агломерации на глобальных, национальных или как минимум крупных межрегиональных рынках, увеличение ее вклада в развитие экономики и общества, в инновации и т.д. Конкретные цели, в свою очередь, могут устанавливаться в индивидуальном порядке (соглашениями или иными правовыми актами, институционализирующими агломерацию как объект управления) либо единообразно для всех или части агломераций (если они с этим согласны). Второй подход (бенчмаркинг) позволяет создать унифицированный набор критериев и показателей для оценки эффективности управления, а также облегчить сравнительный анализ различных агломераций в целях повышения эффективности.

2. Другим важным аспектом оценки успешности управления агломерациями является сам процесс агломерационного взаимодействия, точнее, *процесс принятия и реализации решений*.

¹¹ См.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. – URL: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/_node.html.

¹² См.: Оценка развитости городских агломераций. – URL: https://www.urban-economics.ru/sites/default/files/07.12_ocenka_razvitosti_gorodskih_aglomeracij.pdf.

Поскольку договорная модель управления агломерацией предполагает участие в процессе управления многих стейкхолдеров, эффективность взаимодействия между ними (достижение нужного результата в виде консенсуса, согласования интересов с наименьшими временными и административными издержками) имеет очень важное значение для реализации целей управления и развития. Можно говорить, что эффективность агломерационного взаимодействия в узком смысле определяется в первую очередь эффективностью процесса принятия решений. Договорная модель предполагает ключевую роль координирующего органа, которая состоит в поиске и достижении баланса интересов участников, подготовке и согласовании проектов решений (которые в дальнейшем должны приниматься отдельными участниками агломерации), мониторинге и контроле реализации принятых решений, методическом и организационном сопровождении агломерационных проектов и т.д. С этой точки зрения эффективность управления агломерацией тесно связана с эффективностью деятельности координирующего органа.

Применительно к данному аспекту также, видимо, уместнее (как минимум пока) говорить об успешности или результативности управления, нежели об эффективности в точном значении этого термина. Ведь оценка эффективности предполагала бы необходимость выявления и подсчета издержек, связанных с реализацией соответствующих функций координирующим органом, и соотнесения их с потенциальными издержками координации работы участников в условиях гипотетического отсутствия такого органа, что представляется не только затруднительным, но и не слишком практичным. При оценке же результативности (успешности) координирующей деятельности могут быть использованы, в частности, такие критерии, как количество принятых решений, сроки разработки и принятия решений, доля решений совета, исполненных участниками, удовлетворенность участников деятельностью совета, степень влияния на региональную политику и др. Ряд экспертов предлагают такой довольно интересный критерий, как степень (уровень) признания (принятия) координирующего органа различными стейкхолдерами (в частности, в регионе) [27].

В рамках настоящего исследования в отношении российских агломераций изучался в первую очередь именно этот аспект эффективности управления. Собственно, экономическая эффективность приобретает гораздо большее значение применительно к третьему аспекту управления агломерациями.

3. Практической сущностью агломерационного взаимодействия являются агломерационные проекты, поэтому эффективность (точнее, успешность) управления агломерацией невозможно оценивать без *оценки эффективности агломерационных проектов*. Она, в свою очередь, зависит от выбранных механизмов (идентификация и осуществление конкретных агломерационных проектов) и форм (заключение и выполнение межмуниципальных соглашений и соглашений агломераций с частными лицами, создание и деятельность организаций / юридических лиц) реализации таких проектов. Здесь нам представляется уместным говорить об адаптации подходов и критериев оценки эффективности управления проектами (проектный менеджмент) [1; 23], а в отдельных случаях – управления организациями (компаниями) для агломерационного взаимодействия.

Результаты одного из наиболее известных (хотя и относительно давних) исследований межмуниципального сотрудничества в Германии, проведенных компанией Kienbaum по заказу Германского союза городов и общин, выявили три лидирующие цели такой кооперации: экономическая эффективность (ее назвали 40,8% опрошенных, представляющих более 350 муниципалитетов), обеспечение (гарантия) предоставления услуг (33,1%), качество и приближенность к жителям/потребителям (18%)¹³. При этом наибольший потенциал повышения экономической эффективности виделся респондентам в совместных закупках, информационно-коммуникационных технологиях и персонале. В тех федеральных землях Германии, где государство стимулирует межмуниципальную кооперацию, государствен-

¹³ См.: *Interkommunale Zusammenarbeit Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund*. – Düsseldorf, Juni 2004. – URL: <https://docplayer.org/191835644-Interkommunale-zusammenarbeit-studie-der-kienbaum-management-consultants-gmbh-in-kooperation-mit-dem-deutschen-staedte-und-gemeindetag.html> .

ная поддержка конкретных проектов напрямую увязывается с так называемым «увеличением эффективности». Так, в соответствии с п. 4.2 директивы профильного министерства земли Северный Рейн-Вестфалия о субсидировании федеральной землей межмуниципального сотрудничества «в рамках сотрудничества должна достигаться экономия затрат на персонал и материальных затрат в размере не менее 15% в год (увеличение эффективности, Effizienzgewinn)»¹⁴. В то же время государство содействует проектам межмуниципальной кооперации и без учета данного требования, если кооперация позволяет обеспечить «иную значительную добавленную стоимость» (ценность) в виде существенного улучшения предложения публичных услуг или обеспечения решения муниципальных задач, которые не могли бы быть «равноценным образом» решены муниципалитетами самостоятельно.

Отталкиваясь от целей и конкретных задач, можно сформулировать ключевые параметры эффективности проекта, связанные с планируемыми и достигнутыми результатами и использованными ресурсами / осуществленными затратами. Если проект реализуется через конкретное межмуниципальное соглашение или договор (например, о совместном проведении мероприятия или о совместной закупке), то, по нашему мнению, соглашением (приложениями к нему) могут (и даже должны) устанавливаться такие параметры и подходы к оценке эффективности. Чтобы оценить ее, необходимо иметь «масштаб для сравнения». Сравнение может осуществляться как посредством упоминавшегося ранее механизма бенчмаркинга, так и – теоретически – посредством соотнесения с потенциальными результатами и издержками самостоятельной реализации проекта каждым из участников соглашения. При формировании критериев, показателей, по-

¹⁴ См.: *Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit*. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen – 301 – 43.02.05/04 vom 31. August 2021. – URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=202&bes_id=46868&val=46868&ver=7&sg=0&aufgeho ben=N&menu=1 .

рядка оценки эффективности проектов можно опираться и на существующие методики, стандарты проектной деятельности¹⁵.

В случае если для реализации агломерационных проектов создаются юридические лица (организации), цели, задачи, предмет, а также критерии эффективности деятельности таких организаций должны определяться их учредителями – муниципальными образованиями¹⁶. При этом критерии эффективности (как минимум их значительная часть) должны соотноситься с достижением целей (решением задач), ради которых и создавалась межмуниципальная организация. Так, например, среди критериев эффективности деятельности межмуниципальной транспортной компании, работающей в сфере общественных перевозок, должны быть не только внутренние показатели эффективности, но и показатели, отражающие физическую и экономическую доступность общественного транспорта: расширение сети маршрутов, увеличение частоты (периодичности) движения транспортных средств, четкость соблюдения расписания движения общественного транспорта, улучшение стыковки различных видов транспорта, ограничение роста (или снижение) тарифов и т.д. В зависимости от целей могут определяться и другие критерии (например, рост доли экологичного транспорта и др.).

Учредители вправе (пожалуй, и должны) установить и порядок оценки эффективности деятельности организации. Возможны ситуации, когда действующая межмуниципальная организация на каком-то этапе приступает к реализации агломерационного проекта, который не был предметом деятельности организации на момент ее создания.

¹⁵ См.: *ГОСТ Р 54870-2011*. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200089605>; *ГОСТ Р 54869-2011*. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектами. – URL: <http://gostrf.com/normadata/1/4293797/4293797785.pdf>; *ГОСТ Р 54871-2011*. Проектный менеджмент. Требования к управлению программой. – URL: <http://gostrf.com/normadata/1/4293797/4293797787.pdf>; *ГОСТ Р ИСО 21500-2014*. Руководство по проектному менеджменту. – URL: <http://meganorm.ru/Data2/1/4293765/4293765998.pdf>.

¹⁶ См.: *Маркварт Э., Агапова Е.В., Вобленко С.В.* Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: Учеб. пособие. – М.: Проспект, 2015. – С. 215–228.

Например, в приведенном выше примере общественных перевозок – проект по переводу всех общественных перевозок в границах агломерации на экологичные виды топлива. По нашему мнению, если речь идет о крупных и значимых с точки зрения общих целей управления агломерацией проектах, то критерии и порядок оценки их эффективности должны определять муниципалитеты – учредители организации независимо от того, кто является инициатором таких проектов (муниципалитет или сама организация). Критерии и порядок оценки эффективности небольших проектов, не оказывающих значительного влияния на достижение целей агломерации в целом, могут определяться самими межмуниципальными организациями в рамках оперативной деятельности.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИМИ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ НА ПРИМЕРЕ АГЛОМЕРАЦИЙ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

При оценке эффективности управления агломерациями Челябинской области применялся описанный выше подход: оценка общей эффективности управления агломерацией, эффективности процесса принятия и реализации решений и эффективности агломерационных проектов. В качестве источников информации использовались релевантные документы и публикации в средствах массовой информации, а также данные, полученные в ходе экспертных интервью с представителями органов местного самоуправления муниципальных образований – участников агломераций Челябинской области, региональных органов государственной власти, отвечающих за развитие агломераций, исполнительных органов управления агломерациями (действующего исполнительного органа агломерации «Горный Урал» и ныне упраздненного исполнительного органа Челябинской агломерации).

Агломерация «Горный Урал». Выбор агломерации «Горный Урал» для настоящего исследования был обусловлен тем, что она является примером полицентрической агломерации, по своей структуре располагающей к использованию договорной модели управле-

ния. Как объект управления, агломерация была оформлена в 2016 г. специальным соглашением о межмуниципальном сотрудничестве Миасского, Златоустовского, Чебаркульского, Трехгорного и Карабашского городских округов, а также Саткинского и Кусинского муниципальных районов. В связи с отсутствием в российском федеральном законодательстве определения понятия «агломерация» в соглашении было дано собственное определение агломерации как «компактного пространственного объединения населенных пунктов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально-бытовыми связями»¹⁷. Цель соглашения сформулирована как «проведение муниципальными образованиями скоординированной экономической, социальной, финансовой и градостроительной политики, соблюдение последовательности выполнения мероприятий по территориальному планированию, формирование единой планировочной структуры, развитие транспортной, инженерной инфраструктуры, урегулирование организационных вопросов, связанных с реализацией инвестиционных проектов на территориях вышеназванных муниципальных образований, улучшение качества жизни населения муниципальных образований»¹⁸. В соглашении и иных документах агломерации «Горный Урал» отсутствуют конкретные измеримые и верифицируемые показатели достижения заявленной цели межмуниципального агломерационного сотрудничества, а сама цель определена весьма широко. Это существенно затрудняет оценку результативности и эффективности ее достижения (общей эффективности управления агломерацией).

В рамках Соглашения о создании агломерации «Горный Урал» стороны договорились о разработке единой концепции социально-экономического развития агломерации, которая (концепция), од-

¹⁷ *Соглашение о создании агломерации «Горный Урал»*. – URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.karsob.ru%2Fupload%2Fiblock%2F22a%2F%25D0%25A1%25D0%25BE%25D0%25B3%25D0%25BB%25D0%25B0%25D1%2588%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25B8%25D0%25B5%2520%25D0%2593%25D0%25BE%25D1%2580%25D0%25BD%25D1%258B%25D0%25B9%2520%25D0%25A3%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25BB.doc&wdOrigin=BROWSELINK>.

¹⁸ Там же.

нако, до сих пор так и не существует. Столь длительное отсутствие концептуального, стратегического документа, определяющего направления развития агломерации, может свидетельствовать об определенном кризисе целеполагания в системе управления агломерацией «Горный Урал». Из интервью, проведенных в ходе исследования, видно, что в начале 2022 г. межмуниципальный совет агломерации вновь заявил о необходимости разработки стратегии социально-экономического развития агломерации. В муниципальных образованиях, входящих в агломерацию, запланировано проведение стратегических сессий, направленных на формирование требований ключевых заинтересованных сторон для технического задания на разработку данной стратегии. Очевидно, что планируемая к разработке стратегия развития агломерации «Горный Урал» должна быть синхронизирована со Стратегией социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года, в которой агломерация «Горный Урал» зафиксирована в качестве ключевого экономического центра второго уровня¹⁹.

Муниципальные образования, ратифицировавшие соглашение, согласовали проект схемы территориального планирования агломерации «Горный Урал» на период до 2040 г., который был разработан по инициативе правительства Челябинской области и утвержден им в августе 2020 г. При утверждении проекта схемы территориального планирования агломерации «Горный Урал» были определены ее задачи: создание устойчивого, благоприятного и комфортного климата для жизнедеятельности населения в современных социально-экономических условиях; повышение конкурентоспособности экономики территорий агломерации «Горный Урал» и обеспечение стабильного притока ресурсов в регион; формирование эффективного экологического каркаса территории агломерации «Горный Урал»; создание эффективной системы транспортной доступности территории агломерации «Горный Урал»; регулирование внутренней миграции из больших, малых и средних городов в региональный центр; повы-

¹⁹ См.: *Стратегия* социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/553133071?ysclid=157x7p80lq421416409>.

шение эффективности управления территорией агломерации «Горный Урал»; контроль развития городов-ядер, предотвращение демографической перенасыщенности их отдельных частей и избыточного давления на их инфраструктуру; определение потенциальных возможностей для осуществления товарных, финансовых, технологических, культурных и других связей территории агломерации «Горный Урал» с иностранными инвесторами²⁰.

Оценка общей эффективности управления агломерацией на основе представленного перечня задач требует разработки соответствующих подходов и инструментов (на данный момент отсутствуют). В качестве возможного подхода к оценке можно ориентироваться на описанный выше пример формирования индекса европейских метропольных регионов Германии.

Переходя к вопросу об оценке эффективности принятия решений, отметим, что в агломерационном соглашении стороны договорились о создании межмуниципального совета, состоящего из представителей муниципалитетов (главы и председатели собраний депутатов пяти городских округов и двух районов; представители поселений этих муниципальных районов в состав межмуниципального совета не входят). Одна из ключевых целей совета – «политическая» координация деятельности стейкхолдеров агломерации в процессе принятия и реализации решений. Совет фактически функционирует как часть системы управления ассоциацией муниципальных образований Челябинской области «Горный Урал», созданной в 1994 г. и объединяющей 12 муниципалитетов, включая всех участников одноименной агломерации. Из-за отсутствия исполнительного органа межмуниципального совета агломерации «Горный Урал» его функции на практике без правовых оснований осуществляет исполнительная дирекция ассоциации. В качестве ключевых критериев эффективности агломерационного взаимодействия респонденты в ходе интервью выде-

²⁰ См.: *Постановление* Правительства Челябинской области от 3 августа 2020 года № 387-П «Об утверждении схемы территориального планирования части территории Челябинской области (Златоустовский, Миасский, Карабашский, Чебаркульский городские округа, Кусинский и Саткинский муниципальные районы (территория агломерации “Горный Урал”))». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/570871608>.

лили консенсусный подход к принятию решений (понимаемый как единогласие) и прозрачность управления и деятельности органов и организаций, осуществляющих управление. Формально эффективность процесса принятия решений, понимаемая как согласование интересов участников агломерационного взаимодействия с наименьшими временными и административными издержками для достижения баланса интересов в рамках координирующего органа агломерации «Горный Урал», представляется достаточно высокой. Однако относительность данного вывода связана с тем, что фактически межмуниципальный совет не рассматривал аспекты агломерационного взаимодействия, требующие от участников вложения значительных ресурсов.

Оценка третьего элемента – эффективности агломерационных проектов – применительно к управлению агломерацией «Горный Урал» не осуществлялась по банальной причине отсутствия до настоящего времени агломерационных проектов, идентифицированных, финансируемых и реализованных муниципалитетами – участниками агломерации.

Резюмируя анализ эффективности (результативности) управления агломерацией «Горный Урал», можно утверждать:

1) в Соглашении о создании агломерации «Горный Урал» цели агломерационного сотрудничества определены крайне широко, а конкретные задачи, измеримые критерии и показатели достижения не закреплены. Ввиду отсутствия совместных агломерационных проектов (и, соответственно, возможного их влияния на развитие агломерации) оценить результативность управления агломерацией в целом представляется невозможным;

2) эффективность процесса принятия решений межмуниципальным советом формально довольно высока. Однако из-за отсутствия решений, требующих вложения значительных ресурсов со стороны муниципалитетов-участников, эта оценка весьма условна;

3) эффективность реализации межмуниципальных агломерационных проектов не может быть оценена ввиду отсутствия таких проектов.

Челябинская агломерация. Эта агломерация одной из первых в России стала не только предметом пристального внимания специа-

листов [6], но и юридически оформленным примером агломерационного взаимодействия. Она была юридически оформлена в 2014 г. путем подписания Соглашения о создании Челябинской агломерации семью муниципальными образованиями: Челябинским и Копейским городскими округами, Сосновским, Еткульским, Коркинским, Красноармейским и Еманжелинским муниципальными районами²¹. В статье 2 соглашения цели ее создания были определены как «формирование единой социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, увеличение объемов жилищного строительства, улучшение продовольственного обеспечения населения муниципальных образований, входящих в Челябинскую агломерацию, за счет средств бюджетов всех уровней и привлеченных инвестиций»²². Для реализации этих целей планировалось разработать концепцию социально-экономического развития Челябинской агломерации. Концепция была подготовлена в рамках агломерационного взаимодействия и одобрена всеми участниками агломерации, но в итоге так и не утверждена на региональном уровне (как стратегия части субъекта Федерации). В Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года, в свою очередь, Челябинская агломерация рассматривается в качестве ключевого экономического центра первого уровня.

Анализ Соглашения о создании Челябинской агломерации, стратегических и иных документов агломерации свидетельствует об отсутствии конкретных измеримых показателей достижения заявленных целей межмуниципального агломерационного сотрудничества, что существенно затрудняет оценку результативности и эффективности их достижения (общей эффективности управления агломерацией). Схема территориального планирования Челябинской агломерации на срок до 2040 г., разработанная по инициативе правительства Челябинской области и утвержденная его Постановлением № 172-П от 20 апреля 2016 г. «О схеме территориального планирования части

²¹ См.: *Решение* Челябинской городской Думы от 24.06.2014 № 52/6 «Об утверждении Соглашения о создании Челябинской агломерации». – URL: <http://www.kapo-gorbunov.ru/index.php?docid=234882>.

²² Там же.

территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации)», исходит из необходимости территориального планирования, направленного на формирование и эффективное развитие единого социально-экономического и инвестиционного пространства с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания, природно-экологическим каркасом в целях

- создания устойчивого, благоприятного и комфортного климата для жизнедеятельности населения в современных социально-экономических условиях;
- повышения конкурентоспособности экономики Челябинской области и обеспечения стабильного притока ресурсов в регион;
- регулирования внутренней миграции из малых и средних городов в региональный центр;
- повышения эффективности управления;
- контроля развития города-ядра и предотвращения перенасыщенности и избыточного давления на инфраструктуру²³.

Оценка общей эффективности управления агломерацией на основе перечня целей, представленных в схеме территориального планирования агломерации, требует разработки соответствующих инструментов, которые на настоящий момент отсутствуют. Одновременно необходима конкретизация отдельных целей (например, «регулирование внутренней миграции» вряд ли можно признать целью; возможно, авторы схемы имели в виду уменьшение внутренней миграции в город-ядро или увеличение миграции из ядра в пригороды и т.д.). Для формирования критериев и показателей достижения от-

²³ Отметим, что границы Челябинской агломерации в схеме территориального планирования не совпадают с границами агломерации в действующей Стратегии социально-экономического развития Челябинской области (в региональной стратегии они существенно шире и включают территории Аргаяшского и Кунашакского муниципальных районов). Это позволяет констатировать «подвижность» представлений о границах агломерации в зависимости от рассматриваемого контура управления: межмуниципального сотрудничества, регионального управления в сфере градостроительства или регионального управления в сфере долгосрочного социально-экономического развития.

дельных целей за основу могут быть приняты подходы, критерии и показатели, содержащиеся в ряде национальных и федеральных программ и проектов.

Переходя к оценке эффективности собственно агломерационного взаимодействия, отметим, что в рамках Соглашения о создании Челябинской агломерации стороны договорились о формировании межмуниципального (координационного) совета, состоящего из представителей входящих в агломерацию муниципалитетов (двух городских округов и пяти муниципальных районов) и структурных подразделений правительства Челябинской области (ст. 5 соглашения). На собрании учредителей ассоциации «Координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации» был утвержден устав ассоциации и сформирован высший орган управления – общее собрание членов ассоциации, состоящее из 14 участников (по два представителя от каждого муниципалитета: один от представительного органа и один от исполнительного). Уставом объединения была установлена минимальная периодичность собраний – не реже одного раза в три месяца, фактически же, по информации респондентов, собрания проводились существенно реже. Поскольку субъект Федерации не являлся соучредителем ассоциации, представители регионального правительства не входили в состав общего собрания, не включались в состав отраслевых рабочих групп, о чем свидетельствуют внутренние положения о рабочих группах ассоциации и ответы респондентов.

Функции исполнительного органа ассоциации были переданы управляющей организации – Агентству по социально-экономическому развитию агломераций (АСЭРА), которое было создано для консультационной и технологической помощи пилотным проектам городских агломераций при поддержке Министерства экономического развития РФ и Союза российских городов²⁴.

За пять лет действия Соглашения о создании Челябинской агломерации в рамках агломерационного взаимодействия, по существу,

²⁴ См.: *Создан координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации*. 31 Августа, 2015. – URL: <http://www.deputat74.ru/content/sozdan-koordinatsionnyi-sovet-munitsipalnykh-obrazovaniy-chelyabinskoi-aglomeratsii>.

в той или иной мере были реализованы лишь два проекта. Один из них – разработка и согласование упомянутой выше концепции социально-экономического развития Челябинской агломерации. Совместными усилиями выполнялся также образовательный проект – действовал так называемый молодежный университет развития агломерации «Современный город». Целью проекта, включавшего в себя социологический опрос, образовательное мероприятие и конференцию по вопросам управления агломерациями, было заявлено формирование группы из молодых людей, которые смогут эффективно работать в проекте развития Челябинской агломерации. Проект был реализован в 2016 г., запланированные мероприятия, по словам участников, были осуществлены, а индикаторы (в частности, по количеству участников и проектов развития) достигнуты²⁵. Однако с учетом последующего развития управления агломерацией вряд ли можно говорить о достижении цели проекта. Некоторые респонденты приводили в качестве примеров успешных агломерационных проектов (даже при отсутствии органов управления агломерацией) разработку схемы территориального планирования Челябинской агломерации и развитие общественного транспорта. Оба проекта, однако, реализованы по инициативе и под руководством правительства области и вряд ли могут считаться проектами агломерационного сотрудничества. Для осуществления второго из названных проектов субъект Федерации к тому же изъял полномочия по муниципальным перевозкам у трех муниципалитетов, входящих в состав агломерации (Челябинск, Копейск и Сосновский муниципальный район). В этом контексте можно утверждать, что изъятие полномочий у муниципальных образований и их реализация субъектом Федерации²⁶ становятся пре-

²⁵ По материалам доклада «Проект “Первый молодежный университет развития агломераций “Современный город”» на IV Форуме лучших муниципальных практик Союза российских городов в г. Уфе (16–18.06.2016 г.).

²⁶ Подробнее о так называемом перераспределении полномочий между муниципалитетами и субъектом Федерации и его последствиях см.: *Маркварт Э.* Компетенция местного самоуправления – мутация в ходе очередной муниципальной реформы // Проблемы теории и практики управления. – 2016. – № 5. – С. 77–88.

пятствием для успешного внедрения договорной модели управления агломерацией.

17 декабря 2020 г. ассоциация «Координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации» была ликвидирована²⁷. В ходе интервью респонденты по-разному трактовали причины произошедшего. Для некоторых причиной стали «слабая жизнеспособность» договорной модели в нынешних российских условиях и, соответственно, предпочтительность административной модели управления агломерацией, когда ключевые решения принимаются на региональном уровне. Среди причин сворачивания органов управления агломерацией респонденты назвали смену «лидера процесса» (главы г. Челябинска) и последовавшую за этим установку на консолидацию ресурсов города, а также постоянные риски правового регулирования (лакуны, противоречия, двусмысленности) и правовой консерватизм. По нашему мнению, одной из причин отказа от созданной модели управления могло стать и отсутствие положительного опыта в виде успешно реализованных проектов межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, в связи с крайне незначительной практикой и отсутствием проектов, связанных в первую очередь с организацией хозяйственной деятельности, практически невозможно осуществить оценку эффективности агломерационных проектов. Попытки анализа эффективности управления Челябинской агломерацией в 2015–2020 гг. наталкиваются на существенные сложности. Возвращаясь к трем предложенным ранее параметрам, следует признать:

- 1) для оценки общей успешности управления Челябинской агломерацией отсутствуют не только разработанные критерии и показатели, но и причинно-следственные связи между бывшим и текущим состояниями агломерации;
- 2) собственно агломерационное взаимодействие в течение пяти лет можно оценить только самым общим образом как низкоэффективное;

²⁷ Сервис проверки и анализа российских юридических лиц и предпринимателей <https://www.rusprofile.ru/id/10161284>.

3) с точки зрения эффективности агломерационных проектов в принципе можно оценить только один проект – молодежный университет, но для его практической оценки отсутствует информация о некоторых параметрах проекта. Недостижение цели проекта (кадровое обеспечение договорной модели управления агломерацией), однако, представляется очевидным.

Список источников

1. *Абрамов Р.А., Мухаев Р.Т., Соколов М.С.* Критерии эффективности государственного и регионального управления в контексте проектного подхода // Теоретическая и прикладная экономика. – 2017. – № 1. – С. 96–112.
2. *Антонов Е.В., Куликов Д.А., Савоскул М.С.* Городские агломерации: подходы к определению и делимитации границ // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями / Под ред. К.А. Ивановой; науч. ред. Э. Маркварт. – М.: Проспект, 2021. – С. 44–69.
3. *Ахременко А.С., Юрескул Е.А.* Эффективность государственного управления: политологический и экономический подходы // Общественные науки и современность. – 2013. – № 1. – С. 77–88.
4. *Братченко С.А.* Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты: Доклад. – М.: Ин-т экономики РАН, 2021. – 55 с.
5. *Васильева В.М., Колеснева Е.А., Иниаков И.А.* Государственная политика и управление: Учебник и практикум. – М.: Юрайт, 2017. – 441 с.
6. *Глазычев В.Л., Стародубовская И.В., Славгородская М.Ю., Хрусталева А.А., Турунцев Е.В.* Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – 278 с.
7. *Гриценко Е.В.* Теоретико-правовые основы организации публичной власти в городских агломерациях (сравнительно-правовой анализ) // Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт. – Пермь: ПНИПУ, 2014. – С. 387–412.
8. *Каминский В.С.* Эффективность государственного управления: анализ основных методик // Society and Security Insights. – 2019. – Т. 2, вып. 4. – С. 13–33.
9. *Киселёва Н.Н., Киселёв В.В., Снопина К.В.* Агломерационный эффект: миф или реальность? // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления город-

скими агломерациями / Под ред. К.А. Ивановой; науч. ред. Э. Маркварт. – М.: Проспект, 2021. – С. 93–115.

10. Кузнецов Ю.Г. Управление городскими агломерациями: методические подходы, организационно-правовые формы и практика // Современный город: власть, управление, экономика. – Пермь: ПНИПУ, 2018. – URL: <https://www.urc.ru/node/122> (дата обращения: 02.08.2022).

11. Лаппо Г. Городские агломерации СССР–России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4-5. – С. 6–9.

12. Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – 152 с.

13. Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке. – URL: http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf (дата обращения: 02.08.2022).

14. Лексин В.Н. Административная реформа и оценка качества государственного управления // Труды Института системного анализа Российской академии наук. – 2006. – Т. 22. – С. 113–132.

15. Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3–39.

16. Мухаев Р.Т., Абрамова О.Г. Критерии эффективности современных систем государственного управления: проблема квантификации качества публичного управления // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 7-1. – С. 146–154.

17. Павлов Ю.В., Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, вып. 3. – С. 834–850.

18. Павлов Ю.В., Хмелева Г.А. Свойства моделей управления городской агломерацией // Управление. – 2021. – Т. 9, № 2. – С. 57–75.

19. Попов Р.А., Пузанов А.С. Городские агломерации: методы делимитации и управления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями / Под ред. К.А. Ивановой; науч. ред. Э. Маркварт. – М.: Проспект, 2021. – С. 70–92.

20. Пузанов А.С., Попов Р.А. Анализ документов стратегического планирования и программных документов регионального и межмуниципального уровней на предмет отражения в них вопросов развития городских агломераций. – М.: Фонд ИЭГ, 2018. – 60 с. – URL: <https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/aglacts2018.pdf> (дата обращения: 02.08.2022).

21. Райсик А. К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы // Демографическое обозрение. – 2020. – Т. 7, № 1. – С. 27–53.

22. *Сеструхина А.О.* Оценка эффективности управления местным развитием: терминологический и методологический аспекты // Муниципальная экономика. – 2011. – № 3. – С. 14–19.

23. *Ципес Г.Л.* Методы оценки эффективности проектно-ориентированной деятельности: Обзор текущего состояния и перспектив развития // Управление проектами и программами. – 2009. – № 3 (19). – С. 190–215.

24. *Швецов А.Н.* Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 2. – С. 17–21.

25. *Швецов А.Н.* Городские агломерации в преобразовании урбанистического пространства // Российский экономический журнал. – 2018. – № 1. – С. 45–65.

26. *Швецов А.Н.* Становление новой организации экономического пространства России: Опыт государственного регулирования и научных исследований пространственных преобразований. – М.: ЛЕНАНД, 2021. – 306 с.

27. *Albert S., Theobald D.* Evolution von Governance-Strukturen der Europäischen Metropolregionen in Deutschland. Dissertation... – TU Dortmund, 2012. – URL: <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/29890/1/Dissertation.pdf> (дата обращения: 02.08.2022).

28. *Danielzyk R., Blotevogel H.H.* Leistungen und Funktionen von Metropolregionen // Metropolregionen und Raumentwicklung. Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit / Ed. by J. Knieling. – Hannover: Verlag der ARL, 2009. – S. 22–29.

29. *Giuliano G., Kang S., Yuan Q.* Agglomeration economies and evolving urban form // Ann Reg Sci. – 2019. – No. 63. – P. 377–398.

30. *Knieling J., Blatter J.K.* Metropolitan Governance: Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen // Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit / Ed. by J. Knieling. – Hannover: Verlag der ARL, 2009. – S. 223–269.

31. *Knorr A.* Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung – einige grundsätzliche ordnungstheoretische Anmerkungen. – Bremen: IWIM, 2005. – URL: <https://dopus.unispeyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/3387/file/%c3%96konomisierung.pdf> (дата обращения: 02.08.2022).

32. *Loibl W., Etminkan Gh., Gebetsroither-Geringer E., Neumann H.-M., Sanchez-Guzman S.* Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends. 2018. – URL: <https://www.intechopen.com/chapters/59481> (дата обращения: 02.08.2022).

33. *Schulze K., Blotevogel H.H.* Zum Problem der Quantifizierung der Metrofunktionen deutscher Metropolregionen // Metropolregionen und Raumentwicklung,

Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit / Ed. by J. Knieling. – Hannover: Verlag der ARL, 2009. – S. 30–58.

34. Wollmann H. Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. – Wiesbaden: Wüstenrot Stiftung, 2008. – 328 S.

Информация об авторах

Маркварт Эмиль (Россия, Москва) – доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры территориального развития им. В.Л. Глазычева ИОН РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, 82). E-mail: postkasten2006@yandex.ru.

Соснин Дмитрий Петрович (Россия, Москва) – кандидат политических наук, директор программы кафедры территориального развития им. В.Л. Глазычева ИОН РАНХиГС, старший научный сотрудник Центра территориальных изменений и городского развития ИПЭИ РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, 82). E-mail: uldps@mail.ru.

Нечаева Светлана Владимировна (Россия, Челябинск) – кандидат исторических наук, заместитель директора Челябинского филиала РАНХиГС по научной работе, директор регионального центра компетенций в сфере территориального развития (454077, Челябинск, ул. Комарова, 26). E-mail: nechaeva@chel.ranepa.ru.

DOI: 10.15372/REG20230102

Region: Economics & Sociology, 2023, No. 1 (117), p. 44–81

E. Markwart, D.P. Sosnin, S.V. Nechaeva

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF METROPOLITAN AREA MANAGEMENT: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

The effectiveness of metropolitan area management has not yet been extensively studied. The article proposes to evaluate it in relation to the inter-communal cooperation model based on three components, i.e., evaluate the ove-

rall effectiveness of managing the area's development as the degree to which the goals of agglomeration interaction are achieved, "political" effectiveness of decision-making and implementation, and "managerial" effectiveness of agglomeration projects implementation. Along with the theoretical justification of the approach, the article presents the research results on the effectiveness of managing metropolitan areas in Chelyabinsk Oblast.

Keywords: metropolitan area management; metropolitan areas (urban agglomerations); management effectiveness; agglomeration interaction; development of metropolitan areas

For citation: Markwart, E., D.P. Sosnin & S.V. Nechaeva. (2023). Otsenka effektivnosti upravleniya gorodskimi aglomeratsiyami: teoreticheskie i prakticheskie aspekty [Evaluating the effectiveness of metropolitan area management: theoretical and practical aspects]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 1 (117), 44–81. DOI: 10.15372/REG20230102.

References

1. Abramov, R.A., R.T. Mukhaev & M.S. Sokolov. (2017). Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo i regionalnogo upravleniya v kontekste proektnogo podkhoda [Efficiency criteria of state and regional management in terms of the project-based approach]. Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika [Theoretical and Applied Economics], 1, 96–112.
2. Antonov, E.V., D.A. Kulikov & M.S. Savoskul. (2021). Gorodskie aglomeratsii: podkhody k opredeleniyu i delimitatsii granits [Urban agglomerations: approaches to the allocation and delimitation]. In: K.A. Ivanova & E. Markwart (Eds.). Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak mekhanizm upravleniya gorodskimi aglomeratsiyami [Report on the Status of Local Self-Government in the Russian Federation: Intermunicipal Cooperation as a Mechanism of Urban Agglomerations Management]. Moscow, Prospekt Publ., 44–69.
3. Akhremenko, A.S. & E.A. Yureskul. (2013). Effektivnost gosudarstvennogo upravleniya: politologicheskii i ekonomicheskii podkhody [Efficiency of public administration]. Obshchestvennye nauki i sovremennost [Social Sciences and Contemporary World], 1, 77–88;
4. Bratchenko, S.A. (2021). Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya: teoreticheskiy, metodologicheskii i institutsionalnyy aspekty: Doklad [Quality of Public Admin-

nistration: Theoretical, Methodological and Institutional Aspects: Report]. Moscow, Institute of Economics RAS Publ., 8–12.

5. *Vasilyeva, V.M., E.A. Kolesneva & I.A. Inshakov.* (2017). Gosudarstvennaya politika i upravlenie: Uchebnik i praktikum [State Policy and Management: Textbook and Workshop]. Moscow, Urait Publ., 441.

6. *Glazychev, V.L., I.V. Starodubrovskaya, M.Yu. Slavgorodskaya, A.A. Khrustalev & E.V. Tutuntsev.* (2008). Chelyabinskaya aglomeratsiya: potentsial razvitiya [Chelyabinsk Agglomeration: Potential for Development]. Chelyabinsk, 278.

7. *Gritsenko, E.V.* (2014). Teoretiko-pravovye osnovy organizatsii publichnoy vlasti v gorodskikh aglomeratsiyakh (sravnitelno-pravovoy analiz) [Theoretical and legal bases for establishing public administration in the metropolitan area (comparative legal analysis)]. In: Mestnoe samoupravlenie i razvitie territoriy: rossiyskiy i evropeyskiy opyt [Local Self-Government and Territorial Development: Russian and European Experience]. Perm, PNIPU Publ., 387–412.

8. *Kaminskiy, V.S.* (2019). Effektivnost gosudarstvennogo upravleniya: analiz osnovnykh metodik [Efficiency of public administration: the analysis of methods]. Society and Security Insights, Vol. 2, No. 4, 13–33.

9. *Kiseleva, N.N., V.V. Kiselev & K.V. Snopova.* (2021). Aglomeratsionnyy effekt: mif ili realnost? [The agglomeration effect: myth or reality?]. In: K.A. Ivanova & E. Markwart (Eds.). Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak mekhanizm upravleniya gorodskimi aglomeratsiyami [Report on the Status of Local Self-Government in the Russian Federation: Intermunicipal Cooperation as a Mechanism of Urban Agglomerations Management]. Moscow, Prospekt Publ., 93–115.

10. *Kuznetsov, Yu.G.* (2018). Upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami: metodicheskie podkhody, organizatsionno-pravovye formy i praktika [Managing urban agglomerations: methodological approaches, legal forms and practices]. In: Sovremennyy gorod: vlast, upravlenie, ekonomika [Modern City: Power, Management, Economy]. Perm, PNIPU Publ. Available at: <https://www.urc.ru/node/122> (date of access: 02.08.2022).

11. *Lappo, G.* (2007). Gorodskie aglomeratsii SSSR–Rossii: osobennosti dinamiki v XX veke [Urban agglomerations of the USSR and Russia: peculiarities of dynamics in the 20th century]. Rossiyskoe ekspertnoe obozrenie [Russian Expert Review], 4–5, 6–9.

12. *Lappo, G.M.* (1978). Razvitie gorodskikh aglomeratsiy v SSSR [Development of Urban Agglomerations in the USSR]. Moscow, Nauka Publ., 152.

13. *Lappo, G., P. Polyana & T. Selivanova.* (2007). Aglomeratsii Rossii v XXI veke [Agglomerations of Russia in the XXI Century]. Available at: http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf (date of access: 02.08.2022).

14. *Leksin, V.N.* (2006). Administrativnaya reforma i otsenka kachestva gosudarstvennogo upravleniya [Administrative reform and assessment of the quality of public

administration]. Trudy Instituta sistemnogo analiza Rossiyskoy akademii nauk [Proceedings of the Institute for Systems Analysis of the Russian Academy of Sciences], 22, 113–132.

15. *Leksin, V.N.* (2012). Rezultativnost i effektivnost deystviy regionalnoy i munitsipalnoy vlasti: naznachenie i vozmozhnosti korrektnoy otsenki [Territorial organization of society and territorial structure of a state]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 1 (73), 3–39.

16. *Mukhaev, R.T., O.G. Abramova.* (2016). Kriterii effektivnosti sovremennykh sistem gosudarstvennogo upravleniya: problema kvantifikatsii kachestva publichnogo upravleniya [The considerations of contemporary public administration systems effectiveness: Revisiting the problem of quantifying of public administration quality]. Fundamentalnye issledovaniya [Fundamental Research], 7-1, 146–154.

17. *Pavlov, Yu.V., E.N. Koroleva & N.N. Evdokimov.* (2019). Teoreticheskie osnovy formirovaniya sistemy upravleniya gorodskoy aglomeratsiy [Theoretical foundations for organizing the metropolitan governance system]. Ekonomika regiona [Economy of Regions], Vol. 15, No. 3, 834–850.

18. *Pavlov, Yu.V. & G.A. Khmeleva.* (2021). Svoystva modeley upravleniya gorodskoy aglomeratsiy [Features of metropolitan area governance models]. Upravlenie [Management], Vol. 9, No. 2, 57–75.

19. *Popov, R.A. & A.S. Puzanov.* (2021). Gorodskie aglomeratsii: metody delimitatsii i upravleniya [Urban agglomerations: methods of delimitation and management]. In: K.A. Ivanova & E. Markwart (Eds.). Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak mekhanizm upravleniya gorodskimi aglomeratsiyami [Report on the Status of Local Self-Government in the Russian Federation: Intermunicipal Cooperation as a Mechanism of Urban Agglomerations Management]. Moscow, Prospekt Publ., 70–92.

20. *Puzanov, A.S. & R.A. Popov.* (2018). Analiz dokumentov strategicheskogo planirovaniya i programmnykh dokumentov regionalnogo i mezhmunitsipalnogo urovney na predmet otrazheniya v nikh voprosov razvitiya gorodskikh aglomeratsiy [Analysis of Strategic Planning and Program Documents of Regional and Intermunicipal Levels to Reflect the Development of Urban Agglomerations]. Moscow, Institute of Urban Economics Fund Publ., 60. Available at: <https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/aglacts2018.pdf> (date of access: 02.08.2022).

21. *Raysikh, A.* (2020). K voprosu ob opredelenii granits gorodskikh aglomeratsiy: mirovoy opyt i formulirovka problem [Defining the boundaries of urban agglomerations: problems, international experience, solutions and results]. Demograficheskoe obozrenie [Demographic Review], Vol. 7, No. 1, 27–53.

22. *Sestrukhina, A.O.* (2011). Otsenka effektivnosti upravleniya mestnym razvitiem: terminologicheskii i metodologicheskii aspekty [Evaluating the effectiveness

of local development management: terminological and methodological aspects]. *Munitsipalnaya ekonomika* [Municipal Economy], 3, 14–19.

23. *Tsipes, G.L.* (2009). *Metody otsenki effektivnosti proektno-orientirovannoy deyatel'nosti. Obzor tekushchego sostoyaniya i perspektiv razvitiya* [Methods for assessment of effectiveness of project-oriented activities. Review of current state and outlook]. *Upravlenie proektami i programmami* [The Project Management Journal], 3 (19), 190–215.

24. *Shvetsov, A.N.* (2018). *Munitsipalno-gosudarstvennoe upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami* [Municipal and public administration of city agglomerations]. *Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2, 17–21.

25. *Shvetsov, A.N.* (2018). *Gorodskie aglomeratsii v preobrazovanii urbanisticheskogo prostranstva* [Urban agglomerations in the urban space transformation]. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal* [Russian Economic Journal], 1, 45–65.

26. *Shvetsov, A.N.* (2021). *Stanovlenie novoy organizatsii ekonomicheskogo prostranstva Rossii. Opyt gosudarstvennogo regulirovaniya i nauchnykh issledovaniy prostranstvennykh preobrazovaniy* [Formation of a New Organization of the Economic Space of Russia: Experience of State Regulation and Scientific Research of Spatial Transformations]. Moscow, LENAND Publ., 306.

27. *Albert, S. & D. Theobald.* (2012). *Evolution von Governance-Strukturen der Europäischen Metropolregionen in Deutschland. Dissertation...* TU Dortmund. Available at: <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/29890/1/Dissertation.pdf> (date of access: 02.08.2022).

28. *Danielzyk, R. & H.H. Blotevogel.* (2009). *Leistungen und Funktionen von Metropolregionen*. In: J. Knieling (Ed.). *Metropolregionen und Raumentwicklung. Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, Verlag der ARL, 22–29.

29. *Giuliano, G., S. Kang & Q. Yuan.* (2019). *Agglomeration economies and evolving urban form*. *Ann Reg Sci*, 63, 377–398.

30. *Knieling, J. & J.K. Blatter.* (2009). *Metropolitan Governance: Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen*. In: J. Knieling (Ed.). *Metropolregionen und Raumentwicklung. Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, Verlag der ARL, 223–269.

31. *Knorr, A.* (2005). *Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung – einige grundsätzliche ordnungstheoretische Anmerkungen*. Bremen, IWIM. Available at: <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/3387/file/%c3%96konomisierung.pdf> (date of access: 02.08.2022).

32. *Loibl, W., Gh. Etminan, E. Gebetsroither-Geringer, H.-M. Neumann & S. Sanchez-Guzman.* (2018). *Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends*. Available at: <https://www.intechopen.com/chapters/59481> (date of access: 02.08.2022).

33. *Schulze, K. & H.H. Blotevogel.* (2009). Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen. In: J. Knieling (Ed.). Metropolregionen und Raumentwicklung. Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, Verlag der ARL, 30–58.

34. *Wollmann, H.* (2008). Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wüstenrot Stiftung, Wiesbaden, 328.

About Authors

Markwart, Emil (Moscow, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Candidate of Sciences (Law), Professor at the Chair of Territorial Development named after V.L. Glazychev, Institute for Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82, Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russia). E-mail: postkasten2006@yandex.ru.

Sosnin, Dmitry Petrovich (Moscow, Russia) – Candidate of Sciences (Politics), Program Director at the Chair of Territorial Development named after V.L. Glazychev, Institute for Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); Senior Researcher at the Center for Territorial Change and Urban Development, IPEI RANERA (82, Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russia). E-mail: uldps@mail.ru.

Nechaeva, Svetlana Vladimirovna (Chelyabinsk, Russia) – Candidate of Sciences (History), Deputy Director of the Chelyabinsk Branch of the Institute for Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Director of the Regional Competence Center in Territorial Development (26, Komarov St., Chelyabinsk, 454077, Russia). E-mail: nechaeva@chel.ranepa.ru.

Поступила в редколлегию 03.08.2022.

После доработки 19.09.2022.

Принята к публикации 23.09.2022.

© Маркварт Э., Соснин Д.П., Нечаева С.В., 2023