

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Виноградов Никита Владимирович

БЮДЖЕТНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ
РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ
КАК ТОЧЕК ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

5.2.4. Финансы

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Соляникова Светлана Петровна,
кандидат экономических наук, доцент

Москва – 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Методологические основы бюджетного стимулирования развития городских агломераций	13
1.1 Концептуальные подходы к бюджетному стимулированию развития городских агломераций как точек экономического роста.....	13
1.2 Характеристика современных трендов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.....	44
Глава 2 Особенности и инструменты бюджетного стимулирования развития городских агломераций	61
2.1 Правовые и методические основы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста в Российской Федерации.....	61
2.2 Характеристика бюджетных стимулов развития городских агломераций в Российской Федерации	85
Глава 3 Влияние бюджетных стимулов на развитие городских агломераций как точек экономического роста.....	111
3.1 Оценка эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.....	111
3.2 Бюджетный импульс в городской агломерации	139
Заключение	160
Список литературы	169

Введение

Актуальность темы исследования. В условиях сужения доступа к внешним источникам капитала, разрыва традиционных торгово-экономических цепочек, фрагментации международной торговли и платежно-расчетной системы, санкционных ограничений обеспечение экономического роста в Российской Федерации требует поиска новых зон развития, которыми, как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, могут стать городские агломерации.

Потенциал роста городских агломераций оценивается учеными и экспертами как высокий. По оценке PWC, к 2030 году доля крупнейших агломераций (население более 1,5 млн человек) в мировом ВВП увеличится с 38% до 43%, а их среднегодовой темп роста будет на 1 п.п. превышать среднемировой темп роста. При этом рост будет на 60% достигнут за счет прироста населения и на 40% – за счет роста производительности труда. В Московской агломерации (население свыше 20 млн человек) рост ВРП в течение 15 лет ожидается на уровне 27% [129]. Такие данные определяют роль городских агломераций в качестве ключевых точек экономического роста для всей страны. Городские агломерации не только производят высокую добавленную стоимость, но и создают рабочие места и производственные цепочки как внутри себя, так и за пределами агломерации.

Однако помимо единых для всех административно-территориальных образований вызовов городские агломерации подвержены и вызовам, связанным с урбанизацией: росту населения городских агломераций и сопутствующему всплеску нагрузки на инфраструктуру. Преимущества агломерационной экономики одновременно повышают потенциал экономического развития страны и порождают дисбалансы, преодоление которых не представляется возможным без бюджетного стимулирования.

Справедливо подчеркнуть, что подходы к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в научной литературе исследованы

недостаточно и не систематизированы. В результате на практике, в том числе в Российской Федерации, отсутствует даже понятие агломераций в кодифицированном законодательстве, что значительно сужает возможности целевого применения бюджетных механизмов стимулирования. Кроме того, административно-правовой и бюджетный статус агломераций в мире различается: от города-государства до нескольких полицентричных местных бюджетов. В Российской Федерации с позиции бюджетных взаимоотношений можно говорить о двух типах городских агломераций – столичных и межмуниципальных. При этом в обоих случаях это совокупность публично-правовых образований, каждое из которых имеет собственный бюджет и реализует собственную бюджетную политику. Однако развитие городских агломераций как точек роста требует существенной координации бюджетной политики различных публично-правовых образований и, соответственно, серьезного научного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Роль бюджетных инструментов в реализации политики пространственного развития, а также вопросы бюджетного стимулирования экономического роста нашли отражение в трудах как зарубежных (А. Маршалл, Ф. Перру, Г. Дюрантон, Д. Пуга, Х.Р. Ласуэн, Р. Бирд, Р. Бэкл), так и отечественных авторов (А.Д. Андряков, И.Ю. Арлашкин, Т.Н. Данилова, П.И. Дубровин, В.В. Климанов, Н.Б. Косарева, А.Л. Кудрин, Г.М. Лаппо, С.Н. Леонов, А.А. Михайлова, И.С. Рябова, М.Н. Соломко, С.П. Соляникова, С.А. Стрельникова, Н.С. Шмиголь и др.). Вместе с тем стоит отметить, что вопросы бюджетного стимулирования развития городских агломераций – особенно с учетом новых вызовов и парадигмы устойчивого развития – исследованы фрагментарно, вопросы выбора инструментов и определения предмета и объекта стимулирования экономического развития применительно к городским агломерациям практически не изучены.

Целью исследования является решение научной задачи повышения результативности бюджетного стимулирования развития городских

агломераций в качестве точек экономического роста в условиях больших вызовов XXI века, имеющей существенное значение для развития теории государственных финансов и обеспечения устойчивости и динамичности российской экономики как одной из национальных целей развития на перспективу до 2036 г.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие **задачи**:

1) определить особенности бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста, учитывающие их социально-экономический статус;

2) классифицировать бюджетные стимулы в разрезе задач бюджетного стимулирования для обеспечения комплексного подхода к выбору инструментов, позволяющего достигать синергетический эффект;

3) выявить тренды изменения концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в XX–XXI вв.;

4) провести анализ и оценить влияние бюджетного стимулирования на развитие городских агломераций в XXI веке;

5) разработать методические подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций, бюджетного импульса в городской агломерации.

Объектом исследования является городская агломерация как точка экономического роста.

Предметом исследования выступают теоретические, организационно-правовые и методические основы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

Научная новизна исследования заключается в развитии теории управления государственными финансами, разработке новых концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций как точек экономического роста.

Новыми являются следующие научные результаты:

1) определены особенности бюджетного стимулирования развития городских агломераций, в частности: необходимость координации бюджетной политики всех публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, и развития горизонтальных межбюджетных отношений; учет специфических для городских агломераций вызовов и дисбалансов, включая рост населения и нагрузки на инфраструктуру; учет специфики структуры экономики городской агломерации, в которой преобладает сектор услуг; применение подходов, позволяющих оценить эффекты бюджетного стимулирования не только на территории городской агломерации, но и за ее пределами. Это позволило уточнить цель, задачи и предмет бюджетного стимулирования развития городских агломераций в разрезе выделенных в диссертации агломерационных дисбалансов и эффектов;

2) предложена классификация бюджетных стимулов в разрезе пяти типов задач бюджетного стимулирования: для решения инфраструктурных задач; для снижения неравенства; для решения структурных задач; для обеспечения роста качества трудовых ресурсов и решения демографических проблем; для реализации «зеленой» повестки. Такая группировка стимулов позволяет повысить обоснованность выбора бюджетных стимулов развития городских агломераций как точек экономического роста в условиях больших вызовов XXI в., а также обеспечить условия для возникновения синергетического эффекта при их использовании;

3) определены тренды модернизации концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в XX–XXI вв. Среди основных трендов выделены: интернационализация целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций; определение целей и инструментов бюджетного стимулирования с учетом больших вызовов; переход от обособленного использования бюджетных расходов и налоговых льгот к софинансированию; сочетание бюджетных и небюджетных стимулов на принципах проектного финансирования и взаимодополняемости.

Выявленные тренды позволяют определить направления совершенствования бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста;

4) разработаны методические подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций на разных временных промежутках, базирующиеся на типологизации эффектов стимулирования, уровнях оценки эффектов и систематизированном инструментарии оценки, что позволяет обеспечить как объективность, так и качество оценки, а также уточнить задачи и условия использования бюджетных стимулов;

5) предложены авторские концептуальные подходы к оценке бюджетного импульса в городской агломерации в статичном, динамичном и качественном измерениях и алгоритм формирования агломерационного бюджета как программы бюджетного стимулирования развития городских агломераций в качестве точек экономического роста, что позволяет обеспечить синергетический эффект использования бюджетных стимулов, а также инкорпорировать его в бюджетный процесс, повысить качество долгосрочного бюджетного планирования, оценки эффектов реализации бюджетной политики не только во временном, но и в пространственном аспектах.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что ее основные выводы и положения способствуют развитию концептуальных основ управления бюджетами публично-правовых образований, методологии бюджетного стимулирования развития городских агломераций, формируют современные подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования в городских агломерациях, определяют научно обоснованные направления повышения качества и результативности бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации.

Практическая значимость работы состоит в том, что разработанные теоретические положения, подходы к оценке эффектов бюджетного

стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста, а также алгоритм формирования программы бюджетного стимулирования в форме агломерационного бюджета могут быть использованы Минфином России, а также финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при уточнении организационно-правовых основ, инструментов и процедур бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

- алгоритм формирования агломерационного бюджета в виде программы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста;
- методика расчета бюджетного импульса для городских агломераций.

Методология и методы исследования. Методология исследования базируется на теоретических положениях и подходах, представленных в работах отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблемам публичных финансов и бюджетного стимулирования развития городских агломераций. Методологическая база основывается на философских и общенаучных принципах (объективности, системности, всесторонности, единства теории и практики). При проведении исследования применялись общенаучные и специальные методы: синтез, анализ, обобщение, классификация, экономико-математические и статистические методы.

Положения, выносимые на защиту:

- уточненные цель, задачи и предмет бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста в разрезе выделенных агломерационных дисбалансов и эффектов (С. 15–16; 21–25);
- классификация бюджетных стимулов в разрезе типов задач бюджетного стимулирования (С. 33–43);

- тренды развития концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в XX–XXI вв. (С. 44–59);
- методические подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста (С. 111–115; 136–138);
- концептуальные подходы к оценке бюджетного импульса в городской агломерации в статичном, динамичном и качественном измерениях и алгоритм формирования агломерационного бюджета как программы бюджетного стимулирования развития городских агломераций в качестве точек экономического роста (С. 140–145; 151–154).

Информационная база исследования включает данные официальной статистики, Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России), Федеральной налоговой службы (далее – ФНС России), органов публичной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, аналитические материалы Международного валютного фонда, Организации экономического сотрудничества и развития и других финансовых институтов, Организации Объединенных Наций.

Область исследования диссертации соответствует пункту 11. «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов» Паспорта научной специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных методов, анализом широкого круга источников информации. Исследование основывается на официальных данных Федеральной службы государственной статистики (далее – Росстат), Минфина России, Минэкономразвития России, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, официального

интернет-портала правовой информации и справочно-правовых систем «Консультант плюс», «Гарант».

Основные положения и результаты исследования докладывались и получили одобрение: на III Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 28 октября 2022 г.); на III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 16 февраля 2023 г.); на XIV Международном научном студенческом конгрессе «Экономика России: новые тренды развития» (Москва, Финансовый университет, 13-24 марта 2023 г.); на IV Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 12 апреля 2023 г.); на Международной конференц-сессии «Государственное управление и развитие России: цивилизационные вызовы и национальные интересы» (Москва, Российская академия народного хозяйства и государственной службы, 19 мая 2023 г.).

Основные результаты исследования применяются в работе Департамента программно-целевого планирования и проектного управления Министерства финансов Российской Федерации при разработке и совершенствовании методических подходов к определению эффектов от реализации государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов, а также к оценке эффективности расходов федерального бюджета на финансовое обеспечение их реализации. Так, определенные в диссертации особенности бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста и уточненные на их основе цель, задачи и предмет бюджетного стимулирования развития городских агломераций используются Департаментом при оценке предложений по разработке и актуализации структурных элементов

государственных программ Российской Федерации, направленных на развитие городских агломераций в Российской Федерации. Предложенные автором методические подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций учитываются при проведении анализа расходов федерального бюджета, направленных на развитие городских агломераций. Авторские предложения по формированию программы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста используются Департаментом в рамках экспертизы проектов и программ, направленных на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Предложенный алгоритм формирования «агломерационного» бюджета как аналитического среза расходов нескольких публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, учитывается при совершенствовании методического обеспечения развития программно-целевых методов управления расходами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Применение практических предложений, разработанных в диссертации, способствует повышению качества подготавливаемых Департаментом материалов и развитию концептуальных подходов к оценке эффектов от реализации мероприятий государственных программ Российской Федерации и повышению эффективности бюджетных расходов.

Материалы исследования используются Кафедрой общественных финансов Финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в учебном процессе в преподавании учебных дисциплин «Современные концепции финансов и кредита», «Эффективное и ответственное управление бюджетом», при проведении научно-исследовательского семинара по направленности программы магистратуры «Финансовые инновации в государственном секторе».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. Основные положения и результаты исследования отражены в 4 работах общим объемом 2,82 п.л. (весь объем авторский) в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 129 наименований. Текст диссертации изложен на 189 страницах, содержит 26 таблиц, 25 рисунков.

Глава 1

Методологические основы бюджетного стимулирования развития городских агломераций

1.1 Концептуальные подходы к бюджетному стимулированию развития городских агломераций как точек экономического роста

Ключевым трендом пространственного развития в XXI веке стала урбанизация. По оценке Организации Объединенных Наций (далее – ООН) в 2050 г. доля городского населения составит 68,4%. При этом в 2018 г. в городах проживали 55,3% населения, в 2010 г. – 51,7%, в 2000 г. – 46,7%, а в 1950 г. – 29,6% [89]. Население крупных (500 – 1 000 тыс. человек) и крупнейших (более 1 000 тыс. человек) городских агломераций превышает 73 млн человек (50% от общей численности населения Российской Федерации) [15].

Вопросы урбанизации и роста экономического потенциала городских агломераций исследуются в концепции кумулятивного роста, теории «точек (или полюсов) роста». Основоположником теории полюсов роста считается французский экономист Франсуа Перру, утверждавший, что региональная экономика не может демонстрировать рост сразу во всех субъектах, рост наблюдается в отдельных точках или полюсах роста [61; 62]. Неравномерность экономического развития и наличие отраслей-стимулов развития всей экономики рассматривал и Ж.Р. Будвиль [61]. Импульсы развития, создаваемые полюсами роста, изучали П. Потье и Х.Р. Ласуэн [58].

В отечественной школе отправной точкой развития агломерационной теории стала статья П.И. Дубровина, опубликованная в 1959 году [50]. В 1980-е годы урбанистические концепции активно обсуждались отечественным научным сообществом [39; 57]. В современный период Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. выделяют «новую характеристику

экономического развития в постиндустриальный период – экономическое развитие за счет роста экономики городов в противовес традиционным факторам экономического роста в индустриальный период (добыча и переработка природных ресурсов, промышленное производство и др.)» [32].

Следует отметить, что в научной литературе чаще внимание уделяется развитию и экономике городов, а не городских агломераций, хотя их число и роль постоянно возрастают. В этой связи необходимо определить критерии отнесения территориальных единиц к городским агломерациям. Систематизированный перечень критериев, выделяемых в работах отечественных и зарубежных исследователей и в стратегических документах, приведен в таблице 1.1.

Таблица 1.1 – Критерии отнесения территориальных единиц к городским агломерациям

Критерии	Экономисты, стратегические документы
Совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий	Лаппо Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.И., Перцик Е.Н., Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года
Объединение тесными производственно-трудовыми, социальными связями, инфраструктурой	Лаппо Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.И., Перцик Е.Н., Дубровин П.И., Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года
Высокая плотность населения, общая численность населения	The EU-OECD definition of a functional urban area, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года

Источник: составлено автором по материалам [15; 50; 56; 63; 88].

По нашему мнению, первый и третий критерии могут соблюдаться в меньшей степени, однако второй критерий (наличие тесных связей) является ключевым для отнесения территории к агломерации.

Расширяя приведенные критерии в управленческую плоскость, можно отметить, что в настоящее время среди ученых (например, Н.Б. Косарева, Н.В. Зубаревич, А.С. Пузанов, Л.В. Смирнягин) сформировалось преобладающее мнение о невозможности создания городских агломераций

административно, директивно, они формируются только естественным путем, поэтому границы городских агломераций должны определяться с использованием функционального, а не административно-территориального подхода [73] (то есть с учетом реальных экономических границ городской агломерации). Соответственно, с позиции бюджетных взаимоотношений городская агломерация будет включать в себя несколько публично-правовых образований со своими бюджетами. В этой связи особое значение приобретает координация мер бюджетного стимулирования между разными органами публичной власти.

Полюс роста – структура, имеющая способность стимулировать рост в других структурах. Как отмечают П. Маккэн и Ф. Оорт [83], теория полюсов роста Ф. Перру, впоследствии встроенная в географическую плоскость Ж.Р. Будвилем, базируется на предположении, что экономический рост, проявляющийся в форме инноваций, распространяется по всей периферии точки роста до более маленьких городов и близлежащих населенных пунктов. Таким образом, полюс роста – территория, характеризующаяся высоким уровнем и динамикой развития и являющаяся источником роста для прилежащих территорий.

Чтобы считать городскую агломерацию точкой роста, она должна, по нашему мнению, обладать рядом характеристик: 1) наличие пропульсивной отрасли (или компании); 2) иметь потенциал для технологических и административных инноваций; 3) обладать способностью достигать самоподдерживающегося роста [47].

При этом самоподдерживающийся рост в городской агломерации является, по нашему мнению, одним из ключевых, базовых критериев признания городской агломерации точкой роста, поскольку экономический рост внутри самой городской агломерации является основой для диффузии роста на другие территории и реализации агломерационного эффекта (если нет роста внутри, то и внешние эффекты будут слабо выраженными либо отрицательными).

Вместе с тем для «повышения обоснованности определения целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций, оценки его эффектов считаем необходимым использовать дополнительные критерии для отнесения городской агломерации к точке роста:

– удельный вес валового продукта городской агломерации в совокупном валовом продукте страны (региона) превышает удельный вес населения городской агломерации в населении страны (региона) (то есть производительность труда выше среднестранового (среднерегионального) значения);

– объем инвестиций (на душу населения) превышает среднестрановой (либо среднерегиональный) показатель, при этом приоритетными отраслями являются транспортная инфраструктура, высокотехнологическое производство, коммунальная и иная снабжающая инфраструктура» [47];

– удельный вес объема доходов (их отдельных видов), поступающих от плательщиков на территории публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, в соответствующий бюджет бюджетной системы в общем объеме поступлений или темп/объем прироста поступлений доходов (их отдельных видов); этот критерий также характеризует городскую агломерацию с точки зрения устойчивости бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации.

Таким образом, можно выделить «два основных направления развития городских агломераций как точек экономического роста: во-первых, экономическое развитие самой городской агломерации (и прежде всего ее ядра); во-вторых, диффузия экономических потоков, инноваций, технологий и тому подобного на другие населенные пункты (в ряде случаев – и между городскими агломерациями)» [47].

Исходя из этого считаем, что целью бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста выступает

рост вклада городской агломерации в валовой внутренний продукт страны либо региона, а предметом стимулирования являются факторы экономического роста.

Учитывая, что основной объем бюджетных стимулов реализуется на региональном и местном уровнях, следует рассмотреть городскую агломерацию и в контексте бюджетного регулирования. Так, М.Н. Соломко в качестве непосредственного объекта воздействия рассматривает финансовые решения публично-правовых образований. Для городских агломераций это означает возможность вышестоящих органов публичной власти (федеральных/региональных) задавать вектор бюджетной политики органов публичной власти других уровней «путем формирования условий и стимулов для принятия и реализации тех или иных финансовых решений» [67], поэтому в рамках нашего исследования будут проанализированы и теоретические аспекты бюджетного регулирования.

Влияние государственных расходов на экономический рост в Российской Федерации рассматривали, например, А.Л. Кудрин и А.Ю. Кнобель [55], которые для различных функциональных разделов (направлений) расходования средств определяли значение мультипликатора государственных расходов (то есть влияние прироста государственных расходов на прирост выпуска и темпы роста ВВП). При этом авторы различают кратко- и долгосрочный мультипликатор в зависимости от механизма влияния расходов на ВВП. На основании полученных значений расходы классифицируются на производительные и непроизводительные. А.Л. Кудрин характеризует данное деление и приводит примеры производительных расходов: «производительные государственные расходы (на образование, здравоохранение, инфраструктура, транспорт и связь, жилищное строительство, научные исследования и разработки) оказывают влияние на экономический рост либо напрямую, либо опосредованно через повышение запасов факторов производства (физического капитала, человеческого капитала) и через стимулирование совокупной

факторной производительности» [34]. В свою очередь увеличение непроизводительных расходов может замедлять экономическое развитие.

Справедливо отметить, что данное деление актуально для бюджетов всех типов публично-правовых образований, в связи с чем в бюджетном стимулировании развития городских агломераций как точек экономического роста следует преимущественно использовать бюджетные стимулы, формируемые на основе производительных расходов.

В литературе исследуются финансовые аспекты формирования и развития агломераций, в том числе на примере конкретных городских агломераций: например, Саратовской агломерации в работе А.О. Рындиной, В.А. Свищевой [65], Чебоксарской агломерации в работе Т.Н. Даниловой, П.В. Данилова [49]. Представляет интерес анализ бюджетной политики отдельных публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, например города Москвы [52]. Вместе с тем вопросы формирования общих подходов и трендов в бюджетном стимулировании развития городских агломерации практически не рассматриваются.

Учитывая, что существенная часть бюджетных стимулов развития городских агломераций как точек экономического роста реализуется на уровне субъектов Российской Федерации (в том числе за счет средств федерального бюджета и в рамках государственных программ Российской Федерации), значимыми являются и отдельные исследования вопросов стимулирования регионального развития, выстраивания межбюджетных отношений и использования бюджетных рычагов в контексте обеспечения экономического роста. Так, группы бюджетных рычагов на региональном уровне, которые актуальны и для регулирования межбюджетных отношений между публично-правовыми образованиями, входящими в состав городской агломерации, рассматриваются в монографии Р.В. Бадылевич, Е.А. Вербиненко [33]. Бюджетные стимулы регионального развития, которые также могут использоваться в рамках стимулирования развития городских агломераций,

рассмотрены рядом авторов, в частности С.Н. Леоновым [59], В.Г. Басаревой, А.А. Цыплаковым [43]. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России анализируются И.Ю. Арлашкиным [41]. Отметим, что данные исследования преимущественно сосредоточены на одном из уровней бюджетной системы, что не позволяет говорить о сформированности методической базы для выработки скоординированных подходов к бюджетному стимулированию городских агломераций, в рамках которого существенными являются взаимоотношения не только между муниципальными образованиями, но и с региональными и федеральными органами публичной власти.

В научной литературе сложились разные понятия «бюджетное стимулирование». Так, по мнению И.Д. Раковского, оно «представляет собой мероприятия (меры) бюджетной политики, которые реализуются в рамках соответствующих инструментов бюджетной политики (например, при предоставлении налоговых льгот, субсидировании)» [37]. Важно отметить, что в качестве составной части бюджетного стимулирования рассматриваются налоговые расходы, то есть недополученные доходы бюджета.

Вопросы финансового регулирования социально-экономического и инновационного развития рассматриваются в работе К.В. Писаренко [36]. Автором предлагается классификация инструментов регулирования такого развития, градация инструментов финансирования инфраструктурных проектов, характеристика механизмов повышения инвестиционной привлекательности, архитектура институтов бюджетной системы, включая институты развития человеческого капитала. Т.Ю. Ткачева выделяет особенности формирования бюджетно-налоговых механизмов устойчивого развития регионов [38].

Н.С. Шмиголь анализирует примеры стимулирования реального сектора экономики в бюджетной политике ведущих зарубежных стран и отмечает: «реформы корпоративного налогообложения ... меры и инструменты

стимулирования предприятий малого и среднего бизнеса ... меры и инструменты бюджетной политики по перераспределению денежных средств домохозяйств и бизнеса в пользу инвестиций» [70]. Автором также анализируются меры и инструменты бюджетной политики в целях обеспечения макроэкономической стабильности и роста [71]. Данные аспекты особенно значимы при реализации бюджетного стимулирования в крупнейших городских агломерациях, вносящих наибольший вклад в общенациональные показатели экономического роста.

Агломерацию как форму привлечения инвестиций в проекты развития территорий рассматривает Н.Ю. Ковалевская [54]. И.С. Рябова выделяет преимущества и недостатки формирования общего фонда городской агломерации за счет обособления части финансовых ресурсов регионов/муниципальных образований, входящих в агломерацию, а также четкого определения направлений его использования [66]. Вместе с тем, по нашему мнению, с учетом бюджетных правоотношений внутри городской агломерации следует концентрироваться на комплексной координации бюджетной политики всех публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации. В.В. Бухарский исследует «влияние внутрирегиональной бюджетной децентрализации на бюджетно-экономические стимулы местных органов власти в Российской Федерации» [44], что значимо для городских агломераций, состоящих, как правило, из нескольких муниципальных образований. Вместе с тем считаем, что соответствующая децентрализация не должна приводить к минимизации участия региональных органов публичной власти в бюджетном стимулировании развития межмуниципальных городских агломераций.

Потенциал использования инструмента горизонтальных бюджетных кредитов, в том числе между муниципальными образованиями, входящими в состав городских агломераций, с анализом зарубежной практики (Дания, Кыргызстан, Казахстан) исследуют Н.Е. Барбашова и М.А. Маракуева [42].

Следует согласиться с авторами в части оценок низкой востребованности данного инструмента в российской практике межмуниципального взаимодействия при развитии городских агломераций.

Таким образом, в научной литературе достаточно подробно рассматриваются особенности экономического развития городских агломераций, при этом вопросы бюджетного стимулирования развития городских агломераций исследованы фрагментарно. Вместе с тем следует выделить наличие публикаций смежного характера, которые при этом имеют значимость и интерес для настоящего исследования.

Говоря о достижении базового критерия городской агломерации как точки экономического роста – самоподдерживающего роста городской агломерации, рассмотрим теоретические исследования об источниках агломерационного эффекта. Одним из наиболее системных исследований по этому вопросу является обзор Ж. Дюрантона и Д. Пуга [76], которые выделили три типа микрооснований агломерационной экономики. В таблице 1.2 представлены результаты нашего исследования состава механизмов действия данных микрооснований, а также дисбалансов, которые могут препятствовать экономическому росту агломерационной экономики.

Таблица 1.2 – Микрооснования агломерационной экономики и связанные с ними дисбалансы

Тип микрооснования	Описание (состав механизмов)	Дисбалансы/проблемы, сопутствующие данному типу микрооснований
1	2	3
Коллективное использование благ и распределение риска или сопряжение (sharing)	Совместное создание и использование неделимых и дискретных благ; разнообразие как благ, так и производителей; выгода узкой специализации; распределение риска	Рост нагрузки на инфраструктуру, ее износ Сдерживание роста производительности труда из-за высокой концентрации рабочих мест и инфраструктуры Переток населения в ядро агломерации, сокращение численности малых и средних населенных пунктов

Продолжение таблицы 1.2

1	2	3
Согласование интересов продавцов и покупателей, работодателей и работников (matching)	Повышение шансов и качества совпадения (согласования) навыков людей и вакансий на рынке труда, запросов и возможностей покупателей и продавцов товаров (работ, услуг)	Неравномерность территориального распределения хозяйствующих субъектов Ориентация экономики агломерации на сектор услуг Изменения в структуре поступлений доходов в бюджетную систему агломерации
Обучение (learning)	Облегчение процесса обучения, повышение скорости и качества распространения знаний, идей, инноваций, рост квалификации, создание новых технологий	Рост невостребованных низкоквалифицированных вакансий на рынке труда при одновременном росте конкуренции за высококвалифицированных специалистов Повышение нагрузки на образовательную и научно-интеллектуальную инфраструктуру

Источник: составлено автором.

Преодоление упомянутых дисбалансов не представляется большинству исследователей возможным без государственного регулирования. «Высокая концентрация населения, с одной стороны, создает существенные преимущества для ведения экономической деятельности в городской агломерации, обеспечения устойчивых темпов роста доходов как бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, так и бюджетов бюджетной системы в целом; а с другой – увеличивает нагрузку на инфраструктуру, провоцирует переток населения, перетягивает рабочую силу в новые отрасли и организации, создавая дефицит рабочих кадров в некоторых отраслях (включая неквалифицированные работы), может одновременно и стимулировать, и сдерживать рост производительности труда (исходя из размещения производственных баз и трудоспособного населения)» [45], что обуславливает неравномерность роста бюджетных расходов на развитие различных типов инфраструктуры и поддержку разных категорий экономических субъектов.

С учетом обозначенных выше микрооснований агломерационной экономики можно выделить три направления влияния агломерационного эффекта на самоподдерживающийся экономический рост внутри агломерации, соответствующих трем типам микрооснований: коллективное направление, диверсификационное направление, направление знаний. Кроме того, в современных условиях возрастает значение факторов выбора места жительства и осуществления трудовой/предпринимательской деятельности: наличие дифференцированного рынка труда и высокого уровня оплаты/прибыли дополняется «запросами на справедливое и достойное социальное обеспечение, доступность качественной медицинской помощи, экологическую безопасность» [45]. Подобные аспекты и обуславливают выделение нами четвертого направления влияния агломерационного эффекта – направления выбора. По сути, направление выделяется нами в рамках социальных микрооснований: снижение уровня неравенства (включая доступ к общественным благам), экологическая безопасность, социальная поддержка.

Для каждого направления можно выделить качественные параметры экономического роста, на которые может быть направлено воздействие бюджетных стимулов в рамках этих направлений с учетом описанных выше дисбалансов, а также уточнить задачи бюджетного стимулирования, набор бюджетных стимулов, оценить качественные эффекты, что требует их группировки. Перечень бюджетных стимулов, классифицированный нами по предмету бюджетного стимулирования в разрезе направлений влияния агломерационного эффекта на качественные параметры экономического роста, приведен в таблице 1.3.

Таблица 1.3 – Бюджетные стимулы экономического роста в городских агломерациях

Направление влияния на рост	Качественные параметры экономического роста, на которые может быть направлено воздействие бюджетных стимулов	Предмет бюджетного стимулирования	Набор бюджетных стимулов	Эффекты
1	2	3	4	5
Коллективное направление	Развитие инфраструктуры, в том числе социальной и транспортной	Повышение транспортной и культурной связанности агломерации Обеспечение надлежащего качества жилищно-коммунальной инфраструктуры	Бюджетные инвестиции с учетом территориальных особенностей Бюджетные субсидии на развитие социальной инфраструктуры как в центре, так и на периферии агломерации Бюджетные субсидии на развитие транспортной системы Тарифная политика	Сокращение времени в пути Снижение оттока населения из периферии агломерации
Диверсификационное направление	Отраслевая структура экономической деятельности	Развитие новых отраслей экономики Поддержка организаций реального сектора экономики Поддержка уникальных точек экономического роста внутри городской агломерации	Налоговые льготы и льготное кредитование для креативной экономики Особые экономические зоны для объектов промышленности Долгосрочные государственные заказы, офсетные контракты	Повышение устойчивости экономического роста и объема бюджетных ресурсов городской агломерации Снижение уровня безработицы

Продолжение таблицы 1.3

1	2	3	4	5
Направление знаний	Качество человеческого капитала, концентрация интеллектуального капитала	Интенсивное развитие научной и интеллектуальной инфраструктуры Привлечение высококвалифицированных специалистов	Выделение территорий с особым правовым и финансовым статусом внутри городской агломерации (включают как особые экономические зоны, так и, например, зоны со льготной арендой для научной инфраструктуры)	Повышение производительности труда Инновационный характер экономики городской агломерации
Направление выбора	Уровень социальной защиты населения, экологической безопасности, доступность качественных образовательных и медицинских услуг, мер поддержки, доступ к инфраструктуре финансовых рынков	Снижение разрыва в доходах населения и территорий Реализация зеленой повестки	Централизация расходных обязательств и доходных источников на уровне городской агломерации для обеспечения синергетических эффектов масштабов городских агломераций Налоговые инструменты и система пособий для снижения неравенства Зеленое бюджетирование	Снижение неравенства Улучшение экологической обстановки Рост продолжительности жизни населения

Источник: составлено автором.

Таким образом, в рамках бюджетного стимулирования развития городских агломераций затрагиваются «интересы» разных субъектов экономической деятельности: физических лиц, юридических лиц (прежде всего, коммерческого сектора), публично-правовых образований. Ключевые примеры «интересов» приведены на рисунке 1.1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.1 – «Интересы» субъектов экономической деятельности, которые необходимо учитывать при бюджетном стимулировании развития городских агломераций

Отметим, что описанные задачи («интересы») разных субъектов экономической деятельности могут пересекаться, тем самым создавая условия для формирования синергетического эффекта тех или иных мер бюджетного стимулирования. Интересы органов публичной власти в разных типах публично-правовых образованиях приведены в таблице 1.4.

Таблица 1.4 – Интересы органов публичной власти разного уровня в отношении городских агломераций

Федеральный уровень	Региональный уровень	Ядро ГА	Периферия ГА
Рост ВВП за счет ГА как точек роста Повышение взаимосвязанности разных ГА (интенсификация связей крупных ГА), рост товарооборота Производство высокотехнологичной продукции, результатов деятельности креативных индустрий, востребованных у производителей по всей стране	Рост ВРП за счет ГА как точек роста взаимосвязанности разных ГА (интенсификация связей региональных ГА), рост товарооборота Привлечение федерального финансирования	Привлечение инвестиций, а также федерального и регионального финансирования Регулирование нагрузки на инфраструктуру Вывод промышленного производства на периферию либо проекты комплексного развития территорий Поиск рабочей силы	Повышение связанности с ядром ГА Рост спроса на недвижимость Создание рабочих мест
Примечание – ГА – городская агломерация.			

Источник: составлено автором.

Эффекты от применения бюджетных стимулов должны охватывать не только саму городскую агломерацию, но и воздействовать на экономический рост в близлежащих и иных связанных с городской агломерацией территориях. При этом одним из эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек роста может являться и рост доходов бюджетов бюджетной системы, собираемых на территории городской агломерации, однако подобный рост можно оценивать как положительный эффект в случае качественного роста налогооблагаемой базы. С учетом рассмотренных «интересов» в таблице 1.5 нами дана характеристика основных направлений и предметов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

Таблица 1.5 – «Интересы» субъектов экономической деятельности в разрезе предметов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста

Предмет бюджетного стимулирования	Воздействие на интересы		
	Граждан (физических лиц)	Предпринимателей (юридических лиц)	Публично-правовых образований
Рост производительности труда	Увеличение заработной платы	Рост выручки и прибыли	<p>Устойчивый экономический рост</p> <p>Повышение благосостояния граждан</p> <p>Рост доходов бюджетов бюджетной системы</p> <p>Рост эффективности расходов бюджетов бюджетной системы</p>
Повышение качества человеческого капитала	Рост доходов, ожидаемой продолжительности жизни	Рост квалификации и работоспособности персонала	
Развитие инфраструктуры, обновление и развитие основных фондов	Снижение текущих расходов (например, в связи с повышением энергоэффективности и снижением платежей за энергию)	Повышение фондоотдачи, снижение себестоимости	
Доступ к текущему и капитальному финансированию	Повышение покупательной способности	Рост выручки и прибыли, дополнительный спрос на продукцию со стороны граждан	
Повышение транспортной связанности	Расширение доступа к рынку труда, различной инфраструктуре, включая досуговую и социальную	Снижение стоимости транспортировки, доступ на новые рынки сбыта,	
Повышение уровня экологической безопасности	Рост ожидаемой продолжительности жизни	Снижение уровня заболеваемости персонала	

Источник: составлено автором.

Но в современных условиях выбор задач и инструментов бюджетного стимулирования развития городских агломераций определяется не только «интересами» субъектов экономической деятельности, но и большими вызовами (great challenges), так как некоторые вызовы более характерны для городских агломераций, особенно для сформированных вокруг мегаполисов. Сопоставление отдельных вызовов новой реальности и ответов бюджетной политики было проведено, например, В.В. Климановым, А.А. Михайловой [53].

Примечание – Понятие больших вызовов однозначно не определено и в разных источниках трактуется по-разному. Так, например, Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации под большими вызовами понимается «объективно требующая реакции со стороны государства совокупность проблем, угроз и возможностей, сложность и масштаб которых таковы, что они не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счет увеличения объема используемых ресурсов» [8]. Иными словами, для их преодоления требуется интенсивное (качественное) развитие.

На основе анализа групп больших вызовов, выделяемых различными исследователями, мы предлагаем следующий перечень вызовов для развития городских агломераций в XXI веке, приведенный в таблице 1.6.

Таблица 1.6 – Большие вызовы для развития городских агломераций в XXI веке

Группа больших вызовов	Перечень больших вызовов
1	2
I) Задачи планетарного масштаба [100]	<ul style="list-style-type: none"> - изменение климата; - нехватка еды и воды; - доступная и чистая энергия; - этичное использование технологий; - устойчивое развитие городов; - актуальное и доступное образование; - новые методы лечения и диагностики; - пандемии
II) Вызовы, связанные с развитием городской инфраструктуры и урбанизацией [72; 108]	<ul style="list-style-type: none"> - экономические и структурные; - социальные; - экологические и природно-ресурсные; - ценностные; - технологические; - политические и институциональные
III) Актуальные большие вызовы для публично-правовых образований	<ul style="list-style-type: none"> - неравенство; - климатические проблемы; - реструктуризация экономической деятельности; - высокий уровень экономической неопределенности; - глобальная инфляция; - пандемии; - санкционные войны, фрагментация торговли и научно-технологической кооперации

Продолжение таблицы 1.6

1	2
IV) Дополнительные специфические вызовы для городских агломераций	- рост концентрации населения и производственных мощностей; - высокий уровень цифровизации; - несоответствие административных и экономических границ городских агломераций
V) Специфические вызовы для городских агломераций, сформированных вокруг мегаполисов [60]	- перенаселенность - масштабная миграция - рост потребления, дефицит и дороговизна ресурсов - социальное расслоение, мультикультурность

Источник: составлено автором.

При определении целей и задач развития городских агломераций, по нашему мнению, следует учитывать как большие вызовы, актуальные для всех типов территорий и публично-правовых образований, так и специфические вызовы и модификации больших вызовов для городских агломераций. Так, постоянный рост концентрации населения приводит к росту нагрузки на существующую инфраструктуру и требует ее обновления и расширения. Более высокий уровень цифровизации в городских агломерациях влияет на структуру экономической деятельности и занятости, что порождает дисбалансы на рынке труда. В этой связи возникает потребность в привлечении внешней рабочей силы – мигрантов. Следует подчеркнуть, что развитие городской агломерации двойственно воздействует на неравенство: с одной стороны, возрастает неравенство по доходам между ядром и периферией; с другой стороны, расширяется доступ к общественным благам и услугам, финансовой инфраструктуре.

Существенно и само устройство городской агломерации (ее «территориальная протяженность»): она является совокупностью территорий (ядра, периферии), что не позволяет решать проблемы изолированно, при этом вызовом является обеспечение координации в рамках совместного решения задач развития городской агломерации, в том числе при бюджетном софинансировании различных проектов и реализации мероприятий в рамках городских агломераций.

Выделенные вызовы влияют на особенности применения бюджетных стимулов в части их приоритизации и определения предмета и ожидаемых эффектов бюджетного стимулирования.

Бюджетное стимулирование городских агломераций зависит от стратегических целей их социально-экономического развития, при этом инструменты бюджетного стимулирования в разных условиях могут использоваться для решения разных задач. Отметим, что в рамках данного исследования под бюджетным стимулом понимается использование бюджетных инструментов с учетом особенностей и (или) модификаций задач и предмета стимулирования.

В целом бюджетные инструменты носят универсальный характер (то есть могут применяться при решении различных задач развития публично-правовых образований), при этом бюджетные стимулы имеют специальный характер и требуют уточнения принципов и условий применения универсальных инструментов. При этом один бюджетный инструмент может использоваться в составе разных бюджетных стимулов и в рамках решения различных задач.

К таким универсальным инструментам можно отнести следующие:

- налоговые ставки и преференции, отсрочка/рассрочка, инвестиционный налоговый кредит;
- бюджетные субсидии, гранты, государственные (муниципальные) гарантии;
- бюджетные инвестиции в объекты инфраструктуры;
- социальные выплаты;
- государственно-частное (муниципально-частное) партнерство, офсетные контракты, государственный (муниципальный) заказ.

Но в городских агломерациях эти бюджетные стимулы применяются (используются) с учетом особенностей их функционирования. Так, например, особое значение приобретают бюджетные инвестиции в развитие

транспортной системы, позволяющие обеспечить нужды маятниковой миграции и повысить уровень культурно-деловой связанности ядра и других населенных пунктов агломерации. В связи с высокой концентрацией населения требуются дополнительные бюджетные инвестиции в социальную и жилищно-коммунальную, энергетическую инфраструктуру, а существенный разрыв в экономическом развитии, доходах населения и доступе к услугам и благам между ядром агломерации и периферией требует учета территориальных особенностей при использовании бюджетных стимулов.

С учетом выделенных подходов к целям и задачам бюджетного стимулирования, больших вызовов, а также необходимости увязки бюджетного стимулирования с задачами развития городских агломераций можно выделить типы задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций для ответа на современные вызовы. Характер и содержание данных типов задач в городских агломерациях, а также основные бюджетные инструменты, с помощью которых реализуются бюджетные стимулы в рамках данных типов задач, представлены в таблице 1.7.

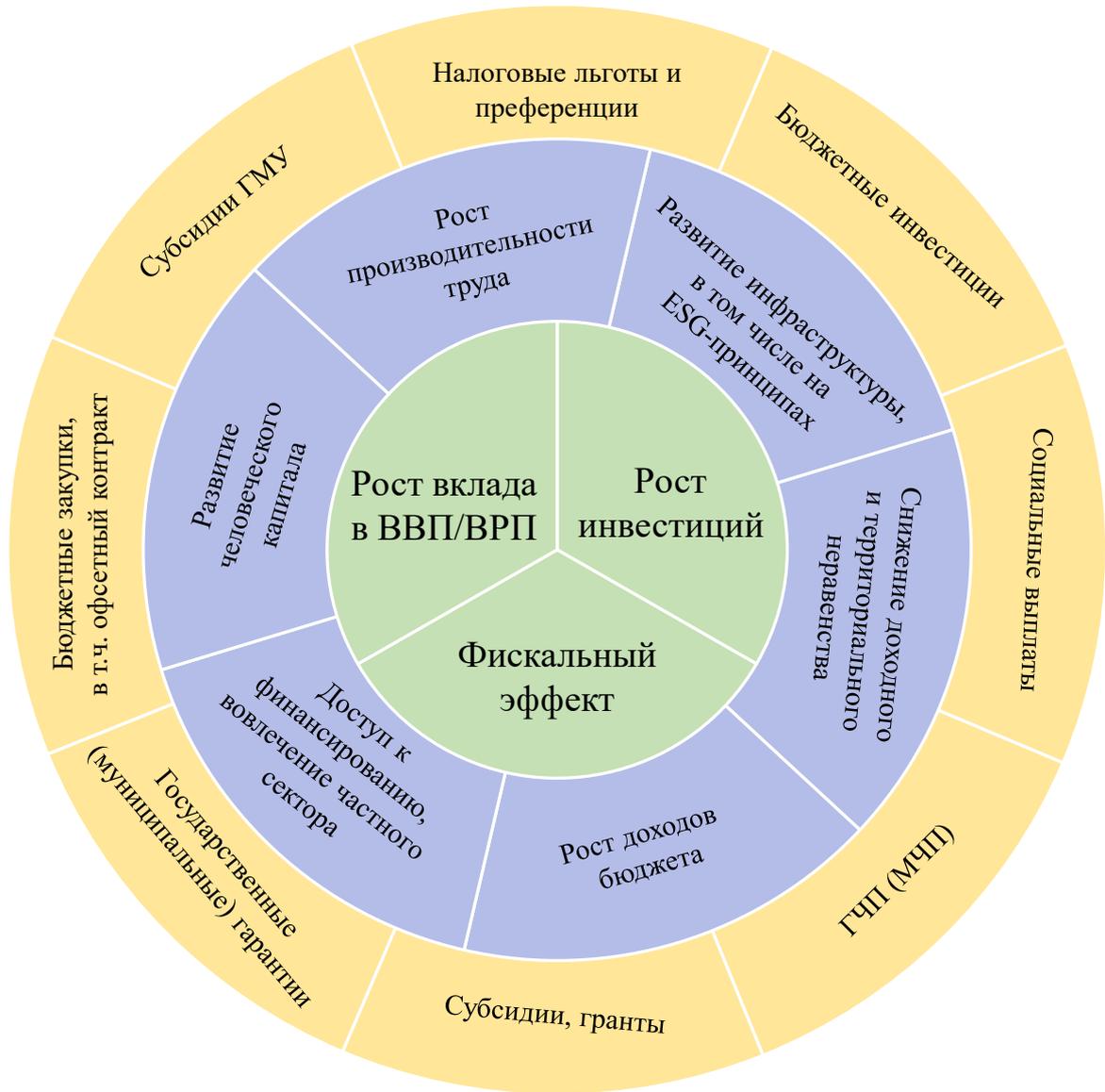
Следует подчеркнуть, что все перечисленные бюджетные инструменты могут использоваться для решения нескольких задач (вызовов), а их выделение в качестве основных инструментов в одних задачах не исключает их воздействие на решение других задач.

Таблица 1.7 – Задачи и инструменты бюджетного стимулирования

Вызовы для городских агломераций	Типы задач бюджетного стимулирования	Основные инструменты, реализующие бюджетные стимулы развития городских агломераций как точек экономического роста
С учетом роста населения городских агломераций увеличивается нагрузка на инфраструктуру, возрастает степень износа, появляется потребность в ее расширении	Инфраструктурные: поддержание и развитие инфраструктуры городской агломерации, особенно на периферии городской агломерации, повышение транспортной связанности и доступности	Бюджетные инвестиции Налоговые льготы и преференции Государственно-частное (муниципально-частное) партнерство
Ускоренное развитие ядра городской агломерации усиливает неравенство, что препятствует устойчивому экономическому развитию городской агломерации	Снижение неравенства: сокращение социального и территориального неравенства внутри городской агломерации	Социальные выплаты Налоговые льготы и преференции Субсидии государственным (муниципальным) учреждениям
Рост доли услуг в структуре экономики городской агломерации, сокращение рабочих мест в промышленности в силу изменения градостроительной политики и вывода производственных площадок за пределы агломерации	Структурные: обеспечение устойчивости экономики и отраслевая реструктуризация в условиях изменения структуры экономической деятельности	Бюджетные закупки Офсетный контракт Налоговые льготы и преференции Субсидии, гранты Государственные (муниципальные) гарантии
Рост продолжительности жизни, который влечет старение населения, увеличение нагрузки на систему социальной защиты городской агломерации	Демографические и трудовые: стимулирование создания высокопроизводительных рабочих мест и недопущение роста безработицы, вовлечение пожилых в трудовую и предпринимательскую деятельность и их переобучение («серебряная» экономика)	Субсидии, гранты Налоговые льготы и преференции
Запрос людей, особенно молодежи с высоким трудовым потенциалом, на реализацию ESG-повестки, когда экология и биофильная среда становятся одним из факторов выбора места жительства и работы	«Зеленые»: стимулирование развития зеленой городской агломерации	Субсидии, гранты Бюджетные инвестиции Государственные (муниципальные) гарантии

Источник: составлено автором.

На рисунке 1.2 представлены основные инструменты бюджетного стимулирования, а также ключевые цели бюджетного стимулирования и предметы бюджетного стимулирования.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.2 – Цели, предметы и инструменты бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста

Охарактеризуем воздействие бюджетных стимулов с учетом бюджетных инструментов, приведенных в таблице 1.7 и на рисунке 1.2, подробнее.

А) Бюджетные стимулы для решения инфраструктурных задач

Рост населения городских агломераций приводит к росту нагрузки на инфраструктуру, в том числе социальную, что требует дополнительных вложений и привлечения негосударственного сектора.

Бюджетные стимулы в данном направлении основываются на использовании следующих бюджетных инструментов:

- бюджетные инвестиции (с учетом увязки инвестиционной программы с планами по территориальному развитию города и близлежащих территорий; с разработкой инвестиционных программ, как минимум, на среднесрочную перспективу (от 5 лет) и соответствующим планированием (обеспечением лимитами бюджетных обязательств) за пределами действия закона (решения) о бюджете);
- налоговые льготы и преференции (для стимулирования инвестиций в приоритетные типы/места размещения инфраструктуры);
- неналоговые льготы и преференции (прежде всего, в части предоставления земельных участков для строительства в приоритетных местах размещения инфраструктуры и предприятий, а также их льготного предоставления при условии строительства сопутствующей социальной и иной инфраструктуры);
- государственно-частное (муниципально-частное) партнерство (в том числе в рамках проведения конкурса для совместного развития инфраструктуры нескольких публично-правовых образований).

Значимость бюджетных инвестиций в инфраструктуру городских агломераций подтверждают и количественные оценки. Так, по оценке московских властей, один рубль бюджетных инвестиций привлекает в экономику городу не менее 3 рублей частных инвестиций [112]. В свою очередь, инфраструктурный план Лондона до 2050 года сформирован из следующих соотношений: для 1 000 рабочих мест, напрямую созданных в ходе инфраструктурного проекта, занятость в целом увеличивается более чем на 3 000 рабочих мест. Каждый миллиард фунтов стерлингов инфраструктурных инвестиций увеличивает валовый продукт городской агломерации примерно на 1,3 миллиарда фунтов стерлингов [81].

Характеризуя направления воздействия подобных бюджетных стимулов на экономический рост в городских агломерациях, выделим, в частности, следующее:

- создание транспортной и инженерной инфраструктуры позволяет создавать новые производства и места приложения труда, тем самым увеличивать частные инвестиции, расширять рынок труда и рынок предложения товаров, работ, услуг, сокращать время в пути;
- развитие социальной инфраструктуры положительно воздействует на повышение качества человеческого капитала, уровень квалификации работников, удлинение периода экономической (в том числе рабочей) активности граждан.

Б) Бюджетные стимулы для снижения неравенства

«Возросшая вследствие старения населения (что особенно проявляется в городских агломерациях) и роста неравенства нагрузка на систему социальной защиты требует более широкого перехода на критерии нуждаемости и адресности при предоставлении социальной поддержки. Увеличивающийся разрыв в доходах привел к росту числа стран, применяющих прогрессивную шкалу налогообложения доходов физических лиц либо усиливших прогрессию такой шкалы (хоть это, как правило, не является непосредственным полномочием органов управления городской агломерацией)» [48]. При этом следует подчеркнуть, что снижение неравенства (рост доли доходов граждан с низким и средним уровнем дохода) в долгосрочном периоде ведет к росту валового продукта.

Вместе с тем внутри городской агломерации может наблюдаться неравенство не только по доходам, но и в части доступа к общественным благам и государственным (муниципальным) услугам. При этом А.Д. Андряков, Е.А. Домбровский отмечают, что агломерационные процессы имеют такой важный аспект как расширение доступа населения к публичным услугам [40].

Бюджетные стимулы по данному направлению включают:

- социальные выплаты;
- предоставление налоговых льгот, вычетов (социального характера);
- субсидии государственными (муниципальным) учреждениям (с целью обеспечения единого подхода к финансовому обеспечению предоставления общественных благ (услуг), в том числе между публично-правовыми образованиями разных типов, входящих в состав городской агломерации).

В) Бюджетные стимулы для решения структурных задач (задач, связанных с изменением структуры экономической деятельности)

Основываясь на том факте, что экономический рост происходит неравномерно по всем отраслям, в рамках кумулятивной теории предлагается стимулировать конкретные отрасли-драйверы развития. При этом состав таких отраслей в городских агломерациях в XX веке и XXI веке разнится: в настоящее время усиливается роль сектора услуг, происходит перенос производственных мощностей за пределы ядра городской агломерации (либо их замещение современными высокотехнологичными производствами), развитие креативной экономики. Вместе с тем промышленное производство и продовольственная безопасность остаются важными для городских агломераций: на месте бывших производств не всегда появляется просто современное жилье. Им на смену могут приходиться технопарки, где создаются рабочие места с высокой добавленной стоимостью. Более того, поддержка промышленности позволяет диверсифицировать экономику городской агломерации, снизить риски в случае спада в одной или нескольких отраслях, сокращает безработицу и повышает уровень самообеспечения, что стало особенно важно в кризисные периоды (например, в периоды пандемий и в условиях разрыва многих ставших уже традиционными логистических и кооперационных цепочек в рамках санкционных войн).

Для адекватного ответа на эти вызовы могут использоваться следующие бюджетные стимулы:

- налоговые льготы и преференции: дифференциация ставки налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, в отдельных случаях – налога на добавленную стоимость и акцизов, тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование; вычеты из налоговой базы, предоставление налоговых кредитов, в том числе инвестиционных. При этом данные инструменты должны применяться в увязке приоритетных отраслей развития экономики городской агломерации и категорий налогоплательщиков, получающих соответствующие льготы и преференции, а также модифицироваться исходя из структуры экономики городской агломерации (так, для сектора «креативной» экономики более востребованы льготы и преференции, связанные с фондом оплаты труда и приобретением нематериальных активов, а для высокотехнологичных производств – льготы и преференции для обновления основных фондов);
- софинансирование процентной ставки по кредитам; грантовая поддержка, распределяемая на конкурсной основе; прямые субсидии товаропроизводителям, предоставление в пользование (льготную/безвозмездную долгосрочную аренду) земельных участков (в отдельных случаях – имущественных комплексов). При этом важен целевой характер указанных мер и их привязка к ключевым отраслям экономики городской агломерации, прежде всего к тем, в которых в силу характера деятельности нет коммерческой заинтересованности бизнеса, либо где ожидается высокая отдача для бюджетов бюджетной системы городской агломерации в виде будущих поступлений. Кроме того, при предоставлении мер поддержки важна оценка налоговых расходов в увязке со стратегическими целями развития городской агломерации;
- преференциальные режимы ведения экономической деятельности (в рамках функционирования особых экономических зон, технопарков и тому подобных). Говоря о специальных экономических зонах, следует упомянуть и

практику Французской Республики, в которой помимо «традиционных» зон для поддержки технологического производства, экспорта и так далее имеются «приоритетные кварталы политики развития городов» в рамках закона о «Программе развития городов и единстве городских территорий» от 2014 года. Учитывая подход Франции к развитию межмуниципального сотрудничества и выделению крупнейших агломераций (метрополий) на национальном уровне, можно говорить о данной практике как о составной части бюджетного стимулирования развития городских агломераций. В рамках программы отбираются кварталы с уровнем годового дохода на душу населения до налогообложения ниже 60% от медианного показателя в городе. Для развития таких кварталов выделяются государственные кредиты с целью создания рабочих мест, реализуется инструмент субсидированных трудовых договоров для лиц младше 30 лет, предлагаются и льготы для субъектов малого и среднего предпринимательства [118]. Таким образом, специальные экономические зоны в городских агломерациях могут создаваться не только для стимулирования высокооплачиваемых рабочих мест и технологичного производства, но и как одна из форм повышения качества жизни малообеспеченных домохозяйств, борьбы с бедностью и безработицей;

– бюджетные закупки, обеспечивающие как реализацию агломерационного эффекта, так и потенциальный спрос на продукцию организаций городской агломерации за счет закупок в рамках взаимоотношений исполнителя (подрядчика) и его контрагентов. Кроме того, в целях антикризисной поддержки и ускорения «вливания» средств в реальный сектор экономики может изменяться доля авансирования по заключаемым государственным (муниципальным) контрактам;

– офсетный контракт, являющийся своего рода симбиозом бюджетных закупок и государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, одной из современных форм взаимодействия публично-правовых образований и бизнеса. Такая форма бюджетной поддержки, с одной стороны, обеспечивает предприятие долгосрочным государственным (муниципальным)

заказом; с другой стороны, позволяет городской агломерации получать продукцию в четко определенные сроки и по предсказуемой (как правило, ниже рыночной) цене. Вместе с тем в рамках офсетного контракта осуществляется развитие (модернизация) производственной инфраструктуры. Причем такое взаимодействие может происходить и на межагломерационном уровне;

– государственные (муниципальные) гарантии и поручительства фондов и организаций, созданных публично-правовым образованием, входящим в состав городской агломерации. Такой инструмент позволяет бизнесу снижать стоимость финансирования проектов.

Как основные направления воздействия подобных бюджетных стимулов на экономический рост в городских агломерациях выделим следующие:

– создание производств с высокой добавленной стоимостью, увеличение объема предложения на рынке (и сопутствующего спроса в рамках взаимодействия с поставщиками, исполнителями, подрядчиками);

– повышение занятости и доходов населения;

– снижение неравенства (например, в случае размещения производств за пределами ядра городской агломерации или в районах с низким уровнем предложения на рынке труда).

Г) Бюджетные стимулы для обеспечения роста качества трудовых ресурсов

«Базовое» более высокое качество интеллектуального и человеческого капитала присуще городским агломерациям за счет концентрации населения. Вместе с тем дальнейшее развитие ограничивается без использования бюджетных инструментов. В первую очередь речь идет о финансировании отдельных приоритетных направлений подготовки, специальностей, а также о создании научных и инновационных кластеров (центров) для повышения технологического уровня развития городской агломерации и увеличения добавленной стоимости, создаваемой на территории городской агломерации.

Для таких площадок рационально применять особый режим хозяйствования: предоставлять налоговые льготы, осуществлять государственные (муниципальные) вложения в объекты капитального характера, заключать соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве. При этом применение указанных инструментов должно сопровождаться оценкой налоговых расходов, будущих налоговых поступлений и влияния капитальных расходов на текущие расходы в будущем (например, на обслуживание созданной инфраструктуры).

В свою очередь, развитие рынка труда в городских агломерациях, углубление цифровизации продолжает создавать риски для занятости: ряд профессий становится полностью или частично невостребованным, группы рабочих остаются без работы из-за автоматизации производственных процессов. Как правило, безработными становятся люди с низким уровнем квалификации, которым нужна помощь в последующем трудоустройстве. Инструментом бюджетного стимулирования в этом случае может выступать создание так называемых «общественных» работ, для которых не требуется высокий уровень квалификации, а требуемая квалификация может быть приобретена в ходе обучающих курсов и (или) программ переквалификации/переподготовки.

Кроме того, более высокая ожидаемая продолжительность жизни в городских агломерациях, как правило, приводит к старению населения, что повышает значимость развития «серебряной экономики» (экономики для пожилых). Реализация специальных мер, позволяющих работникам пенсионного возраста не прекращать трудовую деятельность (например, субсидирование работодателей, принимающих на работу пенсионеров, финансирование программ переобучения работников, в том числе для занятия предпринимательской деятельностью), позволяет увеличить средний возраст рабочей силы, количество занятых в экономике и является дополнительным стимулом экономического роста в городской агломерации.

Как направления воздействия подобных бюджетных стимулов на экономический рост в городских агломерациях, выделим такие как: а) сохранение и поддержание уровня занятости населения и, соответственно, уровня их доходов; б) повышение качества человеческого капитала и трудового потенциала.

Д) Бюджетные стимулы «зеленого» характера

Ввиду высокой концентрации населения, инфраструктуры и предприятий городские агломерации являются территориями с особыми экологическими вызовами. В качестве «зеленых» задач развития городской агломерации рассматриваются как инвестиции в инфраструктуру, сектор возобновляемой энергии, повышение энергоэффективности, снижение выбросов, так и внедрение бюджетирования на принципах «зеленых» финансов («зеленое» бюджетирование).

Бюджетные стимулы «зеленого» характера включают, в частности:

- предоставление ряда субсидий и грантов, а также конкурсных и целевых межбюджетных трансфертов нижестоящим бюджетам в привязке к достижению конкретных «зеленых» целей и реализации «зеленых» проектов;
- осуществление бюджетных инвестиций в «зеленые» проекты;
- предоставление государственных (муниципальных) гарантий на реализацию «зеленых» проектов.

Также для привлечения заемного финансирования для реализации «зеленых» проектов от имени публично-правового образования, входящего в состав городской агломерации, могут выпускаться «зеленые» облигации. Подобный механизм применяется в ряде городских агломераций, например, в Сингапуре (в 2023 году размещены зеленые облигации с погашением в 2072 году), Нью-Йорке, Москве (зеленые облигации размещены дважды: в 2021 году для инвесторов, в 2023 году для населения («народные» зеленые облигации)).

Предложенная классификация бюджетных стимулов развития городских агломераций позволяет определить и обеспечить

скоординированное использование бюджетных стимулов, необходимых для достижения конкретных целей и задач бюджетного стимулирования в зависимости от типа задачи, имеющихся финансовых ресурсов, особенностей организации управления городской агломерацией и практических вызовов. Учет интересов разных групп экономического взаимодействия позволяет достичь синергетического эффекта в ходе бюджетного стимулирования.

Таким образом, можно выделить следующие особенности бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста:

- требует координации бюджетной политики всех публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, развития горизонтальных межбюджетных отношений, а также учета «интересов» разных субъектов экономической деятельности и уровней управления;
- предполагает учет более широкого перечня вызовов и дисбалансов, связанных прежде всего с ростом численности населения и сопутствующим ростом нагрузки на инфраструктуру, по сравнению с бюджетным стимулированием пространственного развития других административно-территориальных образований, что обуславливает необходимость большего внимания к бюджетному стимулированию развития транспортной и обеспечивающей инфраструктуры;
- должно выстраиваться с учетом преобладающей доли сектора услуг в экономике городской агломерации по сравнению с бюджетным стимулированием экономического роста в стране, что влияет на структуру и особенности применения бюджетных стимулов;
- требует предварительной и последующей оценки эффектов с использованием подходов, не ограниченных данными по одному муниципальному образованию, а позволяющих оценить влияние динамики социально-экономических показателей внутри городской агломерации на динамику социально-экономических показателей на территориях, связанных с

городской агломерацией, а также на динамику общестрановых (общерегиональных) показателей.

1.2 Характеристика современных трендов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста

Концептуальные подходы к бюджетному стимулированию развития городских агломераций, содержание их целей и задач, особенности формирования и применения бюджетных стимулов изменялись в XX–XXI вв.

Проведенный нами анализ позволяет в качестве основных трендов их трансформации выделить следующие.

А) Интернационализация целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций (прежде всего, в рамках программных документов ООН)

Как уже отмечалось ранее, «зарождение научного обсуждения агломерационного эффекта и агломерационной экономики относится к началу XX века, а формирование каркаса теоретических и практических воззрений на развитие городских агломераций – к его середине. При этом системная работа на международном уровне по координации и развитию мер, связанных с управлением урбанизацией и развитием городских агломераций, начинается в 1970-е гг., когда ключевые проблемы и предложения фиксируются в документах ООН, прежде всего в рамках мероприятий ООН-Хабитат. В ходе первой конференции ООН-Хабитат в 1976 году в мировую повестку была введена проблема урбанизации и неконтролируемого роста городов, что нашло отражение в Ванкуверской декларации о населенных пунктах 1976 года [96].

В принятой по итогам II конференции ООН-Хабитат Стамбульской декларации по населенным пунктам 1996 года [122] поставлена задача

создания комплексной сети населенных пунктов и сведения к минимуму миграции населения из сельских районов в города» [48].

Положения Стамбульской декларации обусловили уточнение целей и задач бюджетного стимулирования и на национальном уровне, что нашло отражение в документах стратегического планирования. Так, в Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 28.06.1996 № 762 [10] была утверждена Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы, задачи которой имели общие элементы с положениями Стамбульской декларации.

На уровне Генеральной Ассамблеи ООН следует выделить принятые в 2000 году Цели развития тысячелетия. Так, например, в рамках обеспечения экологической устойчивости в сфере градостроительства требовалось «к 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов жителей трущоб» [128].

Важным шагом в развитии комплексного подхода к бюджетному стимулированию развития городских агломераций стали принятые в 2015 году семнадцать целей в области устойчивого развития (далее – ЦУР) и 169 связанных с ними задач [116]. В настоящее время «именно данные приоритеты являются международным базисом для выработки и реализации мер государственной политики и бюджетного стимулирования в рамках отдельных государств» [48].

ЦУР влияют и на подходы к проведению своей политики региональными и местными органами власти. Так, например, Организацией экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) реализуется проект «Территориальный подход в достижении ЦУР» [73], исследования и обмен опытом в рамках которого является значимым для городских агломераций.

Цели устойчивого развития нашли свое отражение в государственных программах Российской Федерации и национальных и федеральных проектах.

Так, в Добровольном национальном обзоре хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года подчеркнута фактическая направленность национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на достижение ЦУР [98]. В свою очередь, Счетная палата Российской Федерации отмечает, что государственные программы Российской Федерации в той или иной степени способствуют достижению всех 17 целей в области устойчивого развития [95]). Так, задача 11.3 нашла отражение в федеральных проектах «Безопасные качественные дороги» (например, задача по обновлению подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта в городских агломерациях, задача по повышению доли дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии), «Жилье и городская среда». А в целом на достижение цели 11 направлено не менее 7 государственных программ Российской Федерации.

Кроме того, в Новой программе развития городов «признается необходимость обеспечения экологической устойчивости, социально-экономического и культурного разнообразия и интеграции в городском пространстве, улучшения условий жизни и быта, образования, продовольственной безопасности и питания, здравоохранения и благополучия, равного доступа для всех к физической и социальной инфраструктуре и основным услугам, а также к достаточному и доступному жилью» [107].

Таким образом, «можно отметить наличие в достаточной степени проработанных и одобренных большинством государств международных подходов к целям и задачам социально-экономического развития государств и, соответственно, бюджетного стимулирования» [48]. Вместе с тем непосредственное решение этих задач на национальном, региональном и местном уровнях имеет многообразный характер.

В этой связи ОЭСР разработала новую парадигму развития на базе ЦУР для территориального уровня – городов и регионов [73]. В качестве проблемы

выделяется недостаток интегрированного подхода к устойчивому развитию, продолжающееся превалирование секторального уклона в бюджетном стимулировании. В числе основных инструментов бюджетного стимулирования предложены целевые инвестиции в человеческий капитал, инфраструктурные инвестиции, государственная финансовая поддержка развития бизнеса, исследований и инноваций для преодоления вызовов ЦУР, государственные закупки.

Кроме того, предполагается более активное участие частного сектора и некоммерческих организаций в решении задач социально-экономического развития (в том числе через снижение риска частных инвестиций). Цели и задачи бюджетного стимулирования городских агломераций как точек экономического роста могут углубляться и учитывать вклад частного сектора, особенно прирост такого вклада вследствие реализации бюджетных стимулов (прежде всего, в виде налоговых расходов и софинансирования расходов).

Подобное софинансирование находит отражение и в документах стратегического и бюджетного планирования в городских агломерациях. Так, например, в состав государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» [23] входит подпрограмма «Грузовой транспорт», финансовое обеспечение которой осуществляется в полном объеме за счет средств юридических и физических лиц, то есть за счет участия частного сектора. При этом для подпрограммы разработаны конкретные цели, задачи и мероприятия. Кроме того, отдельные мероприятия в составе других государственных программ и подпрограмм также финансируются за счет частных средств, что учитывается при разработке архитектуры целей, задач, индикаторов и натуральных показателей таких программ.

Таким образом, в качестве признанной на международном уровне цели бюджетного стимулирования можно обозначить развитие городских агломераций на основе Целей устойчивого развития с учетом специфических вызовов. В свою очередь, задачи определяются с учетом социально-

экономических и географических особенностей городских агломераций из перечня 169 задач в рамках ЦУР.

Б) Определение целей и модернизация инструментов бюджетного стимулирования с учетом больших вызовов

В дополнение к рассмотрению данного тренда в параграфе 1.1 настоящей диссертации, следует отметить, что «с учетом новых вызовов и подходов к реализации Целей устойчивого развития в городских агломерациях применение некоторых бюджетных стимулов изменяется, а их перечень расширяется.

Так, прямые «вливания» в капитал заменяются субсидиями, государственно-частным партнерством, офсетными контрактами. Основная задача таких изменений – вовлечение частного сектора в решение задач управления и развития городской агломерации.

Рост населения городских агломераций приводит к росту нагрузки на инфраструктуру, в том числе социальную, что требует дополнительных затрат. Государственно-частное партнерство позволяет органам публичной власти городской агломерации перенести часть расходов по развитию инфраструктуры (социальные объекты, дорожное и жилищно-коммунальное строительство) на бизнес. В свою очередь, офсетный контракт позволяет обеспечить предпринимателя гарантированным заказом на его продукцию, а городскую агломерацию – необходимой продукцией и приростом инвестиций.

В условиях вызовов пандемии, глобальной инфляции и фрагментации торговли для городской агломерации приобретает особое значение степень продовольственной, медицинской и промышленной безопасности, что требует изменения подхода к предоставлению инвестиций» [48] с разового к системному и долгосрочному (что и достигается в том числе с помощью упомянутых выше инструментов).

В ответ на климатические вызовы бюджетные стимулы отчасти стали зелеными, что проявилось как в установлении зеленых критериев к

бюджетному финансированию (субсидированию), так и в развитии программ создания биофильной среды, модернизации транспортной системы.

В) Выбор инструментов бюджетного стимулирования с учетом оценки средне- и долгосрочных эффектов их использования и рисков развития агломерации на долгосрочную перспективу в увязке со стратегией развития городской агломерации

В настоящее время все больше органов публичной власти в городских агломерациях разрабатывают бюджетные стимулы с учетом оценки средне- и долгосрочных эффектов их использования и рисков развития агломерации на долгосрочную перспективу, увязывая их со стратегией развития городской агломерации.

Так, например, в Лондонской агломерации (Greater London) в 2014 году был разработан (а в 2020 году обновлен) инфраструктурный план до 2050 года, то есть на период свыше 30 лет (в плане учтено и финансирование ключевых инфраструктурных проектов за счет бюджетных средств) [80]. В Бостонской агломерации (Greater Boston) также утвержден долгосрочный план до 2050 года, охватывающий вопросы инклюзивного роста, здравоохранения, неравенства, климатических изменений и др. Отдельным направлением выделено финансирование местных и регионального правительств, составляющих структуру управления Бостонской агломерации: речь, в частности, идет об уточнении подходов к межбюджетным отношениям, создании регионального климатического инфраструктурного банка, введении экологического налога, усилении прогрессивности налога с продаж, предоставлении грантов [79]. В свою очередь, в ядре Московской агломерации в 2023–2024 гг. актуализируются городские программы развития [112], причем параметры финансового обеспечения за счет бюджета проектируются с учетом ожидаемых результатов реализации мероприятий государственных программ и их социально-экономических эффектов на среднесрочный период – до 2030 года. Отдельные публично-правовые образования в

Российской Федерации разработали или разрабатывают стратегии социально-экономического развития и бюджетные прогнозы на период до 2030–2036 гг.

Отметим, что соответствие целей, задач бюджетной политики стратегическим целям развития публично-правового образования является одним из условий, обеспечивающим надлежащий подход к разработке и реализации бюджетной политики [68], включающей в себя и бюджетные стимулы.

Г) Переход от обособленного использования бюджетных расходов и налоговых льгот к софинансированию (как с частным сектором, так и между бюджетами бюджетной системы)

Учитывая, что в состав городской агломерации входят публично-правовые образования регионального и (или) местного уровней, то полномочия органов публичной власти последних зависят от подходов к фискальной децентрализации в стране и (или) регионе. В этой связи стоит учитывать «золотое правило» фискальной децентрализации: финансовые ресурсы должны следовать за полномочиями [74].

Бюджетное стимулирование развития городских агломераций может осуществляться за счет различных источников финансирования. Р. Бирд и Э. Слак выделяют три группы таких источников [75]:

– собственные ресурсы (текущие доходы с высокой степенью контроля местных властей): платежи потребителей, налог на имущество, подоходный налог, общий и выборочный налоги с продаж, «бизнес-налог» (региональная или местная форма налога на прибыль организаций, на прирост капитала, имущественные налоги от нерезидентов, транзитные налоги, патенты и др.);

– межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней. При этом объем грантовой поддержки из вышестоящих бюджетов зависит от фискальных полномочий и возможностей органов публичной власти городской агломерации. В городской агломерации также возможны как вертикальные, так и горизонтальные межбюджетные отношения;

– источники финансирования капитальных расходов: заимствования под конкретные проекты, плата за застройку, государственно-частное (муниципально-частное) партнерство.

Э. Слак также предлагает проводить прямую связь между источниками ресурсов и расходами на предоставление общественных благ (услуг). По сути, государственные расходы могут быть «распределены» между теми физическими и юридическими лицами (их группами), которые получают выгоду от предоставления общественных услуг (благ) [77].

Отметим, что наибольшее разнообразие источников финансирования присуще бюджетным стимулам в рамках решения инфраструктурных задач ввиду присутствия как текущего, так и долгового компонента, а также неоднородности состава инфраструктуры как таковой. В этой связи в аналитических целях в научной среде исследуется вопрос, кто должен «платить» за инфраструктуру [77] (например, обновление ресурсоснабжающих фондов может быть увязано с поступлением платы за жилищно-коммунальные услуги).

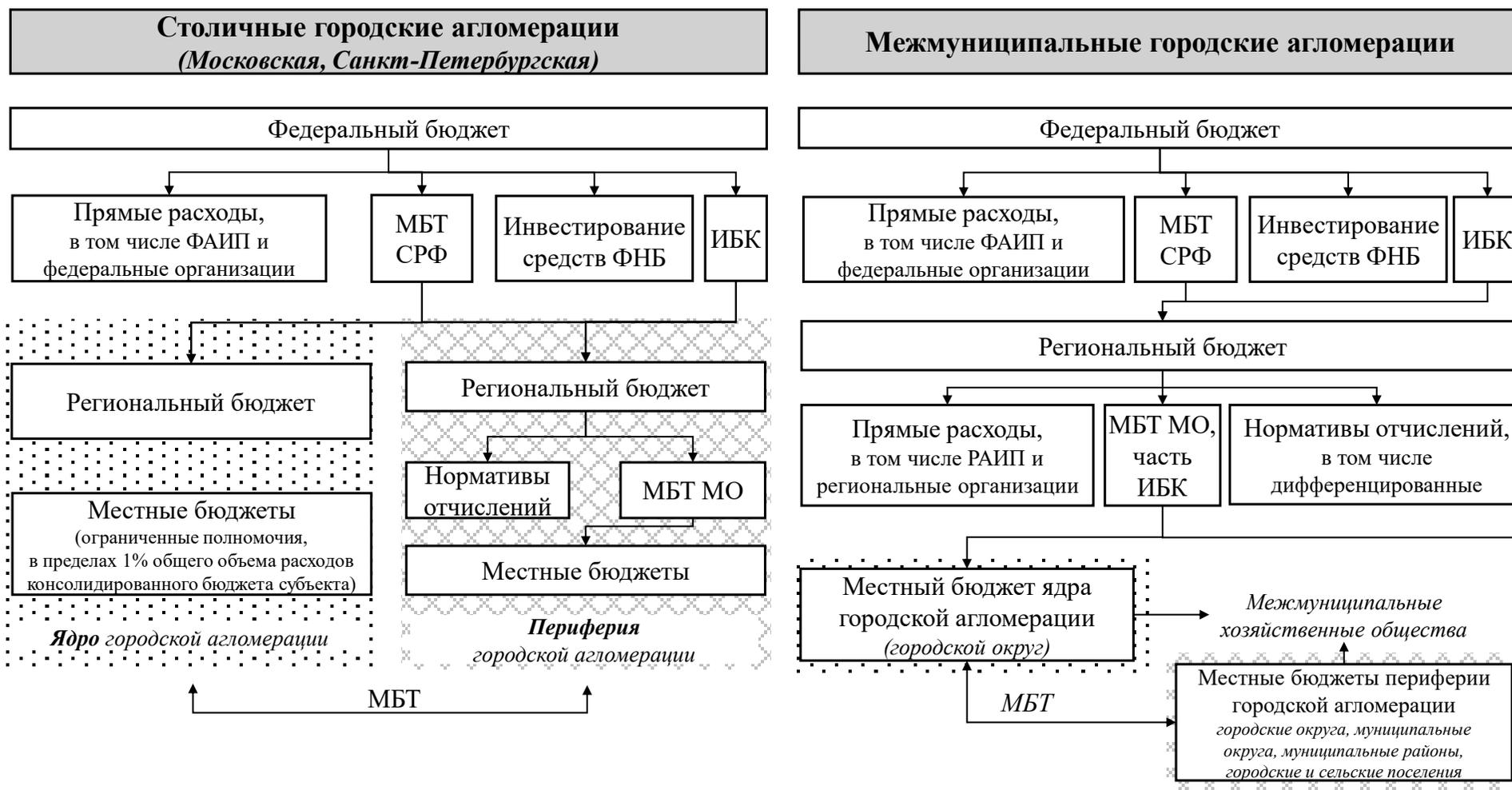
Следует отметить, что возможность увязки источников финансирования инвестиций и направлений их использования зависит от применяемых в стране и (или) регионе подходов к выстраиванию межбюджетных отношений и бюджетных полномочий органов власти публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации. Соответственно, возможности бюджетного стимулирования экономики со стороны органов власти публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, ограничены присущими им финансовыми ресурсами.

Поскольку городская агломерация, как правило, является совокупностью муниципальных образований (в случае столичных городских агломераций также субфедеральных публично-правовых образований), то и ее органами управления выступают органы публичной власти данных публично-правовых образований, которые распоряжаются ресурсами регионального и (или) местного правительства – последние, в свою очередь, зачастую являются

недостаточными. Вместе с тем столичным и крупнейшим городским агломерациям федеральные (центральные) и (или) региональные органы публичной власти могут предоставлять дополнительные бюджетные и налоговые полномочия.

Безусловно, объем полномочий и финансовых ресурсов различен у городских агломераций разных типов: столичных (крупнейших) и межмуниципальных.

Рассмотрим данную классификацию на примере Российской Федерации. Первая группа включает в себя Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, поскольку они представляют собой модель «два субъекта Российской Федерации», при этом центр агломерации является самостоятельным субъектом Российской Федерации, исполняющим, по сути, вкуче расходные обязательства и бюджетные полномочия и регионального, и муниципального уровней (муниципальные образования наделены незначительными полномочиями). Вторая группа состоит из всех остальных агломераций, поскольку их административный статус составляет модель «несколько муниципальных образований», то есть органы власти публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, исполняют расходные обязательства и бюджетные полномочия органов местного самоуправления (в зависимости от региональной практики также могут исполнять отдельные государственные полномочия). Бюджетные отношения между публично-правовыми образованиями, входящими в состав городских агломераций в Российской Федерации, в обеих группах представлены на рисунке 1.3.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.3 – Бюджетные отношения между публично-правовыми образованиями, входящими в состав городских агломераций в Российской Федерации

Отметим, что представленные на рисунке 1.3 отношения охватывают все уровни бюджетной системы Российской Федерации, в том числе федеральный. Причем федеральный бюджет участвует в стимулировании развития городских агломераций как через прямое финансирование, так и посредством предоставления различных межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, инвестирования средств Фонда национального благосостояния в конкретные инфраструктурные проекты.

В этой связи подчеркнем преимущественно составной характер бюджетных структур городских агломераций и в других странах. Так, Нью-Йоркская агломерация включает в себя отдельные территории штатов Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут. Соответственно, бюджетные стимулы развития Нью-Йоркской городской агломерации могут реализовываться как на уровне штатов, так и на уровне муниципалитетов.

В свою очередь, реализацию программ развития городской агломерации Барселоны осуществляет правительство Барселонской городской агломерации (*Àrea Metropolitana de Barcelona*). При этом объем финансовых ресурсов данного уровня управления в 3,5 раза ниже, чем совокупный объем расходов местных бюджетов, входящих в состав городской агломерации. Так, в 2021 году объем расходов бюджета агломерации Барселоны составил 875 млн евро (для сравнения: бюджет провинции Каталония составил 965 млн евро), а совокупный объем расходов муниципалитетов – 3 253 млн евро. Вместе с тем следует отметить, что расширенный бюджет (с учетом государственных организаций, в том числе транспортных организаций – 1 564 млн евро) превысил «обычный» в 3,1 раза [82]. В структуре доходов бюджета городской агломерации более 50% занимают трансферты (53,4% текущие и 4,2% капитальные), из них треть – трансферты из бюджетов муниципалитетов.

Правительство Барселонской городской агломерации участвует в европейской программе региональной политики (*EU Cohesion*), причем реализуемые проекты затрагивают всю агломерацию (в свою очередь,

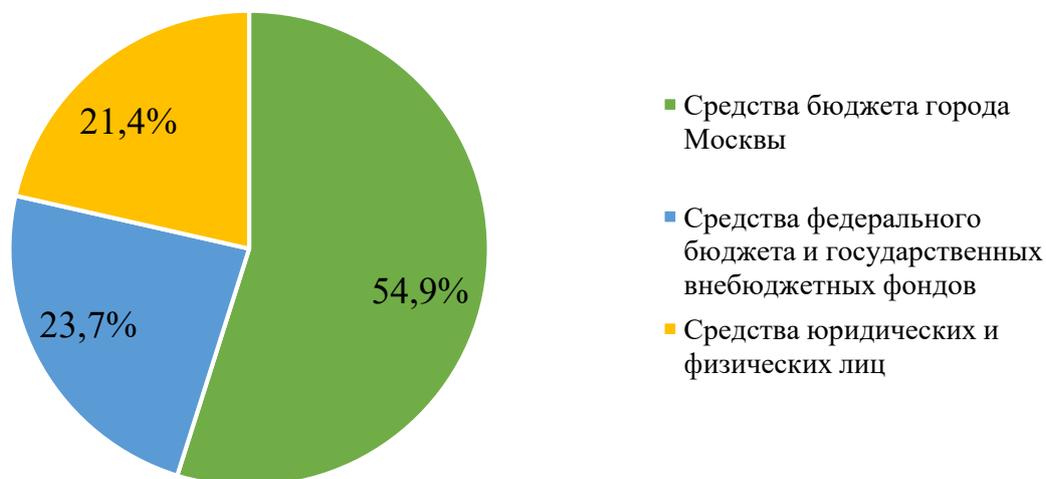
отдельные муниципалитеты могут заключать соглашения в рамках своих полномочий для решений местных вопросов на своей территории). Так, в частности, средства направляются на развитие платформы умного города (Metropolitan smart cities platform), станций электрической зарядки, велосипедной сети, системы освещения дорог, восстановление рек и пространств возле них, парков [82].

Можно отметить и разный масштаб приоритетных задач для решения органами власти публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций. В столичных (межрегиональных) агломерациях одна из ключевых задач – расширение экономических границ агломерации, интенсификация связей с другими крупными агломерациями (что представляет дополнительный интерес для федеральных органов публичной власти), большой акцент на транспортных проектах. В свою очередь, межмуниципальные агломерации в большей степени ориентированы на выравнивание доступа к базовым общественным благам, координацию реализации полномочий и планирования и использования финансовых ресурсов.

Следует также отметить, что на достижение целей и задач бюджетного стимулирования могут быть направлены как средства бюджетов бюджетной системы, так и внебюджетные средства. Например, подобные софинансируемые мероприятия присутствуют в составе всех государственных программ города Москвы, а удельный вес средств частного сектора в структуре источников финансирования государственных программ города Москвы в 2017–2025 гг. превышает 21%, что иллюстрирует рисунок 1.4.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в рамках государственных программ города Москвы учитываются и мероприятия, осуществляемые на федеральном уровне (федеральными учреждениями и в рамках федеральной адресной инвестиционной программы) напрямую, реализация которых вносит вклад в достижение целей, задач и конечных показателей государственных программ города Москвы.

Структура источников финансирования государственных программ города Москвы в 2017–2025 гг.



Источник: рассчитано автором по данным паспортов государственных программ города Москвы.

Рисунок 1.4 – Структура источников финансирования государственных программ города Москвы

Таким образом, справедливо говорить о сформировавшемся тренде софинансирования расходов между бюджетами разных публично-правовых образований в рамках бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста. Кроме того, разработка бюджетных стимулов учитывает и средства частного сектора, включая их вклад в достижение целей и задач бюджетного стимулирования.

Для полноценной реализации бюджетного стимулирования развития городских агломераций необходим достаточный объем финансовых ресурсов и бюджетных прав и полномочий, которые требуются как для установления налоговых ставок и льгот, так и для реализации мер по унификации системы социальной поддержки, обеспечению единого подхода к предоставлению общественных благ (услуг), включая транспортные и образовательные. В этой связи зачастую софинансирование может дополняться децентрализацией бюджетных полномочий с соответствующими финансовыми ресурсами (дополнительными нормативами отчислений или грантовой поддержкой) с

федерального/субфедерального уровня органам публичной власти городской агломерации.

Д) Переход к программному (пакетному) формату бюджетного стимулирования развития городских агломерациях как точек экономического роста

Бюджетные стимулы могут реализовываться как обособленно, точно, так и в составе программ бюджетного стимулирования (пакетов мер бюджетного стимулирования). Причем такой подход особенно востребован в ходе антикризисных мер реагирования и при формировании дополнительного бюджетного импульса. Так, особое внимание программам бюджетного стимулирования уделено в международной литературе, посвященной Международному финансовому кризису 2008–2009 гг., борьбе с последствиями новой коронавирусной инфекции (коронакризиса) в 2020–2022 гг. [78; 86; 124]. Представляется, что использование отдельных бюджетных стимулов не позволяет в полной мере реализовать потенциал городских агломераций как точек экономического роста, в связи с чем формирование и имплементация программ бюджетного стимулирования может считаться примером надлежащей практики и положительным трендом. Необходимость преодолеть секторальный уклон в бюджетном стимулировании отмечена и в новой парадигме развития городов и регионов ОЭСР [73].

Разработка и реализация данных программ может сопровождаться в управленческих целях аналитическим ведением «агломерационного бюджета» (расходов агломерационного характера) в публично-правовых образованиях, входящих в состав городских агломераций, где будут отражаться и координироваться параметры, связанные с использованием и развитием общей инфраструктуры, транспортной системы, обеспечением единого стандарта предоставления социальных услуг и др. Расходы агломерационного характера могут маркироваться в аналитических системах по управлению общественными финансами (в рамках управленческого учета), кроме того,

основные подходы к их формированию и выделению могут рассматриваться на совместных заседаниях бюджетных комиссий (их рабочих групп) в рамках формирования проектов бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, на очередной финансовый год и плановый период.

Е) Сочетание бюджетных и небюджетных (административных, регуляторных, экономических) стимулов на принципах проектного финансирования и взаимодополняемости

Развитие городской агломерации – это процесс, связанный не только с применением тех или иных бюджетных стимулов, но и с реализацией ответственной градостроительной, регуляторной политики, взаимоувязанной с ключевыми аспектами бюджетной политики. В этой связи все более значимым в городских агломерациях является сочетание бюджетных и небюджетных стимулов, особенно в ходе реализации конкретных инвестиционных и инфраструктурных проектов. При этом небюджетные стимулы в конечном счете дают и бюджетный эффект: речь идет как о фискальных эффектах, так и о вкладе в достижение задач, на решение которых также направлены бюджетные стимулы. К подобным небюджетным стимулам, в частности, можно отнести:

- льготную аренду принадлежащих публично-правовым образованиям, входящим в состав городской агломерации, земельных участков и иного недвижимого имущества;
- проведение земельных и имущественных аукционов;
- механизм комплексного развития территорий и джентрификацию.

В случае комплексного развития территорий и джентрификации могут создаваться новые рабочие места, улучшаться социальная инфраструктура, строиться жилье, при этом основным драйвером развития выступают административные, организационные и градостроительные механизмы. В то же время такие программы дополняются и бюджетными стимулами:

субсидиями на приобретение оборудования для высокотехнологичных производств, налоговыми льготами для инвесторов.

Например, на территории Московской агломерации реализуются инвестиционные проекты по созданию мест приложения труда [26]. Одной из мер поддержки является льгота по арендной плате земельного участка. При этом величина льготы рассчитывается по формуле, учитывающей муниципальное образование, в границах которого расположен земельный участок. Так, льгота в «центральных» районах ниже по сравнению со «спальными» районами либо вовсе отсутствует. О взаимосвязи бюджетной и градостроительной политик говорят и в экспертно-научных кругах [51].

Соответственно, можно говорить о взаимодополнении градостроительных и бюджетных инструментов, сочетании бюджетных и небюджетных стимулов. Существенным является и регуляторный аспект, различного рода гарантии постоянства правового регулирования, моратории на пересмотр положений инвестиционных и других соглашений, что дополнительно обеспечивает достижение целей и задач бюджетного стимулирования.

Таким образом, на основании выявленных трендов в качестве общего вектора развития концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций как точек экономического роста можно выделить расширение и усложнение архитектуры бюджетного стимулирования: при определении целей и задач во внимание принимается все больше категорий вызовов, бюджетные стимулы конструируются с учетом необходимости использования небюджетных стимулов и вклада частного сектора в достижение целей и задач стимулирования, а финансовое обеспечение бюджетных стимулов осуществляется на условиях софинансирования как между уровнями бюджетной системы, так и между общественным и частным секторами.

В целом можно говорить о признании как в научных работах, так и в документах стратегического планирования, на практике потенциала

городских агломераций в качестве точек экономического роста и росте внимания органов публичной власти разных стран и регионов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций. При этом справедливо отметить взаимный интерес в паре «страна–городская агломерация». Стране (региону) для достижения устойчивых темпов экономического роста необходимы точки роста, которыми в том числе являются городские агломерации. При этом и городская агломерация во многом развивается за счет агломерационного эффекта и связей с другими территориями страны (региона): интенсификация экономических связей позволяет выходить на новые рынки сбыта товаров и услуг, привлекать высококвалифицированных специалистов, управлять нагрузкой на инфраструктуру за счет расширения географии поставок в городскую агломерацию и др. При этом как для обеспечения устойчивых и динамичных темпов развития городских агломераций как точек роста, так и для преодоления ряда дисбалансов агломерационного эффекта должны системно использоваться бюджетные стимулы.

Глава 2

Особенности и инструменты бюджетного стимулирования развития городских агломераций

2.1 Правовые и методические основы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста в Российской Федерации

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года под городской агломерацией понимается «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями» [15].

Стратегией выделяются около 40 крупных и крупнейших городских агломераций, в том числе перспективные крупные центры экономического роста Российской Федерации – города, образующие крупные и крупнейшие городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1 процента ежегодно.

Одним из результатов реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года должно стать «дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках» [7].

На рисунке 2.1 представлен комплекс документов, определяющих цели и задачи бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации.

ДОКУМЕНТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ				
Стратегические документы Правительства Российской Федерации	Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года		Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года	
	Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года		Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года	
Национальные и федеральные проекты	Национальный проект «Безопасные качественные дороги»	Федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий»	Федеральный проект «Инфраструктурное меню»	Инициатива социально-экономического развития «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения»
	Методические рекомендации Минэкономразвития России по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций		Методические рекомендации Минфина России органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по повышению эффективности применения инструментов межбюджетного регулирования для развития городских агломераций	

Региональные документы	Региональные стратегические документы	Государственные программы субъекта Российской Федерации	Соглашение о межрегиональном сотрудничестве	Долгосрочный план социально- экономического развития городской агломерации
Муниципальные документы	Муниципальные стратегические документы	Муниципальные программы	Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве	

Источник: составлено автором.

Рисунок 2.1 – Документы, определяющие цели и задачи бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации

Рассмотрим цели и задачи бюджетного стимулирования развития городских агломераций, закрепленные в данных стратегических и программных документах и приведенные в таблице 2.1, а также оценим их взаимосвязь с выделенными в параграфе 1.1 исследования типами задач.

Таблица 2.1 – Цели и задачи бюджетного стимулирования развития городских агломераций, закрепленные в стратегических и программных документах Российской Федерации

Документ	Цели и задачи бюджетного стимулирования развития городских агломераций	Тип задач
1	2	3
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»	Увеличение в агломерациях доли парка общественного транспорта, имеющего срок эксплуатации не старше нормативного Увеличение доли соответствующих нормативным требованиям дорог крупнейших городских агломераций	И
Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года	Обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных центров экономического роста, включая городские агломерации	О
Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года	Повышение транспортной доступности и связности транспортных систем в городских агломерациях Развитие магистральной транспортной сети городских агломераций Комплексная оптимизация систем транспортного обслуживания в городских агломерациях Приведение в нормативное состояние не менее 85 процентов дорожной сети городских агломераций	И
Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года	Сокращение диспропорций социально-экономического развития, в том числе отставания уровня жизни населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов, повышении уровня комфортности городской среды, в том числе в крупных и крупнейших городских агломерациях, за счет использования потенциала креативных (творческих) индустрий	С

Продолжение таблицы 2.1

1	2	3
Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года	Создание условий для проведения единой градостроительной, тарифной и транспортной политики в городских агломерациях и опорных населенных пунктах, в том числе на межмуниципальном уровне	О
Национальный проект «Безопасные качественные дороги»	Повышение доли дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии Повышение доли протяженности модернизированной трамвайной и троллейбусной инфраструктуры (дорожно-транспортной, обслуживающей) городского наземного электрического транспорта (контактная сеть, пути) в городских агломерациях, приведенной в нормативное состояние в рамках федерального проекта Повышение доли транспортных средств в агломерациях и городах (автобусы, трамваи, троллейбусы), обновленных в рамках федерального проекта, и имеющих срок эксплуатации не старше нормативного	И
Федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий»	Рост числа агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского Рост числа агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического развития	О
Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций	Устранение инфраструктурных ограничений развития городских агломераций и достижение целевых показателей	И
Примечание: О – задачи общего характера, И – инфраструктурные задачи, С – структурные задачи.		

Источник: составлено автором по материалам [9; 15-18; 20; 93; 119].

Анализируя приведенные в таблице 2.1 цели и задачи бюджетного стимулирования, можно оценить их как релевантные с позиции достижения экономического роста. Однако охарактеризовать спектр целей и задач как исчерпывающий и комплексный в полной мере не представляется возможным. Так, например, отсутствуют четкие цели и задачи в области развития жилищно-коммунальной инфраструктуры, что особенно значимо с учетом

возрастающей концентрации населения и мест приложения труда в городских агломерациях. Не определены и задачи в области роста объема инвестиций в основной капитал, развития производственной инфраструктуры. Не фиксируется наличие специфических целей в области «зеленых» задач.

Наиболее проработанной отраслью с позиции развития городских агломераций как точек экономического роста представляется транспортная система, где предусмотрены релевантные детализированные задачи и показатели. Вместе с тем в перечне целей и задач в других отраслях не прослеживается нацеленность на раскрытие потенциала городских агломераций с точки зрения диффузии (вторичных эффектов) экономического роста внутри агломерации на связанные с ней территории. Кроме того, часть целей носит общий характер, оценка реалистичности достижения которых требует изучения их структурных элементов (показателей, результатов и др.).

В качестве примера рассмотрим федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий» [119], в составе которого реализуется инициатива социально-экономического развития Российской Федерации «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения». Для данной инициативы предусмотрено три показателя на период до 2030 года, которые приведены в таблице 2.2.

Таблица 2.2 – Показатели инициативы «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения»

Показатель	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского	0	3	4	5	8	10	13	15
Количество агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического развития	10	15	20	25	30	35	40	41

Продолжение таблицы 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доля опорных населенных пунктов субъектов Российской Федерации, в которых разработаны планы долгосрочного социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, включающие планы комплексного развития инфраструктуры опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (нарастающий итог)	0,5	1	3	10	15	20	25	30

Источник: составлено автором по материалам [119].

Как видно из данных таблицы 2.2, в качестве ключевого показателя рассматривается число агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского. Следует оценить его как соответствующий одной из характеристик городской агломерации как точки экономического роста. Проанализируем декомпозицию показателей инициативы в разрезе структуры показателей «Количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского» и «Количество агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического развития», приведенной в таблице 2.3.

Таблица 2.3 – Структура показателей «Количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского» и «Количество агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического развития»

Наименование результата	В процентах
	Влияние на достижение показателя
1	2
Утверждены долгосрочные планы социально-экономического развития городских агломераций	34
В агломерациях реализованы проекты с использованием механизмов Комплексного развития территорий	25
В агломерациях проведена единая градостроительная политика	20
В субъектах Российской Федерации развита инфраструктура с использованием механизмов новых инвестиционных проектов	15

Продолжение таблицы 2.3

В процентах

1	2
Создан и функционирует Единый институт пространственного планирования	5
Разработана методика расчета для показателя «Количество агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического роста»	1
Итого показатели «Количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского» и «Количество агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического развития»	100

Источник: составлено автором по материалам [119].

Компоненты показателей «Количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского» и «Количество агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического развития» не в полной мере соответствуют самим показателям. На реализацию проектов комплексной реконструкции территории отводится 25% достижения опережающих темпов экономического роста, при этом данный удельный вес в условиях разнородности городской застройки и экономических эффектов от реализации конкретных проектов комплексного развития территорий представляется необоснованно высоким. Развитие городских агломераций с помощью института новых инвестиционных проектов [11], безусловно, является положительным опытом, однако следует учитывать, что финансовое обеспечение данных проектов осуществляется за счет высвобождения средств в результате снижения задолженности региональных бюджетов перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам. Данная программа действует не для всех субъектов Российской Федерации и, соответственно, не для всех городских агломераций, рассматриваемых в качестве точек роста. Утверждению долгосрочного плана социально-экономического развития городских агломераций отводится треть результата – однако при этом их содержание не оценивается. Создание и функционирование Единого института пространственного планирования также напрямую не обеспечивает условия для интенсивного экономического развития.

В свою очередь, в структуре показателей не находят полноценного отражения результаты, характеризующие прирост инвестиций (не только в рамках упомянутых отдельных программ), развитие высокотехнологичных производств, рост заработной платы и реальных доходов населения и др.

Таким образом, достижение рассмотренных показателей и их компонентов не в полной мере обеспечит развитие городских агломераций как точек экономического роста. Кроме того, процентная структура компонентов представляется необоснованной, а значительный удельный вес отводится принятию тех или иных документов, то есть формальным характеристикам. В этой связи возникают существенные риски недостижения конечных эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста, в свою очередь, эффективность бюджетных расходов в контексте достижения целей и задач бюджетного стимулирования снижается.

Достижение целей и задач бюджетного стимулирования требует соответствующего правового регулирования и функционирования организационных механизмов, в том числе в части, касающейся бюджетных правоотношений.

Структура действующей бюджетной и влияющей на бюджетный процесс «агломерационной» правовой базы представлена на рисунке 2.2.

В отечественном экспертном сообществе активно ведутся обсуждения правового статуса агломераций и возможностей бюджетного стимулирования их развития, включая федеральное финансирование, установление дифференцированных нормативов распределения налогов внутри субъектов Российской Федерации, повышающих коэффициентов при выстраивании межбюджетных отношений со стороны федерального центра для агломераций [69]. Следует отметить, что в последние годы отдельные предложения реализованы в виде поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2.2 – Бюджетные и иные влияющие на бюджетный процесс правовые акты, характеризующее развитие городских агломераций

Учитывая, что развитие городской агломерации – это процесс реализации межрегиональных и межмуниципальных проектов, рассмотрим существующие в бюджетном законодательстве возможности для подобного взаимодействия, которые представлены в таблице 2.4.

Таблица 2.4 – Инструменты бюджетного стимулирования, используемые для реализации межрегиональных/межмуниципальных проектов

Наименование инструмента	Описание
Совместные закупки	В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при осуществлении закупки одних и тех же товаров, работ, услуг допускается проведение совместного конкурса или аукциона на основании заключенного соглашения о проведении совместного конкурса или аукциона
Офсетные контракты	В соответствии со статьей 111.4 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчик вправе осуществить закупку, по результатам которой заключается контракт со встречными инвестиционными обязательствами по созданию, модернизации, освоению производства товара и (или) по созданию, реконструкции имущества (недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанных между собой), предназначенного для оказания услуги. При этом закупка осуществляется на основании акта высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (то есть возможность заключения офсетного контракта самостоятельными решениями органов местного самоуправления, соответственно, межмуниципального контракта не предусмотрена). Пунктом 4 указанной статьи закреплена возможность осуществления закупки для обеспечения нужд двух и более субъектов Российской Федерации (то есть межрегионального офсетного контракта)
«Горизонтальные» субсидии	В соответствии со статьями 135, 138.3, 142, 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность предоставления «горизонтальных» субсидий между региональными бюджетами, местными бюджетами, в том числе в целях обеспечения реализации заключенных соглашений о межрегиональном (межмуниципальном) сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры
Взаимное кредитование	Федеральным законом от 21.11.2022 № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» статья 93.3 БК РФ была дополнена положениями о праве субъекта Российской Федерации предоставить бюджету другого субъекта Российской Федерации бюджетный кредит на срок до трех лет

Источник: составлено автором по материалам [1; 2].

Вместе с тем в перечне инструментов не выделяется муниципально-частное партнерство, поскольку в настоящее время невозможно заключение соглашения о муниципально-частном партнерстве, где будет несколько публичных партнеров – муниципальных образований. В случае проведения совместного конкурса заключаются отдельные соглашения между каждым публичным партнером и частным партнером. Аналогичная ситуация и в отношении концессионных соглашений.

Следует положительно оценить изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 28.12.2022 № 562-ФЗ [5] в части повышения роли городских агломераций в качестве территорий опережающего развития и точек экономического роста. Так, внесены изменения в статьи 85 и 86, предусматривающие, что расходные обязательства субъекта Российской Федерации и муниципального образования также возникают в результате заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры. Кроме того, установлено, что «горизонтальные» субсидии между бюджетами субъектов Российской Федерации и между местными бюджетами могут быть предоставлены в том числе в целях обеспечения реализации заключенных соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры (статьи 138.3 и 142.3). Описание «горизонтальных» межбюджетных трансфертов представлено в таблице 2.5.

Таблица 2.5 – «Горизонтальные» межбюджетные трансферты, возможные для использования в рамках решения агломерационных задач

Участвующие публично-правовые образования	Описание межбюджетного трансферта	Основание в БК РФ
1	2	3
Субъект Российской Федерации «А» – субъект Российской Федерации «Б»	Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из бюджета субъекта Российской Федерации	Статья 135

Продолжение таблицы 2.5

1	2	3
Субъект Российской Федерации «А» – субъект	Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из бюджета субъекта Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе в целях обеспечения реализации заключенных соглашений о межрегиональном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры	Статья 138.3
Муниципальное образование «А» – муниципальное образование «Б»	Субсидии бюджетам муниципальных образований из бюджета муниципального образования в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе в целях обеспечения реализации заключенных соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, стороной которых является городская округ	Статья 142.3
Муниципальное образование «А» – муниципальное образование «Б»	Иные межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований из бюджета муниципального образования	Статья 142

Источник: составлено автором по материалам [1].

Рассмотренные «горизонтальные» межбюджетные трансферты предоставляются и между бюджетами публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций. Примеры данных межбюджетных трансфертов представлены в таблице 2.6.

Таблица 2.6 – «Горизонтальные» межбюджетные трансферты между бюджетами публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, в 2022–2026 гг.

Направление расходования	Год и объем в тыс. рублей
1	2
Из бюджета города Москвы бюджету Московской области	
В целях обеспечения организации транспортного обслуживания населения	2022 год – 2 644 300,0 2023 год – 2 028 285,0
На строительство автодороги регионального значения	2023 год – 2 974 000,0

Продолжение таблицы 2.6

1	2
На реализацию мероприятий в сфере коммунального хозяйства, дорожного хозяйства и экологии в рамках межрегионального сотрудничества	2022 год – 1 046 581,5 2023 год – 492 557,2
В целях проведения капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог, примыкающих к территориям садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ	2022 год – 1 000 000,0 2023 год – 1 000 000,0
В целях материально-технического обеспечения общеобразовательных организаций для использования государственной информационной системы в сфере общего образования	2023 год – 500 000,0
В целях реализации мероприятий по благоустройству пешеходных коммуникаций, выполнения работ в сфере дорожной деятельности на территориях, прилегающих к станциям центральных диаметров Московской железной дороги МЦД-3, МЦД-4, и проведения иных работ по благоустройству	2022 год – 379 999,9 2023 год – 1 342 075,9
В целях проведения работ по реконструкции автомобильной дороги	2022 год – 124 969,0 2023 год – 83 312,0
В целях развития физической культуры и спорта	2022 год – 64 897,2
В целях создания музея на территории объекта культурного наследия «Бутовский полигон»	2022 год – 41 063,6
Из бюджета Московской области бюджету города Москвы	
В связи с предоставлением установленных законами Московской области дополнительных мер социальной поддержки по бесплатному проезду на транспорте в городе Москве отдельным категориям граждан, имеющим место жительства в Московской области	2022 год – 5 070 978,0 2023 год – 4 509 230,0 2024 год – 4 566 175,0 2025 год – 4 748 823,0 2026 год – 4 938 775,0
Из бюджета Санкт-Петербурга бюджету Ленинградской области	
В целях софинансирования расходных обязательств Ленинградской области по реализации мероприятий по приведению в нормативное состояние автомобильных дорог общего пользования, обеспечивающих доступ к садоводческим некоммерческим товариществам в Ленинградской области (субсидия)	2023 год – 400 000,0 2024 год – 346 117,6 2025 год – 300 000,0
На реализацию Соглашения по перевозке жителей Санкт-Петербурга и жителей Ленинградской области	2024 год – 484 772,9 2025 год – 504 939,4 2026 год – 525 086,5
Из бюджета Ленинградской области бюджету Санкт-Петербурга	
На реализацию Соглашения по перевозке жителей Санкт-Петербурга и жителей Ленинградской области (субсидия)	2022 год – 900 422,7 2023 год – 1 911 728,7
Из бюджета городского округа город Нижний Новгород бюджетам муниципальных образований Нижегородской области	
На компенсацию бесплатной перевозки обучающихся, проживающих на территории городского округа город Нижний Новгород (субсидия)	2022 год – 838,6 2023 год – 2 520,0 2024 год – 2 520,0 2025 год – 2 520,0 2026 год – 2 520,0

Источник: составлено автором по материалам законов (решений) о бюджетах на очередной финансовый год и плановый период, об исполнении бюджетов.

На основе таблицы 2.6 можно сделать вывод, что механизм предоставления «горизонтальных» межбюджетных трансфертов между бюджетами публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, используется в основном в отношении транспортного обслуживания (в том числе в целях оказания мер социальной поддержки жителей городских агломераций) и развития дорожно-транспортной сети. Также межрегиональное сотрудничество в форме предоставления межбюджетных трансфертов осуществляется и при развитии отдельных культурных и спортивных объектов. Вместе с тем упомянутый механизм не используется при решении структурных задач, в рамках которых более удобным и точечным является, например, прямая поддержка юридических лиц или установление налоговых льгот и преференций, что не связано с предоставлением межбюджетных трансфертов.

В соответствии с Методическими рекомендациями по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне, утвержденных Минфином России [105], «горизонтальную» субсидию рекомендуется предоставлять в случае, когда за счет объединения усилий двух (или более) публично-правовых образований повышается эффективность (результативность и (или) экономичность) выполнения соответствующими органами местного самоуправления своих полномочий.

В частности, устанавливаются следующие случаи предоставления такой субсидии:

- предоставление муниципальных услуг одним публично-правовым образованием потребителям, проживающим в другом (как правило, соседнем) публично-правовом образовании, в том числе в сфере образования, транспортного обслуживания населения и др.;
- проведение межрегиональных или межмуниципальных мероприятий, в том числе в сферах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; культуры; физической культуры и спорта и др.;

– осуществление совместных инвестиционных проектов, в том числе капитального строительства, включая сферу дорожной деятельности.

Упомянутые случаи предоставления «горизонтальных» субсидий можно охарактеризовать как многонаправленные и в целом соответствующие целям и задачам бюджетного стимулирования развития городских агломераций, ранее рассмотренным в таблице 2.1.

Общие требования к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2023 № 167 [13].

Следует отметить, что предоставление «горизонтальных» субсидий напрямую между местными бюджетами возможно только в рамках одного субъекта Российской Федерации [104]. При этом, например, Минэкономразвития России [20] рассматривает Краснодарскую агломерацию в составе городского округа Краснодар, Слободского муниципального района, а также двух муниципальных районов, расположенных на территории Республики Адыгея: Тахтамутайского и Теучежского; Хабаровскую агломерацию в составе городского округа Хабаровск, Хабаровского муниципального района, а также Сидовичского муниципального района, расположенного на территории Еврейской автономной области. Кроме того, отсутствует правовая возможность предоставлять межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету муниципального образования, расположенного на территории другого субъекта Российской Федерации. При этом такой механизм может быть востребован в Московской и Санкт-Петербургской агломерации, потенциально также в Краснодарской агломерации при реализации локальных совместных проектов (например, в рамках создания единого стандарта автобусных павильонов или ремонта дороги местного значения, прилегающей к дороге регионального значения).

По оценке Минфина России, количество муниципальных образований, предоставляющих «горизонтальные» субсидии из своих бюджетов бюджетам других муниципальных образований, с 2021 года растет, что иллюстрируют данные таблицы 2.7. При этом применение данного механизма в городских округах (которые и являются ядрами городских агломераций) носит единичный характер. Кроме того, не находит широкого применения инструмент «горизонтальных» бюджетных кредитов.

Таблица 2.7 – «Горизонтальные» межбюджетные отношения

Год	2021	2022	2023
«Горизонтальные» (межмуниципальные) субсидии			
Объем, млн рублей	1 013,8	955,0	4 544,5
Количество субъектов Российской Федерации, применяющих инструмент	14	18	18
Количество муниципальных образований, применяющих инструмент	35	48	247
«Горизонтальные» бюджетные кредиты			
Объем, млн рублей	-	30	19,4
Количество субъектов Российской Федерации, применяющих инструмент	-	1	1
Количество муниципальных образований, применяющих инструмент	-	1	8

Источник: составлено автором по материалам [103].

Правовым основанием для разграничения доходных источников является и уточненная редакция статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части права органов государственной власти субъекта Российской Федерации установить дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, стороной которых является городской округ, от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации. При этом указанное право касается лишь перераспределений внутри

консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (и актуально для межмуниципальных агломераций).

Министерством финансов Российской Федерации разработаны Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по повышению эффективности применения инструментов межбюджетного регулирования для развития городских агломераций [106].

Прежде всего следует отметить, что данные рекомендации не касаются федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, положения рекомендаций касаются исключительно межмуниципальных агломераций и агломерационных процессов между муниципальными образованиями и не охватывают городские агломерации, «ядром» которых выступает субъект Российской Федерации.

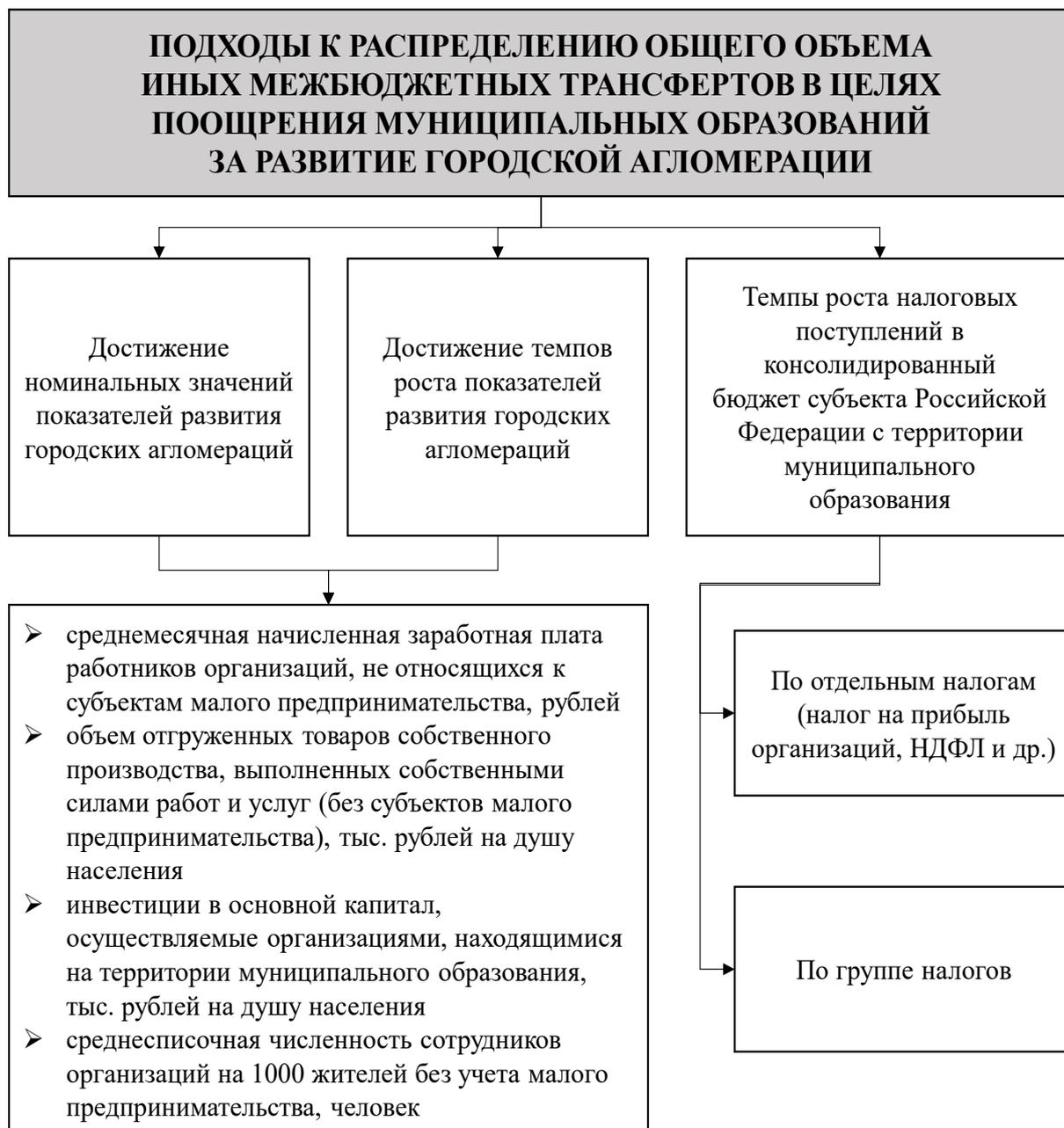
В качестве инструментов межбюджетного регулирования обозначены: предоставление межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, установление нормативов отчислений от налоговых доходов (дифференцированных). Инструменты межбюджетного регулирования в целях развития межмуниципальных городских агломераций, рекомендуемые Министерством финансов Российской Федерации, представлены на рисунке 2.3. Отметим, что рассматриваемые инструменты носят в основном универсальный характер (применимы к разным типам муниципальных образований), а специфические особенности их применения в рамках бюджетного стимулирования городских агломераций как точек экономического роста не выделяются. Кроме того, не предлагаются подходы к разграничению расходных обязательств между публично-правовыми образованиями, входящими в состав городской агломерации, и субъектами Российской Федерации.



Источник: составлено автором по материалам [106].

Рисунок 2.3 – Инструменты межбюджетного регулирования в целях развития межмуниципальных городских агломераций

Подходы к распределению общего объема иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований в целях поощрения муниципальных образований за развитие городской агломерации, представлены на рисунке 2.4.



Источник: составлено автором по материалам [106].

Рисунок 2.4 – Подходы к распределению общего объема иных межбюджетных трансфертов в целях поощрения муниципальных образований за развитие городской агломерации

Распределение таких трансфертов может производиться тремя способами:

- исходя из достижения номинальных показателей развития городских агломераций;
- исходя из достижения темпов роста показателей развития городских агломераций;
- исходя из достижения темпов роста налоговых поступлений с территории муниципального образования, входящего в состав городской агломерации. В данном случае можно учитывать как отдельные налоги, так и группу налогов. Альтернативный способ поощрения может заключаться в том, что муниципальному образованию, входящему в состав городской агломерации, предоставляется иной межбюджетный трансферт в объеме определенной доли от прироста налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации с территории данного муниципального образования в отчетном финансовом году по сравнению с предыдущим.

Например, в Курской области из областного бюджета бюджетам муниципальных образований предоставляются дотации на поощрение достижения наилучших показателей социально-экономического развития. В перечень таких показателей, в частности, входит: темп роста поступлений в консолидированный бюджет Курской области налога на доходы физических лиц, взимаемого на территории муниципального образования, налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения [25]. Так, бюджету города Курска («ядру» городской агломерации) в 2023 году была предоставлена дотация в объеме 3 237 225,0 рублей [29].

Характеризуя сложившуюся практику на федеральном уровне, выделим два федеральных проекта, отдельные структурные элементы которых в полной мере направлены на развитие городских агломераций: «Города больших возможностей и возрождение малых форм населения» и «Безопасные качественные дороги» [92]. Кроме того, в рамках инфраструктурных

бюджетных кредитов и размещения средств Фонда национального благосостояния в самокупаемые проекты ощутимую долю занимают проекты агломерационного характера: около 50% и 34% соответственно. Вместе с тем какое-либо предварительное квотирование финансирования на реализацию проектов именно в городских агломерациях отсутствует.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2022 № 996 [10] утверждены Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (далее – ДПР). Предполагается, что ДПР станут основными документами социально-экономического городских агломераций и определяют экономическую модель развития их территорий в виде взаимоувязанного комплекса мероприятий.

В соответствии с приложением № 1 к данному постановлению перечень мероприятий долгосрочного плана социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций состоит из укрупненных инвестиционных проектов с описанием необходимости, результатов и эффектов от реализации, сроков реализации, детализацией финансирования по источникам.

В настоящее время официально опубликованы долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития на период до 2030 года 21 дальневосточной городской агломерации. В июле 2023 г. утверждены 6 планов, а в декабре 2023 г. – 15 планов [19]. Для каждой городской агломерации, а также для субъекта Российской Федерации, в состав которого входит данная городская агломерация, утверждены показатели социально-экономического развития и их прогнозные значения к 2030 году.

Перечень основных показателей социально-экономического развития городских агломераций с указанием частоты их упоминания в планах приведен в таблице 2.8. При этом следует отметить, что утвержденные на втором этапе (в декабре 2023 г.) планы содержат единый перечень из восьми показателей.

Таблица 2.8 – Основные показатели, включенные в долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития городских агломераций на период до 2030 года

Показатели	Количество планов, в которых содержится показатель
Численность населения, тыс. человек *	21
Численность занятых, тыс. человек *	21
Средняя номинальная начисленная заработная плата, тыс. рублей (или аналогичный) *	21
Прирост валового регионального (городского) продукта, процентов (темп роста) (или аналогичный) *	21
Индекс качества городской среды, баллы *	21
Ожидаемая продолжительность жизни, лет *	20
Объем отгруженной продукции, млрд рублей (или аналогичный) *	17
Доля автомобильных дорог общего пользования, отвечающих нормативным требованиям, процентов	5
Численность занятых в субъектах малого и среднего предпринимательства, тыс. человек	4
Объем туристского потока, тыс. человек	3
Уровень рождаемости (число родившихся на 1000 человек населения), тыс. человек / Смертность от всех причин на 1000 человек населения (общий коэффициент смертности), тыс. человек	3
Примечание – Знаком * отмечены показатели, единые для всех планов второго этапа. В таблице приведены показатели, включенные не менее чем в три плана.	

Источник: составлено автором по материалам [19].

Также в отдельных городских агломерациях оцениваются показатели рождаемости и смертности, уровень износа электрических и коммунальных сетей, степень обеспечения водопроводом, водоотведением, благоустройство дворовых территорий, охват учащихся профессиональным образованием, объем аварийного жилищного фонда, рост доходов населения, выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, доля креативных индустрий в валовом продукте, доля поездок, совершаемых на общественном транспорте, оборот организаций в сфере транспортировки и хранения и др. Планируемые объемы финансирования представлены на каждый год реализации плана за счет средств федерального бюджета, консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и внебюджетных средств.

Характеризуя региональные программно-целевые инструменты, отметим, что инкорпорирование термина «городская агломерация» в

бюджетные правовые акты и государственные (муниципальные) программы во многом связано с национальным проектом «Безопасные качественные дороги» [93]. В составе национального проекта сформирован федеральный проект «Региональная и местная дорожная сеть», один из показателей которого сформулирован так: «Повышено качество дорожной сети, в том числе уличной сети, городских агломераций». Кроме того, федеральным проектом «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях» предусмотрено «Повышение качества транспортного обслуживания населения в городских агломерациях». При этом каких-либо отличительных характеристик городских агломераций не приводится, нацеленность на раскрытие потенциала таких точек роста не подчеркивается.

В этой связи в целях отражения в региональных и местных бюджетах соответствующих субсидий и получения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в рамках нацпроекта «Безопасные качественные дороги» субъектами Российской Федерации формируются «городские агломерации», зачастую представляющие собой городской округ, на территории которого расположен региональный административный центр. Тем самым в ряде случаев городские агломерации «выделяются» исключительно в целях включения в них тех или иных дорожных объектов для последующего привлечения средств федерального бюджета. Таким образом, можно отметить отсутствие единообразного или скоординированного подхода к учету целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста в программно-целевых документах органов публичной власти разного уровня.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы о качестве правового и методического обеспечения бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации как точек экономического роста с точки зрения полноты, адекватности вызовам, соответствия решаемым задачам и современным трендам бюджетного стимулирования с учетом больших вызовов:

– в последние годы происходит уточнение отдельных положений бюджетного права и формирование методической базы с учетом специфики городских агломераций, в том числе в части возможности установления расходных обязательств при совместном развитии инфраструктуры;

– цели и задачи бюджетного стимулирования, закрепленные в стратегических и программных документах Российской Федерации, в основном соответствуют отдельным задачам бюджетного стимулирования их развития как точек роста, рассмотренным в первой главе диссертации, однако их перечень нельзя охарактеризовать как полный, исчерпывающий и обеспечивающий комплексный подход к реализации потенциала городских агломераций как точек экономического роста, в частности, не учитываются отдельные вызовы;

– структурные элементы отдельных применяемых на федеральном уровне показателей развития городских агломераций носят формальный характер, а их выполнение не обеспечивает в полной мере достижение целей и задач бюджетного стимулирования. При этом следует положительно оценить утвержденные комплексные долгосрочные планы социально-экономического развития городских агломераций как в части состава показателей, так и в части их наполнения инфраструктурными проектами с указанием планируемого финансового обеспечения за счет разных источников финансирования и на период до 2030 года;

– отсутствуют скоординированные подходы к бюджетному стимулированию развития городских агломераций как точек экономического роста между всеми уровнями публичной власти. Более того, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти методические рекомендации и материалы затрагивают лишь субфедеральный и муниципальный уровни и не предполагают проведения на федеральном уровне какой-либо единой политики в отношении бюджетного стимулирования развития городских агломераций.

Выделенные проблемные зоны, по нашему мнению, препятствует полноценному раскрытию потенциала городских агломераций как точек экономического роста и снижают результативность бюджетного стимулирования их развития, которая зависит не только от параметров финансового обеспечения, но и от качества правового и методического обеспечения.

2.2 Характеристика бюджетных стимулов развития городских агломераций в Российской Федерации

Бюджетные стимулы развития городских агломераций в Российской Федерации реализуются как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях управления. Данные инструменты и сопутствующие им организационно-правовые механизмы в разрезе сформулированных в первой главе типов задач бюджетного стимулирования представлены в таблице 2.9.

Таблица 2.9 – Инструменты бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации в разрезе типов задач бюджетного стимулирования

Типы задач	Инструменты стимулирования на федеральном уровне	Инструменты стимулирования на региональном и местном уровнях
1	2	3
Инфраструктурные	Бюджетные инвестиции за счет средств федерального бюджета Инфраструктурные бюджетные кредиты Размещение средств Фонда национального благосостояния Федеральный проект «Безопасные качественные дороги» Федеральный проект «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения»	Региональные адресные инвестиционные программы Налоговые расходы (в рамках стимулирования инвестиций)
Снижение неравенства	Федеральная система социальных пособий и помощи и критериев их назначения	Синхронизация подходов к предоставлению мер социальной поддержки, доступа к общественным благам

Продолжение таблицы 2.9

1	2	3
Снижение неравенства	Федеральная система социальных пособий и помощи и критериев их назначения	Синхронизация подходов к предоставлению мер социальной поддержки, доступа к общественным благам
Структурные	Налоговые расходы в части льгот и преференций для особых экономических зон	Налоговые расходы в части льгот и преференций для особых экономических зон Субсидии, гранты
Трудовые	Отдельные инструменты для городских агломераций не выделяются, при этом осуществляется финансирование крупных учебных и научных центров, расположенных в городских агломерациях	Субсидии, гранты, льготы для учебных и научных центров Региональные и местные программы занятости Социальный контракт
«Зеленые»	Отдельные инструменты для городских агломераций не выделяются, при этом в рамках федерального проекта «Чистый воздух» реализуются мероприятия в ряде городов, формирующих ядро городской агломерации	Зеленые облигации

Источник: составлено автором.

Бюджетные стимулы развития городских агломераций в Российской Федерации в рамках инфраструктурных задач

Роль расходов федерального бюджета на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП) в стимулировании развития городских агломераций в Российской Федерации как точек экономического роста следует оценить как умеренную. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию ФАИП сопоставимы, например, с объемом расходов на реализацию адресной инвестиционной программы (далее – АИП) города Москвы, субъекта Российской Федерации. Соответствующие данные приведены в таблице 2.10.

Примечание – С 01.06.2024 планирование капитального строительства и приобретения недвижимого имущества за счет средств федерального бюджета осуществляется в соответствующем реестре объектов в соответствии со статьей 179.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации [1], ФАИП как отдельный документ не ведется.

Таблица 2.10 – Показатели ФАИП и АИП города Москвы

Показатель	2022	2023	2024	2025	2026
Бюджетные ассигнования на реализацию ФАИП, млрд рублей	983,1	1 226,2	1 234,8	865,0	1 001,5
Из них специальный комплекс, млрд рублей	20,4	208,4	442,3	446,9	379,4
Доля расходов на реализацию ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета, в процентах	3,2	3,8	3,4	2,5	2,8
Бюджетные ассигнования на реализацию АИП города Москвы, млрд рублей	720,3	892,9	903,4	931,8	895,2
Доля расходов на реализацию АИП города Москвы в общем объеме расходов бюджета города Москвы, в процентах	20,0	21,3	18,9	18,6	17,4

Источник: составлено автором по материалам [115; 125].

Следует отметить, что в структуре ФАИП существенный удельный вес отводится бюджетным ассигнованиям в рамках специального комплекса и на строительство административных зданий федеральных организаций, что сужает вклад ФАИП в развитие реального сектора экономики и развитие городских агломераций как точек экономического роста. При этом в качестве яркого положительного примера можно привести строительство федеральных дорог, соединяющих городские агломерации, например трассу М-7 «Волга» (Москва – Владимир – Нижний Новгород – Казань – Уфа). Данное направление расходов раскрывает потенциал городских агломераций ЦФО и Поволжья как точек роста, распространяя агломерационный эффект на населенные пункты, расположенные рядом с трассой.

Одним из ключевых инструментов стимулирования развития инфраструктуры в субъектах Российской Федерации со стороны федерального уровня является федеральный проект «Инфраструктурное меню», основными компонентами которого являются:

- инфраструктурные бюджетные кредиты (далее – ИБК), предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

– инструменты, позволяющие направить возвратные средства на реализацию экономически эффективных и социально-значимых проектов для обеспечения инфраструктурного развития регионов (реструктуризация бюджетных кредитов);

– программа финансирования строительства, реконструкции и модернизации объектов инфраструктуры за счет средств публично-правовой компании «Фонд развития территорий», полученных из средств Фонда национального благосостояния.

Анализ представленных в таблице 2.11 проектов, на реализацию которых предоставлены (планируется предоставление) инфраструктурные бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектам Российской Федерации, позволяет сделать вывод о существенной доле проектов агломерационного характера.

Таблица 2.11 – Проекты развития городских агломераций, на финансовое обеспечение которых предоставлены инфраструктурные бюджетные кредиты из федерального бюджета в 2022–2025 гг.

Субъект Российской Федерации	Содержание проекта	Объем ИБК, млн рублей
1	2	3
Москва	Закупка вагонов для строящихся участков Большой кольцевой линии в целях обеспечения транспортной доступности объектов жилой и нежилой застройки; Закупка подвижного состава (поездов) для МЦД-3, МЦД-4 в целях обеспечения транспортной доступности объектов жилой и нежилой застройки	106 715,3
Нижегородская область	Проект комплексного развития Нижегородской агломерации (в составе мероприятий по развитию территорий города для жилищного строительства, строительства дублеров, новых трамвайных путей, обновлению подвижного состава, продления линий метрополитена и др.)	97 357,4
Красноярский край	Строительство линии скоростного подземно-наземного легкорельсового транспорта в г. Красноярске. Первый этап	89 259,5

Продолжение таблицы 2.11

1	2	3
Челябинская область	Комплексное развитие территории Челябинской агломерации, включая развитие транспортной инфраструктуры (строительство новых трамвайных линий в городе Челябинске; модернизация троллейбусной сети в городе Челябинске)	88 502,1
Самарская область	Строительство обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу в составе международного транспортного маршрута «Европа - Западный Китай»	9 146,4
Санкт-Петербург	Строительство участков линий метрополитена	8 011,3
Пензенская область	Инфраструктурный проект, реализуемый в целях обеспечения связанного с ним инвестиционного проекта «Строительство транспортной инфраструктуры и обновление подвижного состава в Пензенской городской агломерации Пензенской области»	3 117,9
Астраханская область	Развитие Астраханской агломерации (проект развития водоснабжения и водоотведения МУП г. Астрахани «Астрводоканал» и жилищного строительства)	2 699,5
Калининградская область	Создание инженерной инфраструктуры, обеспечивающей развитие туризма в прибрежной агломерации Калининградской области	2 625,6
Томская область	Строительство автомобильной дороги Малое транспортное кольцо г. Томска (первый, второй этап)	2 446,0
Кировская область	Инфраструктурный проект, реализуемый в рамках инвестиционного проекта «Комплексное развитие территории «Шубино – Ганино» в рамках развития Кировской агломерации - жилищное строительство, строительство социальной и инженерной инфраструктуры, транспортная обеспеченность (реновация и увеличение автобусного парка), строительство комплексного объекта обработки, утилизации и захоронения твердых коммунальных отходов»	2 000,0

Источник: составлено автором по данным приказов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации об утверждении перечней инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

Многие субъекты Российской Федерации реализуют программы обновления подвижного состава и расширения сети общественного

транспорта в ядре городской агломерации: Орловская область (г. Орел; 823,8 млн рублей), Владимирская область (г. Владимир; 252,8 млн рублей), Омская область (г. Омск; объем расходов на приобретение подвижного состава не выделяется в общем объеме финансирования инфраструктурного проекта), Вологодская область (г. Вологда; 1 510,6 млн рублей), Республика Адыгея (г. Майкоп; 259,0 млн рублей), Архангельская область (г. Архангельск; 236,4 млн рублей), Калужская область (г. Обнинск; 231,5 млн рублей), Кемеровская область – Кузбасс (г. Кемерово; 1 399,0 млн рублей), Костромская область (482,3 млн рублей), Брянская область (г. Брянск; 1 998,7 млн рублей), Новгородская область (г. Великий Новгород; 500,0 млн рублей).

Также финансируются проекты, направленные на комплексное развитие территорий. Например, Саратовская область реализует мероприятия по строительству магистральных инженерных сетей при комплексном развитии территории бывшего аэропорта Саратов «Центральный» в Кировском районе г. Саратова (6 077,6 млн рублей).

В свою очередь, в Омской области бюджетные кредиты привлечены на строительство объектов электроснабжения на территории особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Авангард» (расположена в г. Омске; 120,2 млн рублей).

Обобщая приведенные данные, в 2022–2025 гг. на реализацию проектов развития городских агломераций за счет средств инфраструктурных бюджетных кредитов из федерального бюджета направляется не менее 425 млрд рублей, что составляет 50% от общего объема предоставляемых инфраструктурных бюджетных кредитов. Вместе с тем следует отметить, что показатели 2024 и 2025 года являются плановыми, в связи с чем доля проектов агломерационного характера может уточниться.

Таким образом, инструмент инфраструктурных бюджетных кредитов можно оценить как полноценный элемент бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

Еще одним инструментом инвестирования со стороны федерального правительства является размещение средств Фонда национального благосостояния в самокупаемые инфраструктурные проекты, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.11.2013 № 2044-р [14]. В таблице 2.12 приведены проекты, которые, по нашему мнению, стимулируют развитие городских агломераций в России как точек экономического роста, поскольку направлены на интенсификацию транспортных и экономических связей между городскими агломерациями, что положительно воздействует на экономический рост как внутри городских агломераций, так и на территориях между ними.

Таблица 2.12 – Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых в рамках развития городских агломераций как точек роста

В миллиардах рублей	
Проект	Предельный объем средств ФНБ
1	2
Финансирование, создание и эксплуатация инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта общего пользования от станции Крюково (Алабушево) до станции Санкт-Петербург-Главный, приобретение и эксплуатация высокоскоростного железнодорожного подвижного состава, предназначенного для перевозки пассажиров и (или) багажа на созданной инфраструктуре по маршруту «Москва - Санкт-Петербург»	300,0
Строительство автомобильной дороги «Казань – Екатеринбург» на участке Дюртюли - Ачит	260,5
Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)	150,0
Строительство автомобильной дороги М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань»	150,0
Программа финансирования строительства, реконструкции и модернизации объектов инфраструктуры за счет средств публично-правовой компании «Фонд развития территорий», полученных из средств Фонда национального благосостояния	150,0
Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла	105,2
Приобретение подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта для последующей передачи в лизинг (в части, касающейся подвижного состава и объектов инфраструктуры в городских агломерациях)	44,0
Строительство автомобильной дороги М-11 «Нева», этап 3 (обход г. Твери)	25,6

Продолжение таблицы 2.12

В миллиардах рублей

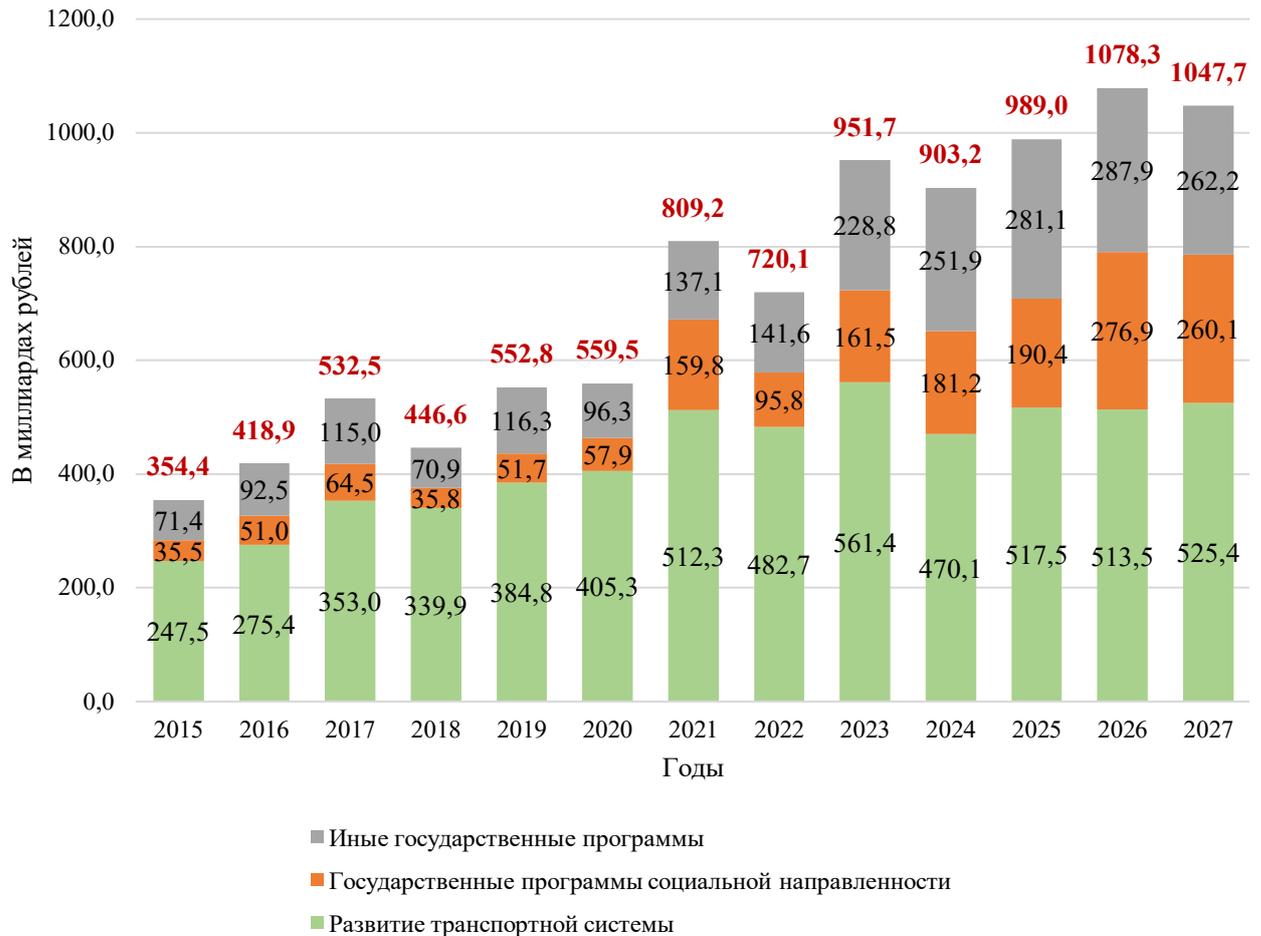
1	2
Общий объем финансирования проектов, реализуемых в рамках развития городских агломераций как точек роста	1 185,3
Справочно: Общий объем финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов	3 514,8

Источник: составлено автором по материалам [14].

Таким образом, средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе размещаются в финансовые активы юридических лиц, реализующих самокупаемые инфраструктурные проекты, в предельном объеме 3 514,8 млрд рублей, из них порядка 1 185,3 млрд рублей, что составляет 33,7% от общего объема, направляются напрямую на проекты в рамках развития городских агломераций как точек экономического роста. Кроме того, вклад в развитие городских агломераций и углубление агломерационных эффектов вносят и проекты по расширению производства воздушных судов.

На региональном уровне ключевым инструментом в части развития инфраструктуры городских агломераций выступают региональные адресные инвестиционные программы.

Проанализируем структуру адресной инвестиционной программы ядра Московской агломерации – города Москвы. Структура АИП города Москвы, представленная на рисунке 2.5, отражает один из ключевых приоритетов города как ядра Московской агломерации – развитие транспортной системы, а также поддержание надлежащего уровня ее инфраструктуры.



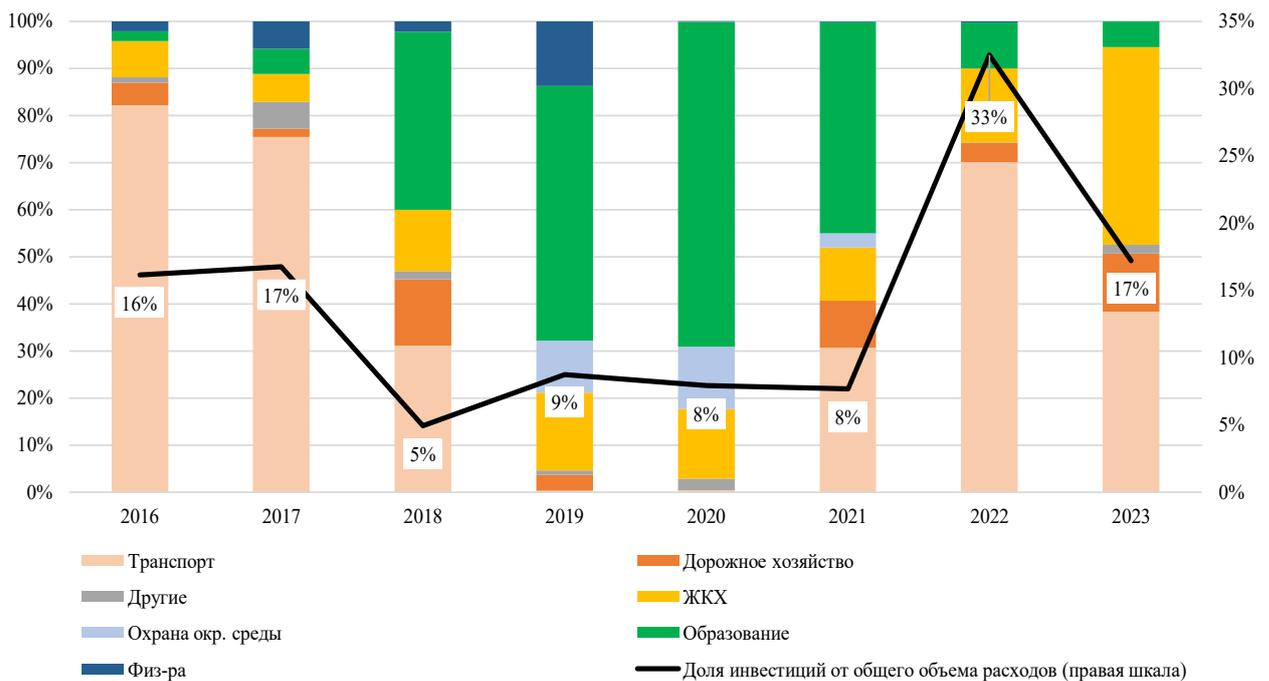
Источник: составлено автором по материалам [115].

Рисунок 2.5 – Структура Адресной инвестиционной программы города Москвы (без учета бюджетных ассигнований, не распределенных по государственным программам)

В 2015–2027 гг. средняя доля расходов АИП на реализацию государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» составляет 62,4%, при этом с 2023 года наблюдается относительное снижение удельного веса данной программы с одновременным практически двукратным ростом инвестиционных расходов на реализацию государственных программ города Москвы социальной направленности («Столичное здравоохранение», «Столичное образование», «Социальная поддержка жителей города Москвы», «Развитие культурно-туристической среды и сохранение культурного наследия», «Спорт Москвы»). Такой тренд обусловлен завершением ряда крупных агломерационных транспортных проектов, что позволило увеличить объем расходов на повышение качества

человеческого капитала: здравоохранение, образование, социальную поддержку. Вместе с тем доля расходов на развитие транспортной системы до 2027 года останется существенной и составит порядка половины общего объема расходов на реализацию АИП: продолжится развитие Московских центральных диаметров, строительство новых линий метрополитена, в том числе за пределом Московской кольцевой автомобильной дороги, хорд и рокад, развитие улично-дорожной сети.

При этом структура инвестиционных расходов несколько различается у столичных и межмуниципальных городских агломераций. Для сравнения рассмотрим структуру инвестиционных расходов Нижегородской агломерации на примере городского округа город Нижний Новгород (группа 400 «Бюджетные инвестиции»), которая представлена на рисунке 2.6.



Источник: составлено автором по данным о фактических расходах бюджета (форма 0503317) [114].

Рисунок 2.6 – Структура инвестиционных расходов городского округа город Нижний Новгород

Отметим, что, безусловно, данный график отражает расходы лишь части агломерации, а не всей городской агломерации, ввиду ограниченности статистической информации по городским агломерациям. При этом видно различие по сравнению с расходами городских агломераций-субъектов

Российской Федерации. В силу полномочий органов публичной власти в городских округах значительный удельный вес занимают инвестиции в образование. Инвестиции в транспорт имеют разноплановую динамику, при этом отмечался существенный рост в 2022 году (до 15,8 млрд или 22,7% всех расходов бюджета), прежде всего за счет поступившего межбюджетного трансферта из областного бюджета. Подобная корреляция между поступающими средствами других бюджетов и осуществлением инвестиций дополнительно обосновывает необходимость тесной координации бюджетного стимулирования между уровнями публичной власти и, как минимум, информационно-статистического выделения городских агломераций, их основных показателей, в том числе бюджетных.

Таким образом, в настоящее время органы публичной власти городских агломераций используют различные инструменты финансирования инфраструктурных проектов как основного компонента стимулирования экономического роста и агломерационных эффектов.

В качестве примера практического отражения задач бюджетного стимулирования в части инвестиционной политики рассмотрим также Московскую агломерацию, органы публичной власти публично-правовых образований которой проводят проактивную инвестиционную политику. Так, задачами бюджетного стимулирования в части инвестиций являются:

- привлечение частных инвесторов в «новые» сферы (традиционно финансировавшиеся исключительно за счет бюджетных средств);
- создание высокооплачиваемых и высокопроизводительных рабочих мест (особые экономические зоны, технополисы, технопарки);
- развитие механизмов государственно-частного партнерства;
- сбалансированное развитие жилой, транспортной и социальной инфраструктуры;
- создание комфортной городской среды;

- расширение инфраструктурных возможностей для реализации бизнес-проектов;
- развитие гибкой системы государственной поддержки [102].

В качестве инструментов стимулирования при этом выступают: вовлечение в хозяйственный оборот неэффективно используемых объектов городской собственности, льготная аренда городской собственности в приоритетных отраслях, проекты государственно-частного партнерства, оказание государственных услуг частным организациям, контракты жизненного цикла, создание инфраструктуры технопарков, технополисов, индустриальных парков. В части улучшения условий ведения бизнеса: сокращение административных процедур, налоговые льготы для приоритетных отраслей, долгосрочное планирование тарифов, перенос тяжести налогообложения на имущество вместо деятельности.

Говоря о проблемных зонах в рамках бюджетных стимулов, реализуемых для решения инфраструктурных задач в городских агломерациях, следует отметить преимущественно возвратный и ориентированный на экономическую отдачу характер бюджетных стимулов на федеральном уровне. При этом, например, строительство объектов социальной инфраструктуры, модернизация коммунальных и инженерных сетей не предполагает получение прямой экономической отдачи в виде измеримого прироста налоговых поступлений в тот или иной бюджет. Вместе с тем речь идет о важных направлениях развития городских агломераций: в первом случае повышается качество человеческого капитала, что имеет долгосрочный эффект, во втором случае обновление инфраструктуры зачастую необходимо не столько для стимулирования создания новой добавленной стоимости, сколько для поддержания даже текущих уровней выпуска (в противном случае износ сетей будет негативно влиять на экономический рост и качество жизни). В случае дальнейшего сохранения подобного «перекоса» возникают риски отбора для финансирования не столько приоритетных проектов, обеспечивающих новое качество экономического роста, сколько формально соответствующих

критериям. В действительности критерии могут приводить к парадоксу: отдельно взятый проект генерирует новые налоговые поступления, при этом недоинвестирование в другие отрасли повышает издержки производителей, сдерживает производственные мощности, снижает прибыль, а в конечном итоге фиксируется отрицательный экономический рост.

Бюджетные стимулы развития городских агломераций в Российской Федерации в рамках задачи снижения неравенства

Характеризуя практические аспекты бюджетного стимулирования сокращения неравенства в городских агломерациях в Российской Федерации, следует учитывать особенности бюджетного федерализма в Российской Федерации, в связи с чем вопросы сокращения неравенства в большей части зависят от политики на федеральном уровне и не предполагают установления особенностей для городских агломераций в части налогообложения доходов физических лиц. При этом часть социальных выплат вводится и осуществляется на региональном и (или) местном уровне. Кроме того, на уровне субъектов Российской Федерации может устанавливаться отличный от федерального уровня минимальный размер оплаты труда, а также прожиточный минимум.

Вместе с тем в городских агломерациях основным направлением бюджетного стимулирования является унификация подходов к финансовому обеспечению предоставления государственных (муниципальных) услуг на территории всей городской агломерации, улучшение доступа к социальной и финансовой инфраструктуре, синхронизация (взаимное расширение) льгот транспортного характера на связанных территориях.

В качестве основного сдерживающего фактора в решении задачи сокращения доходного неравенства в городских агломерациях в Российской Федерации выступает фактическое отсутствие значимых инструментов в рамках полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (в отличие, например, от ряда зарубежных стран, где региональные и местные

правительства имеют полномочию по регулированию ставки подоходного налога).

Бюджетные стимулы развития городских агломераций в Российской Федерации в рамках структурных задач

В части решения структурных задач, связанных с изменением структуры экономической деятельности в городских агломерациях, применяется целый ряд стимулирующих инструментов.

Налоговые льготы и преференции предоставляются резидентам особых экономических зон и технопарков, показатели функционирования которых приведены в таблице 2.13. Особые экономические зоны действуют на территории нескольких городских агломераций, например, ОЭЗ «Технополис «Москва», ОЭЗ «Дубна», ОЭЗ «Исток», ОЭЗ «Ступино Квадрат», ОЭЗ «Кашира», ОЭЗ «Максимиха» на территории Московской агломерации, ОЭЗ «Санкт-Петербург», ОЭЗ «Усть-Луга» на территории Санкт-Петербургской агломерации, ОЭЗ «Кулибин» на территории Нижегородской агломерации, ОЭЗ «Авангард» на территории Омской агломерации, ОЭЗ «Тольятти» на территории Самаро-Тольяттинской агломерации и др.

Таблица 2.13 – Показатели функционирования отдельных особых экономических зон, расположенных в городских агломерациях, в 2022 году (нарастающим итогом за весь период функционирования)

В миллионах рублей

Особая экономическая зона	Объем используемых резидентами налоговых льгот	Объем налогов, уплаченных в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации
1	2	3
Технополис «Москва»	6 680,8	29 722,7
Дубна	5 551,7	11 661,0
Исток	5 191,6	22 768,7
Ступино Квадрат	1 283,8	659,0
Кашира	0,0	-348,0
Максимиха	0,1	-306,1
Санкт-Петербург	4 329,7	45 708,6
Усть-Луга	0,0	0,0
Кулибин	89,8	117,1

Продолжение таблицы 2.13

В миллионах рублей

1	2	3
Авангард	0,0	-20,2
Тольятти	1 409,6	1 496,1
Примечание – Объем налогов приведен за вычетом объема налога на добавленную стоимость, фактически возмещенного резидентам особой экономической зоны и управляющей компании в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.		

Источник: рассчитано автором по материалам [110].

В целях модернизации и (или) освоения производства промышленной продукции действует инструмент специального инвестиционного контракта [3]. Инвестор за счет собственных и привлеченных ресурсов обеспечивает соответствующее развитие производства, а публично-правовое образование осуществляет меры стимулирования деятельности в сфере промышленности. Речь идет как о регуляторных (административных) мерах, так и о гарантии неухудшения налоговых условий (для всех инвесторов) и предоставлении дополнительных налоговых льгот (указываются непосредственно в конкретном соглашении). Наряду с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации одной из сторон специального инвестиционного контракта может быть муниципальное образование, что соответствует характеру реализации проектов агломерационного характера.

В соответствии с Федеральным законом от 29.07.2017 № 216-ФЗ [4] в Российской Федерации создаются инновационные научно-технологические центры (далее – ИНТЦ), под которыми понимается совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра. Такие центры действуют, например, на территории Московской агломерации (ИНТЦ МГУ «Воробьевы горы», ИНТЦ «Долина Менделеева»), Нижегородской агломерации (ИНТЦ «Квантовая долина»).

Резиденты ИНТЦ имеют преференции и льготы: ставка 0% по налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль организаций, пониженный тариф

страховых взносов, освобождение от уплаты налога на имущество организаций, земельного налога, возмещение оплаты таможенной пошлины и ввозного налога на добавленную стоимость. Региональные льготы могут различаться в зависимости от налогового законодательства субъектов Российской Федерации.

Именно в городских агломерациях получил наибольшее развитие инструмент офсетного контракта. Например, к июлю 2024 года Москва заключила 22 офсетных контракта с совокупным объемом закупок около 413 млрд рублей [112]. Кроме того, Москва и Самарская область в 2023 году заключили первый межрегиональный офсетный контракт: производство будет создано на территории Самарской области, при этом закупать продукцию будет как Москва, так и Самарская область [112]. Другой пример – производство сельскохозяйственной продукции для нужд Московской агломерации в Оренбургской области. Данный инструмент и пилотный опыт представляется перспективной основой для развития такой формы межрегионального и межмуниципального сотрудничества городских агломераций.

Для поддержки привлечения льготного финансирования для реализации приоритетных проектов публично-правовыми образованиями, входящими в состав городской агломерации, предоставляются государственные (муниципальные) гарантии. При этом следует подчеркнуть сравнительно индивидуальный (не повсеместно распространенный) характер применения данного инструмента. В качестве примера можно привести Московскую агломерацию: проектом закона о бюджете города Москвы на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов предусмотрено предоставление государственных гарантий города Москвы в объеме до 15 млрд рублей юридическим лицам, реализующим проекты по строительству и модернизации объектов инфраструктуры для обеспечения коммунальными ресурсами и электрической энергией [115].

Следует подчеркнуть, что в городских агломерациях ключевым сектором роста по большей части становится сектор услуг. По оценке Центра

стратегических разработок, в 2021 году в структуре экономики 14 из 22 крупнейших городских агломераций Российской Федерации преобладал третичный сектор (коммерческие услуги и торговля) [91]. При этом внутри сектора услуг необходимо отдельно выделить и такой драйвер экономического роста городских агломераций последних лет как творческие (креативные) индустрии. По оценке PwC, в большинстве агломераций мира темпы роста валовой добавленной стоимости, создаваемой креативным сектором, опережают темпы роста остальных секторов экономики. При этом доля креативной экономики в объеме валового продукта агломераций значительно выше странового уровня [129].

Доля креативной экономики в ВВП России в 2018 году составляла 2,23%, при этом ее подавляющая доля сосредоточена в городских агломерациях (в том числе более 50% – в Московской агломерации). По оценке Департамента предпринимательства и инновационного развития города Москвы и НИУ ВШЭ, московские организации создают 54% всей добавленной стоимости креативной экономики России, а доля креативных индустрий в валовом региональном продукте Москвы (по данным 2018 года) составила 6,29%. При этом потенциал развития креативной экономики в российских агломерациях (и прежде всего в Московской) не исчерпан: например, «креативная» доля в ВРП Лондона составляет 12,1%; Пекина – 14,0% [31].

Согласно Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года [16] в качестве направлений бюджетного стимулирования, в частности, определены: создание соответствующей инфраструктуры, включая финансовую, уточнение механизмов налогообложения. Кроме того, в качестве одного из механизмов ускоренного формирования креативного (творческого) предпринимательства предложено закрепить право учреждений культуры на создание малых инновационных предприятий.

Говоря об «узких» местах в рамках бюджетных стимулов для решения структурных задач, следует отметить низкий уровень распространения механизма офсетных контрактов (22 из 28 контрактов заключены в Московской агломерации). Это в числе прочего связано и с отсутствием до 2024 года возможности заключения совместных офсетных контрактов несколькими заказчиками внутри одной городской агломерации. Соответствующая возможность (внутри одного субъекта Российской Федерации) введена Федеральным законом от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6].

Бюджетные стимулы развития городских агломераций в Российской Федерации в рамках «зеленых» задач

Решение «зеленых» задач базируется на ранее рассмотренных инструментах, при этом их применение увязывается с достижением целей в области экологической устойчивости, снижения выбросов, повышения энергоэффективности производств, транспорта и домовладений.

Так, по линии института развития «ДОМ.РФ» запущен механизм поддержки развития «зеленого» жилищного строительства, в рамках которой для «зеленых» многоквартирных домов для застройщиков будет дополнительно снижена ставка по кредитному договору проектного финансирования [92]. Данный инструмент представляется востребованным, учитывая потребность в улучшении жилищных условий жителей городских агломераций.

Для городских агломераций – промышленных центров востребован федеральный проект «Чистый воздух» (например, Челябинская агломерация, Красноярская агломерация, Омская агломерация и др.).

Приведем ряд примеров «зеленых» инструментов непосредственно на уровне публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций. Безусловным лидером в этом направлении является Московская агломерация с наиболее разнообразной практикой применения «зеленых»

инструментов. Так, в Москве утверждена Концепция «зеленых» облигаций города Москвы [27], в которой в том числе определен перечень проектов, соответствующих принципам в сфере «зеленых» облигаций Международной ассоциации рынков капитала (ИСМА). Категории приемлемых проектов представлены в увязке с конкретными целями в области устойчивого развития и затрагивают повышение экологичности транспорта, энергоэффективности, управление отходами, зеленые здания, устойчивое природопользование и биоразнообразие, меры по адаптации к климатическим изменениям.

С 2024 года Правительством Москвы столичным организациям присваивается статус соответствия деятельности организации Целям устойчивого развития (ESG-статус) [30]. Присвоение подобного статуса на данный момент не является бюджетным стимулом и направлено, по большей части, на укрепление имиджа компании с целью упрощения и (или) удешевления привлечения финансирования и инвестиций. Вместе с тем мы считаем, что такой инструмент может использоваться и в рамках бюджетного стимулирования развития Московской агломерации (и других агломераций в случае тиражирования опыта) как одно из условий для определения получателей (выгодоприобретателей) мер бюджетного стимулирования.

Следует отметить, что приведенные примеры по большей части связаны либо с привлечением средств на реализацию «зеленых» проектов в бюджеты публично-правовых образований, либо с организационными и имиджевыми мерами. Однако практика включения «зеленых» критериев в, например, порядки отборов получателей субсидий на данный момент развита недостаточно.

Подчеркнем, что один лишь набор инструментов бюджетного стимулирования не приводит к гарантированным эффектам, важна «тесная координация в рамках использования бюджетных стимулов между уровнями публичной власти. Положительным примером является Нижегородская агломерация. Со стороны Российской Федерации финансируется строительство федеральной автодороги, связывающей Нижегородскую

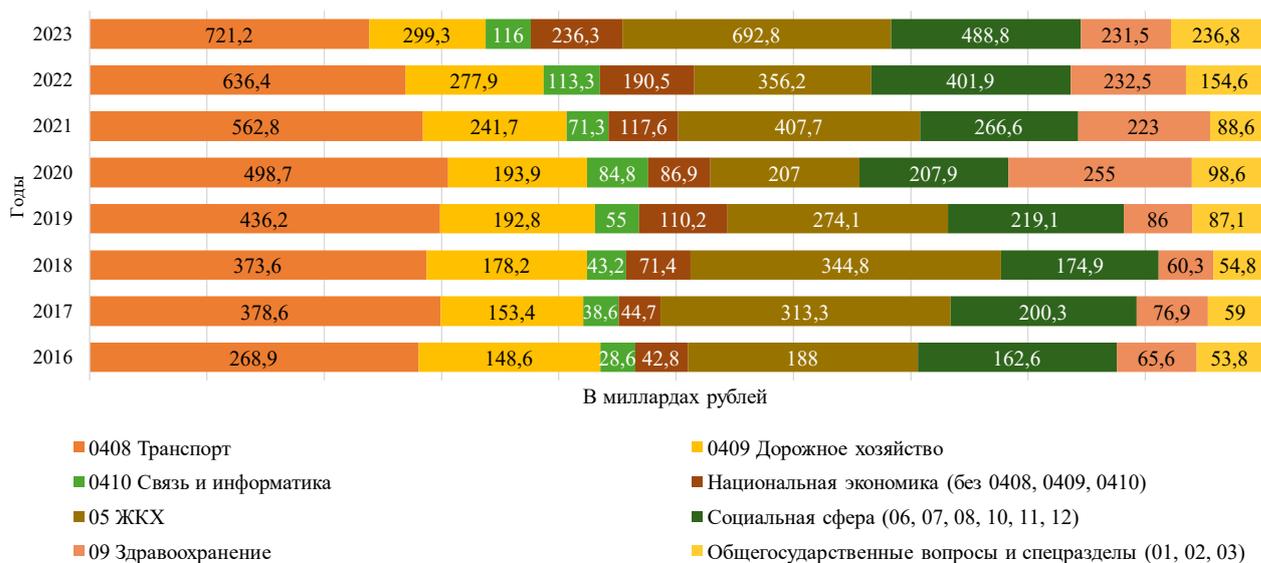
агломерацию с еще несколькими крупными (в том числе Московской) агломерациями. Кроме того, Нижегородская область является получателем крупнейшего инфраструктурного бюджетного кредита, который направляется на развитие Нижегородской агломерации. В свою очередь, в 2022 году отмечен существенный рост инвестиций местного бюджета городского округа город Нижний Новгород в транспортную систему (до 15,8 млрд рублей или 22,7% всех расходов бюджета), прежде всего за счет поступившего межбюджетного трансферта из областного бюджета» [47].

Также следует привести пример Московской агломерации, где, например, строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги и развитие Центрального транспортного узла, Московских центральных диаметров осуществляется в координации между федеральными органами исполнительной власти, открытым акционерным обществом «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД»), органами публичной власти Москвы и Московской области.

Одно из направлений бюджетного стимулирования – проекты, способные привлечь частных инвесторов и внебюджетные средства для решения ключевых задач развития городских агломераций. Примерами таких проектов являются программы комплексного развития территорий и реновации жилья. В рамках данных проектов могут реализовываться различные бюджетные стимулы (например, субсидирование развития современного производства, налоговые льготы и преференции в рамках строительства социальных объектов) как инфраструктурного, так и структурного, трудового, «зеленого» характера.

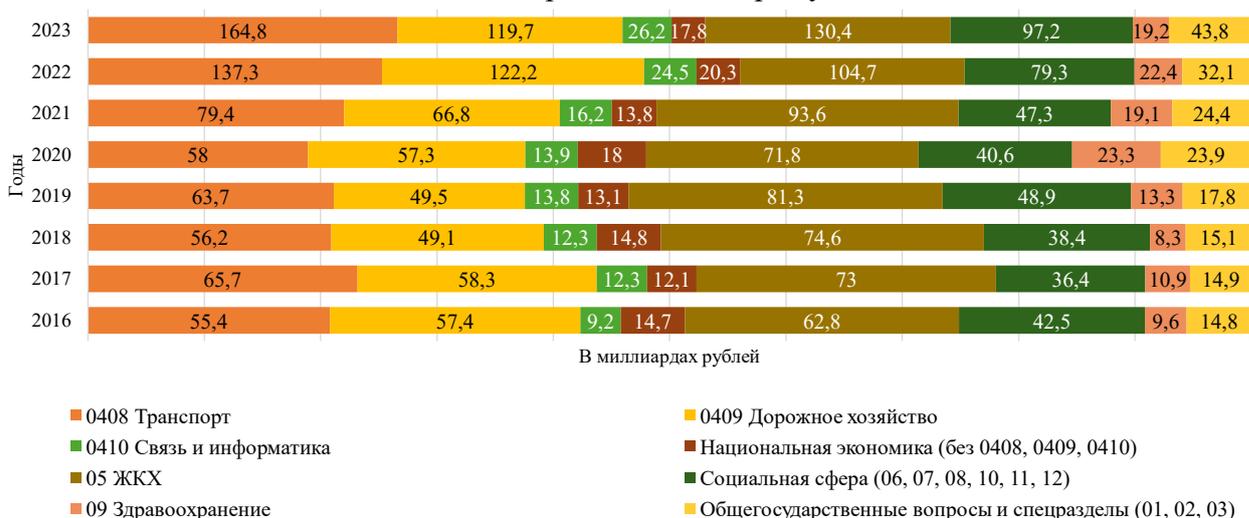
Количественный анализ бюджетного стимулирования развития городских агломераций на уровне столичных агломераций возможно дополнить анализом структуры расходов, в рамках которых реализуется потенциал большинства бюджетных стимулов, воздействующих на экономический рост. Проанализируем структуру расходов бюджетов публично-правовых образований столичных агломераций

Российской Федерации (для Московской агломерацией используются данные по городу Москве и Московской области, для Санкт-Петербургской агломерации – по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области) на поддержку экономического роста в разрезе разделов и ключевых подразделов бюджетной классификации по группам видов расходов 200, 400, подгруппам 630 и 810 в 2016–2023 гг., представленную на рисунках 2.7 и 2.8.



Источник: данные о фактических расходах консолидированного бюджета города Москвы, Московской области (форма 0503317).

Рисунок 2.7 – Структура расходов бюджетов публично-правовых образований Московской агломерации на поддержку экономики



Источник: данные о фактических расходах консолидированного бюджета города Санкт-Петербурга, Ленинградской области (форма 0503317).

Рисунок 2.8 – Структура расходов бюджетов публично-правовых образований Санкт-Петербургской агломерации на поддержку экономики

Следует отметить преобладающую долю расходов на национальную экономику: в среднем за анализируемый период 50–51%, в том числе на развитие транспорта 28% в Московской агломерации и 22% в Санкт-Петербургской агломерации. Вторым по удельному весу приоритетом расходов является блок жилищно-коммунального хозяйства.

Основываясь на результатах анализа структуры данных расходов, можно сделать вывод о концентрации органов публичной власти столичных городских агломераций в Российской Федерации на развитии транспортной системы и жизнеобеспечивающего сектора, что обусловлено в числе прочего ростом концентрации населения и нагрузки на существующую инфраструктуру.

Вместе с тем можно сделать вывод о более комплексном характере использования бюджетных стимулов органами публичной власти городских агломераций столичного типа по сравнению с органами публичной власти городских агломераций нестоличного типа, что в том числе обусловлено большим объемом бюджетных полномочий и финансовых ресурсов.

С учетом данных ранее характеристик бюджетных стимулов развития городских агломераций в Российской Федерации можно выделить факторы, влияющие, по нашему мнению, на достижение эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста:

- комплексность и непротиворечивость использования бюджетных стимулов (для получения синергетического эффекта);
- достаточность финансовых ресурсов у публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, для обеспечения реализации бюджетных стимулов (как в общем объеме, так и по типам задач);
- увязка условий предоставления бюджетных средств с целями и задачами социально-экономического развития и бюджетного стимулирования в разрезе форм расходов.

Анализ практических особенностей бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы, в том числе выделить проблемные области:

– действующая практика бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации развивается фрагментарно, отсутствует комплексная организационно-правовая система и устоявшиеся механизмы. В свою очередь, опыт ряда агломераций (в том числе столичной) следует оценить как в целом положительный. Однако говорить о координации мер поддержки развития городских агломераций как точек экономического роста на общефедеральном уровне пока не приходится;

– бюджетные стимулы развития городских агломераций в Российской Федерации реализуются в рамках всех типов задач бюджетного стимулирования, рассмотренных в первой главе диссертации, при этом наибольший «агломерационный» уклон проявляется среди бюджетных инструментов, связанных с развитием инфраструктуры («инфраструктурное меню», адресные инвестиционные программы, механизм инвестирования средств, высвобожденных в результате списания задолженности по бюджетным кредитам перед Российской Федерацией), а наименьший – среди бюджетных инструментов, связанных с сокращением доходного неравенства;

– существенная доля бюджетных стимулов на федеральном уровне в отношении городских агломераций формируется на потенциально возвратной основе для органов публичной власти публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций (инфраструктурные бюджетные кредиты, вложение средств Фонда национального благосостояния в самокупаемые проекты), кроме того, они в основном ориентированы на экономическую отдачу в виде последующих налоговых поступлений. Такой подход сужает возможности для опережающего развития социальной инфраструктуры, обновления коммунальных и инженерных сетей;

- потенциал офсетных контрактов остается раскрытым не в должной мере (из 28 заключенных контрактов 22 заключены в Московской агломерации) в том числе ввиду отсутствия до 2024 года возможности заключать контракты несколькими заказчиками, в том числе учреждениями;
- включение «зеленых» критериев предоставления финансирования в порядке отбора получателей субсидий (грантов) из бюджетов носит единичный характер;
- практические аспекты бюджетного стимулирования развития городских агломераций в целом подтверждают выявленные в первой главе настоящей диссертации тренды: цели бюджетного стимулирования основываются на существующих больших вызовах для городских агломераций (особенно в части роста населения) и стратегических документах (включая международные цели устойчивого развития), бюджетные стимулы дополняются небюджетными (регуляторными, градостроительными, имущественно-земельными), при формировании отдельных государственных (муниципальных) программ учитывается вклад частного сектора в достижение целей бюджетного стимулирования;
- структура расходов на поддержку экономического роста в городских агломерациях отражает основные приоритеты бюджетного стимулирования: более выраженный акцент на развитии транспортной системы в столичных агломерациях и больший удельный вес расходов на социальные направления в межмуниципальных агломерациях (с учетом полномочий);
- в состав результатов, через достижение которых предполагается создание условий для интенсивного экономического роста в городских агломерациях, входит ряд формальных критериев, включая создание тех или иных организаций, утверждение планов, что не позволяет достичь ключевых целей бюджетного стимулирования и обеспечить раскрытие потенциала городских агломераций как точек экономического роста.

С учетом рассмотренных во второй главе правовых и методических основ и практических особенностей бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации считаем необходимым обеспечить достаточность полномочий органов власти для реализации межмуниципальных проектов агломерационного характера, а также повышение качества соответствия бюджетных стимулов существующим вызовам, для чего нужно:

- закрепить унифицированное понятие и критерии городской агломерации в правовых актах и документах, связанных с предоставлением и распределением межбюджетных трансфертов, субсидий (грантов) юридическим лицам и другими процедурами бюджетного процесса, с целью выработки единого подхода и формирования основ для комплексного развития городских агломераций как точек экономического роста в Российской Федерации;

- предоставить право заключения офсетных контрактов по решению органов местного самоуправления (как от лица одного муниципального образования, так и в рамках межмуниципальных проектов и контрактов), что даст дополнительный инструмент для стимулирования модернизации производств и обеспечения потребностей в товарах на уровне муниципального образования;

- увеличить предельный срок предоставления «горизонтального» бюджетного кредита, как минимум до 5 лет, учитывая средне- и долгосрочный характер инфраструктурных проектов;

- дать муниципальным образованиям право предоставления «горизонтальных» межбюджетных субсидий и трансфертов бюджетам муниципальных образований соседних субъектов Российской Федерации, учитывая несовпадение административных и экономических границ ряда межмуниципальных агломераций;

– предусмотреть возможность заключения соглашений о муниципально-частном партнерстве между несколькими муниципальными образованиям и частным партнером, учитывая, что межмуниципальная агломерация представляет собой совокупность нескольких муниципальных образований;

– расширить перечень механизмов и (или) их финансирование на федеральном уровне, в рамках которых возможно осуществлять финансовое обеспечение социальных и коммунальных инфраструктурных проектов;

– скорректировать декомпозицию показателей федеральных проектов, связанных с развитием городских агломераций как точек экономического роста, в контексте уменьшения доли «формальных» результатов и повышения доли «качественных» результатов (например, переход от оценки просто факта принятия долгосрочного плана социально-экономического развития городской агломерации к оценке его содержания).

Реализация этих предложений будет способствовать формированию комплексной системы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста за счет расширения бюджетных полномочий органов публичной власти, входящих в состав городских агломераций, и создания дополнительных механизмов и стимулов в рамках межмуниципального и межрегионального сотрудничества.

Глава 3

Влияние бюджетных стимулов на развитие городских агломераций как точек экономического роста

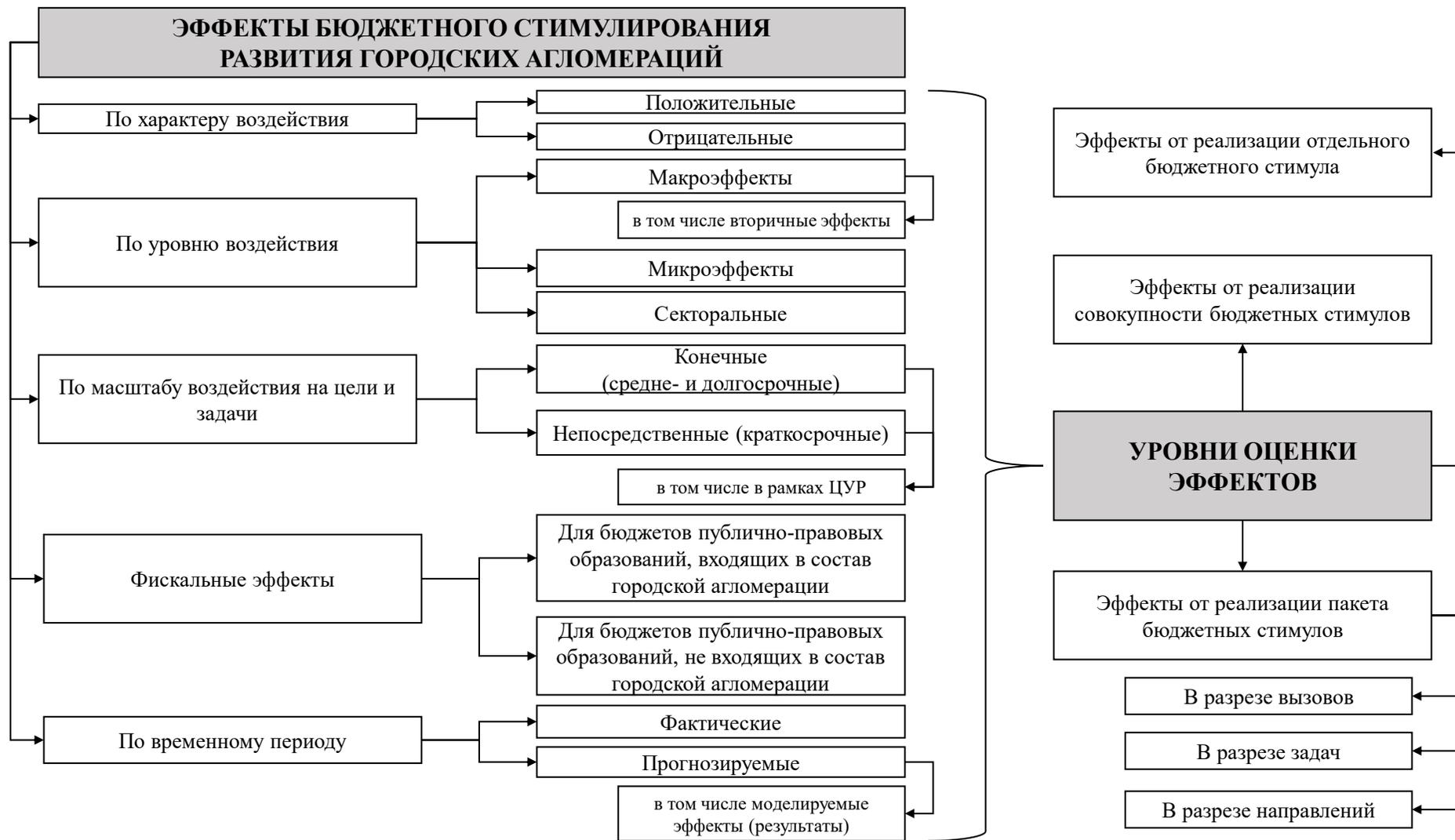
3.1 Оценка эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста

Под эффектом (результатом) бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста нами понимается измеримый показатель достижения цели (задачи) бюджетного стимулирования. При этом конечный эффект мы предлагаем определять исходя из предложенных в параграфе 1.1 настоящей диссертации характеристик городской агломерации как точки роста. Достижение конечного эффекта зависит от достижения непосредственных результатов. Вместе с тем для бюджетов бюджетной системы существует и фискальный эффект бюджетного стимулирования, который оценивается как объем дополнительных поступлений доходов за счет применения бюджетных стимулов.

Оценка эффектов и результатов может производиться и в разрезе различных признанных на межгосударственном уровне целей и задач, в первую очередь, в рамках Целей устойчивого развития ООН (если таковые декомпозированы на уровень городской агломерации). Отдельные эффекты и результаты можно смоделировать в рамках цифрового планирования и программ цифрового двойника городской агломерации.

В свою очередь, развитие городской агломерации отражается и на развитии других связанных с ней территорий. Таким образом, можно говорить о наличии вторичных эффектов (диффузии роста).

Основные типы эффектов и возможные срезы для оценки представлены на рисунке 3.1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.1 – Эффекты бюджетного стимулирования развития городских агломераций и срезы для их оценки

Следует отметить, что оценка эффектов может производиться как по «отдельным бюджетным стимулам, так и по их группам (пакетам), а также в целом по всей совокупности (программе) бюджетных стимулов. При этом с учетом рассмотренных задач и вызовов для городских агломераций представляется необходимой оценка эффектов по связанным с ними срезам (например, оценка эффектов от реализации бюджетных стимулов в рамках решения инфраструктурных задач)» [47].

Несмотря на наличие разнообразного инструментария оценки эффектов бюджетного стимулирования, представленного на рисунке 3.2, в большинстве городских агломерациях он не находит комплексного и массового применения.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.2 – Инструментарий оценки эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций

В этой связи считаем целесообразным также рассмотреть примеры использования соответствующего инструментария в различных публично-правовых образованиях и в отдельных случаях предложить его адаптацию для городских агломераций.

Говоря об инструментарию оценки эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций, важно определить потенциальные источники информации для проведения такой оценки. К ним можно, в частности, отнести:

- данные о фактических показателях, содержащиеся в статистической и бюджетной отчетности, а также в различных государственных информационных системах, в том числе сопоставимые между разными городскими агломерациями;

- данные цифровых двойников территорий, входящих в состав городской агломерации, позволяющие учесть размещение основных объектов и смоделировать их взаимоувязанное развитие;

- результаты расчетов показателей финансовых моделей проектов (например, расчет чистой приведенной стоимости, внутренней нормы доходности и др.);

- big data государственных и частных организаций, в том числе данные Федеральной налоговой службы и агрегированные данные коммерческих банков о транзакциях (например, в части расчета межрегиональных эффектов и косвенных показателей, характеризующих деловую активность);

- данные рейтингов и рэнкингов.

Современный набор вызовов и задач требует использовать не один, а сразу несколько источников информации для проведения качественной оценки эффектов бюджетного стимулирования, в том числе конечных эффектов. Иными словами, использование широкого инструментария позволит

проводить и общую интегральную оценку на основе как прямых, так и косвенных показателей и данных.

Характеризуя непосредственные результаты и конечные эффекты бюджетного стимулирования развития городских агломерации, следует отметить различие временного периода их реализации: «в кратко- и среднесрочной перспективе, как правило, обоснованно оценивать непосредственные результаты, а в долгосрочной – конечные социально-значимые эффекты. Следует подчеркнуть, что конечные и непосредственные эффекты должны быть четко увязаны, при этом для достижения конечного эффекта требуется достижение нескольких непосредственных результатов» [47]. Основные примеры эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста приведены в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Показатели оценки эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций

Количественные характеристики бюджетных стимулов	Непосредственные результаты (текущие и среднесрочные)	Конечные эффекты (долгосрочные)
Объем бюджетных инвестиций Объем субсидий юридическим лицам Объем закупок для государственных (муниципальных) нужд Объем налоговых расходов Объем предоставленных государственных (муниципальных) гарантий	Рост числа рабочих мест Рост заработной платы Рост прибыли, выручки Рост инвестиций в основной капитал Ввод социальных объектов Рост производительности труда Рост доли высокотехнологичных отраслей экономики, экстерриториального сегмента услуг Рост пропускной способности транспортной системы	Темпы экономического роста выше среднестрановых (среднерегиональных) Рост доли валового продукта агломерации в совокупном валовом продукте страны (региона) Рост реальных доходов населения Сокращение неравенства (в части доступа к общественным благам)

Источник: составлено автором.

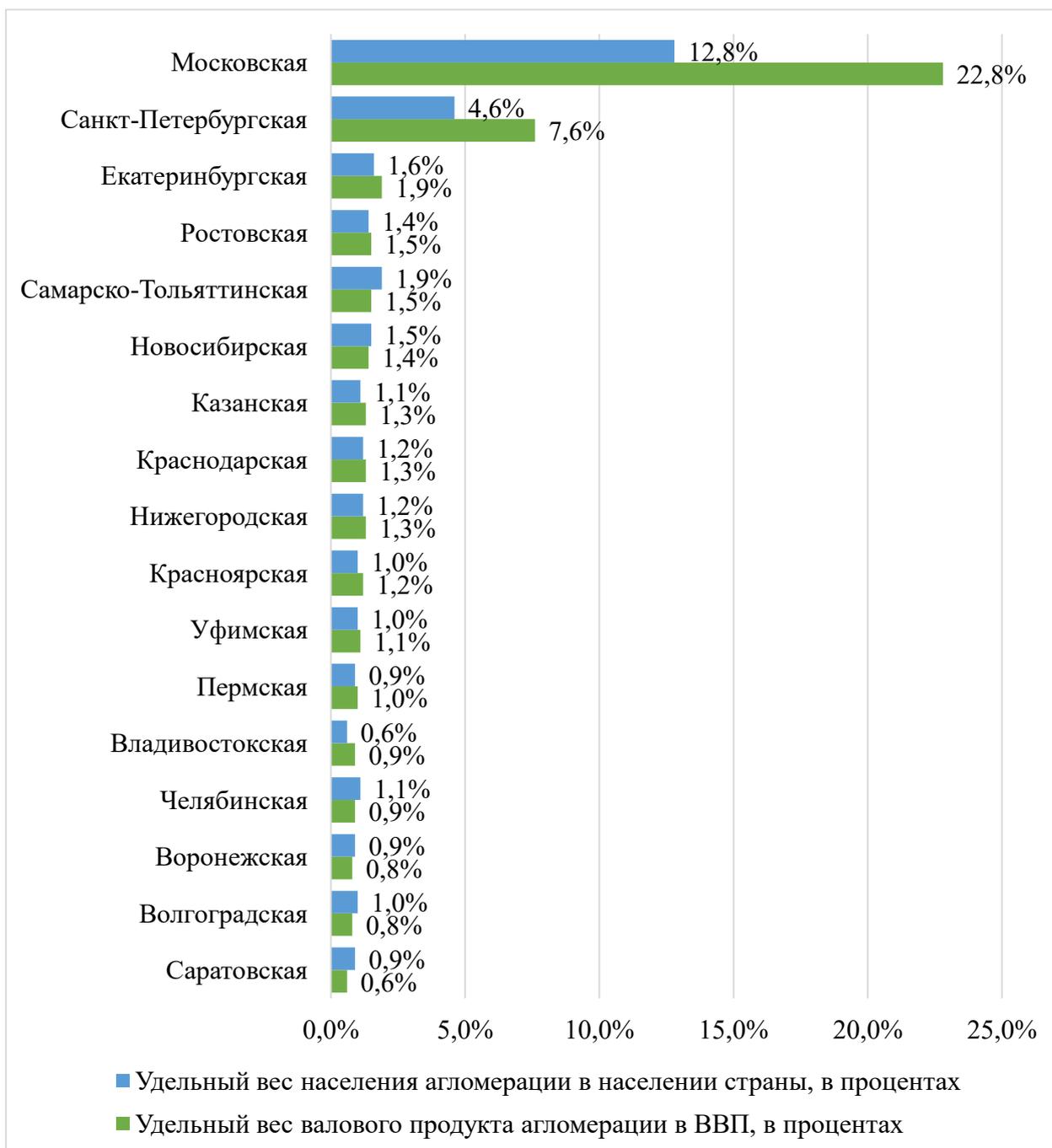
Фактическая полноценная оценка эффектов в рамках собираемых статистических показателей в достаточно полной мере в настоящее время

возможна лишь по двум городским агломерациям в Российской Федерации (при условии их рассмотрения в качестве двух субъектов Российской Федерации): Московской (в 2023 году в тестовом режиме был запущен статистический портал Московской агломерации, включающий статистику по городу Москве и Московской области) и Санкт-Петербургской. Это обусловлено тем фактом, что между региональной и муниципальной статистикой существуют существенные различия. Так, например, ключевой показатель валового продукта не рассчитывается Росстатом для муниципальных образований, которые и формируют нестоличные городские агломерации. Вместе с тем ведется расчет показателей относительно заработной платы, занятости населения, инвестиций, однако в данные расчеты не включаются субъекты малого и среднего предпринимательства. При этом часть индикаторов можно косвенно отследить через налоговую статистику (например, через темпы роста НДФЛ, налога на прибыль организаций), а также с использованием баз данных крупных банков и компаний с развитой экосистемой.

Объем инвестиций в основной капитал является конечным результатом (показателем) государственных (муниципальных) программ ряда публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций. Например, в государственной программе города Москвы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы» предусмотрен конечный результат «Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования (нарастающим итогом)» [24]. Объем инвестиций в основной капитал (а также индекс физического объема валового регионального продукта) оценивается в рамках целевых показателей государственной программы Московской области «Предпринимательство Подмосковья» [28].

Следует отметить, что расчет показателя валового продукта в городских агломерациях по собственным методикам осуществляют различные экспертные организации, например Институт экономики города.

Превышение доли городской агломерации в ВВП над долей в населении страны, по нашему мнению, является одним из ключевых показателей функционирования городской агломерации как точки роста. В этой связи проведем оценку данного эффекта бюджетного стимулирования развития 17 крупнейших городских агломераций. Результаты оценки представлены на рисунке 3.3 [117].



Источник: составлено автором по материалам [117].

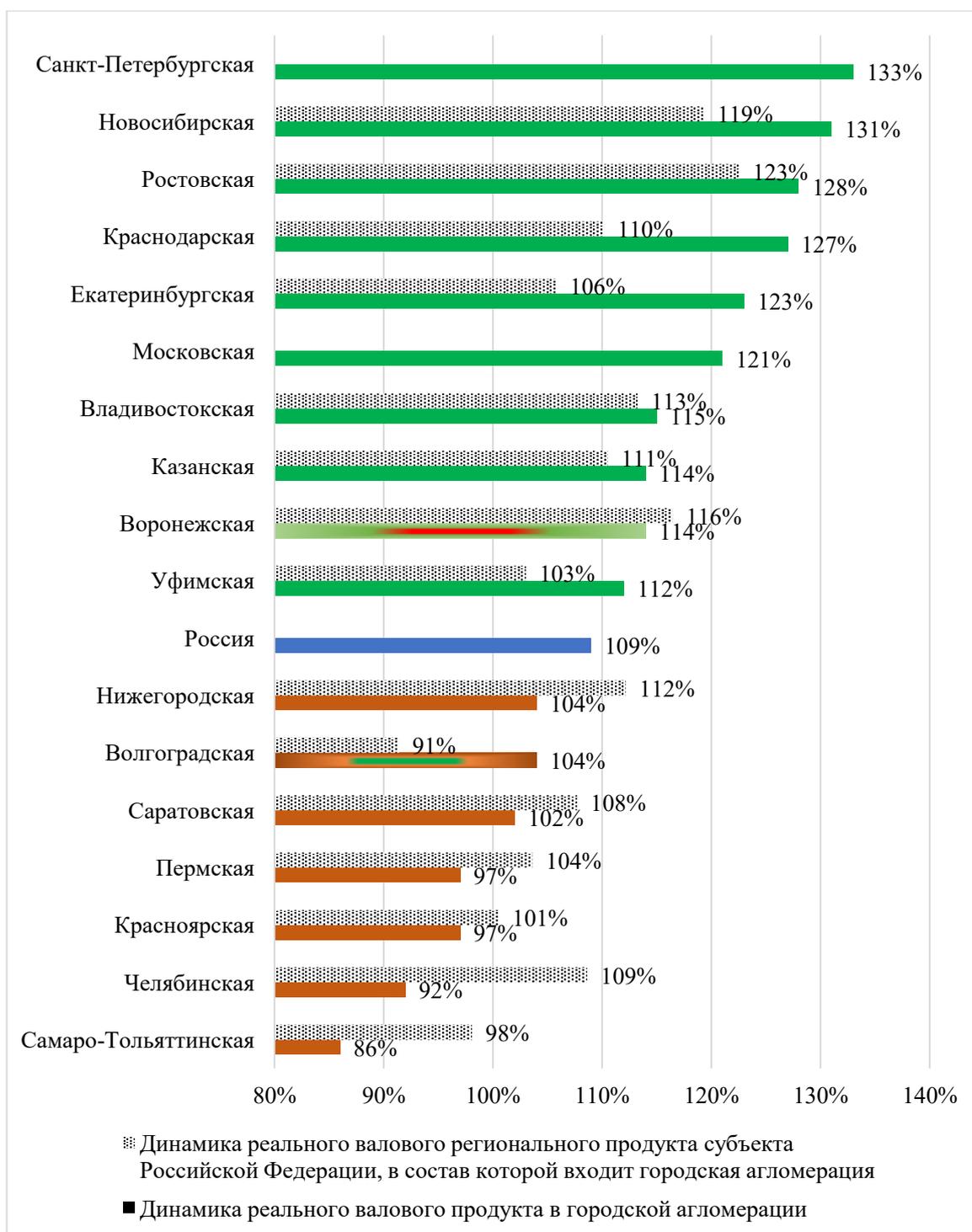
Рисунок 3.3 – Вклад 17 крупнейших городских агломераций в ВВП Российской Федерации в 2021 году

Так, «в 2021 г. эти агломерации представляли 35% населения и около 48% ВВП России (в 2013 г. – 33% и 39% соответственно). Отметим, что несмотря на то, что основной рост приходится на Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, удельный вес еще 9 агломераций в структуре ВВП России выше, чем доля их населения в общероссийском значении. При этом у остальных агломераций ситуация обратная, что свидетельствует о потенциале дальнейшего развития и недостаточном качестве или эффектах бюджетного стимулирования» [47].

Для проведения объективных оценок эффективности бюджетного стимулирования развития городских агломераций считаем целесообразными разработку, утверждение и использование методики расчета валового продукта городских агломераций (как минимум, крупнейших и крупных) на уровне Федеральной службы государственной статистики.

Еще одним значимым эффектом бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста является достижение темпов роста валового продукта выше среднестрановых (либо среднерегиональных для менее крупных городских агломераций).

Отметим, что «не все крупнейшие агломерации демонстрируют рост валового продукта выше среднероссийского: у 7 крупнейших городских агломераций рост (в реальном выражении) валового продукта в 2013–2021 гг. ниже, чем рост валового продукта Российской Федерации» [47], что иллюстрирует рисунок 3.4. При этом у 4 агломераций и вовсе отмечается снижение валового продукта. Также проанализируем данные по городским агломерациям и субъектам Российской Федерации, в состав которых входят данные городские агломерации: из 15 крупнейших агломераций, не являющихся самостоятельными субъектами Российской Федерации, в 8 городских агломерациях реальные темпы роста в 2013–2021 гг. оказались выше региональных реальных темпов роста, в 7 городских агломерациях – ниже. В среднем же рост в данных городских агломерациях составил 110%, а в субъектах Российской Федерации – 108%.



Источник: составлено автором по материалам [99; 127].

Рисунок 3.4 – Рост реального валового продукта 17 крупнейших городских агломераций в 2013–2021 гг.

Показатели темпов экономического роста могут оцениваться как в номинальном выражении, так и в сравнении со средними показателями по стране или региону (в зависимости от масштаба городской агломерации).

Как уже отмечалось ранее, «один из критериев городской агломерации как точки роста – объем инвестиций на душу населения, превышающий

среднестрановой или среднерегionalный. Так, в 2022 году в среднем на одного человека объем инвестиций в России составил 189,9 тыс. рублей, в Московской агломерации (Москва и Московская область) – 339,4 тыс. рублей (в 1,8 раза выше, чем в среднем по стране). Аналогичный показатель для Нижегородской области – 149,3 тыс. рублей, для ядра Нижегородской агломерации (городского округа Нижний Новгород) в 2021 году – 176,6 тыс. рублей (в 1,18 раза выше, чем в среднем по субъекту)» [47].

Рассмотрим показатели, характеризующие достижение результатов бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации, утвержденные в некоторых методических рекомендациях федеральных органов исполнительной власти.

В Методических рекомендациях по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 26.09.2023 № 669 [20], рекомендуется использовать следующие показатели, характеризующие экономический рост (эффект от реализации долгосрочных планов социально-экономического развития):

- объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (тыс. рублей);
- объем инвестиций в основной капитал, осуществляемых организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства) (тыс. рублей);
- среднесписочная численность работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) (человек);
- среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) (рублей).

Данные показатели рассчитываются Росстатом на уровне муниципальных образований. Вместе с тем для повышения точности анализа Минэкономразвития России рекомендует осуществлять досчет указанных

показателей на субъекты малого предпринимательства.

Показателями развития межмуниципальных городских агломераций в соответствии с Методическими рекомендациями Минфина России органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по повышению эффективности применения инструментов межбюджетного регулирования для развития городских агломераций [106] выступают те же показатели, что и в Методических рекомендациях Минэкономразвития России [20].

В дополнение к методическим рекомендациям Минэкономразвития России разработана расчетная форма для формирования долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций. В форме [20] в том числе приведены показатели, по которым оцениваются потенциальные эффекты от реализации инвестиционных проектов:

- количество создаваемых новых рабочих мест;
- прогнозный объем ежегодной выручки в результате реализации инвестиционного проекта;
- размер ежегодных налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации от реализации мероприятия (с разбивкой по основным налогам);
- размер дополнительных ежегодных налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации от реализации сопутствующих (связанных) мероприятий;
- срок окупаемости бюджетных инвестиций;
- вклад проекта в достижение показателей, характеризующих экономический рост;
- влияние проекта на зарплату.

Вместе с тем отдельных показателей непосредственно для оценки развития городских агломераций не предусмотрено. Показатели являются

универсальными для муниципальных образований. В свою очередь, дополнительные показатели для инвестиционных проектов являются оценочными и формируются каждым субъектом Российской Федерации самостоятельно.

Для межмуниципальных агломераций на основе данных по публично-правовым образованиям, входящим в состав городских агломераций, возможно оценить, в частности, такие эффекты как рост заработной платы и частных инвестиций.

Для этого используем перечень муниципальных образований, рекомендуемых к включению в границы городских агломераций, утвержденный приказом Минэкономразвития России [20]. Например, Нижегородская агломерация рассматривается как совокупность следующих публично-правовых образований: городские округа Нижний Новгород, Дзержинск, Бор, а также Богородский и Кстовский муниципальные округа. При этом вычисления по городской агломерации произведем путем расчета средневзвешенных показателей по муниципальным образованиям, входящим в состав городской агломерации (соответственно, средняя начисленная заработная плата на одно рабочее место, инвестиции в основной капитал без учета бюджетных инвестиций на 1 человека). Результаты расчетов представлены в таблице 3.2.

Таблица 3.2 – Отдельные показатели экономического развития Нижегородской агломерации и Нижегородской области

Год	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Средняя начисленная заработная плата (без СМП), рублей						
Нижегородская область	32 949	35 212	37 601	41 369	48 368	56 526
Нижегородская агломерация	44 300	47 885	50 318	55 179	62 624	73 105
Инвестиции в основной капитал (без учета бюджетных) на 1 чел., рублей						
Нижегородская область	44 946	52 798	70 965	67 703	55 516	57 374
Нижегородская агломерация	56 088	69 507	95 960	90 453	64 888	104 799

Источник: составлено автором по материалам [127].

Как следует из таблицы 3.2, средняя заработная плата в Нижегородской агломерации в среднем в 1,33 раза превышает аналогичный показатель по Нижегородской области. Внебюджетные инвестиции в основной капитал в агломерации также превышают среднеобластной уровень в 1,37 раза.

В ряде стран проводится оценка достижения Целей устойчивого развития ООН в городских агломерациях. Так, в 2018 году реализация ЦУР была оценена по 56 из 59 городских агломераций Мексики [87]. Кроме того, индекс достижения ЦУР рассчитан в работе румынских исследователей на примере Клужской городской агломерации (Румыния) [85].

Росстатом утвержден перечень из 183 национальных показателей для оценки достижения Целей устойчивого развития, в том числе 116 из них имеют дезагрегацию на уровень субъектов Российской Федерации [127]. При этом следует отметить, что не все показатели, оцениваемые на региональном уровне, имеют информационную базу для расчета на уровне муниципальных образований.

Анализ достижения показателей целей устойчивого развития проводится и публично-правовыми образованиями, входящими в состав городских агломераций. Так, Контрольно-счетная палата Москвы (параллельно со Счетной палатой Российской Федерации) провела соответствующий анализ в отношении ядра Московской агломерации [101].

Рассмотренные примеры эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций являются общими, то есть характеризуют развитие социально-экономической сферы в целом. Вместе с тем оценка эффектов может производиться и в отношении отдельных бюджетных стимулов или их групп.

Так, можно оценить эффекты от предоставления налоговых и таможенных льгот и преференций резидентам особых экономических зон в городских агломерациях, а также от расходов на создание инфраструктуры данных зон. Например, в Московской агломерации действует ряд особых экономических зон, в том числе ОЭЗ технико-внедренческого типа

«Технополис «Москва»»: ее площадки базируются в Зеленограде, а также на юго-востоке Москвы. При этом в 2022–2024 годах осуществляется активное расширение производственных площадок, в частности, развитие площадки «Алабушево» и строительство индустриального парка «Руднево». Функционирование подобной зоны положительно сказывается на развитии Московской агломерации как точки роста: во-первых, показатели деятельности ОЭЗ соответствуют и превышают целевые значения в рамках мониторинга Минэкономразвития России; во-вторых, продукция ее резидентов является высокотехнологичной, а результаты производственной и научно-кооперационной деятельности востребованы в других субъектах Российской Федерации. Основные показатели, характеризующие функционирование ОЭЗ «Технополис «Москва» в 2021–2023 годах и за весь период работы, представлены в таблице 3.3.

Таблица 3.3 – Основные показатели функционирования ОЭЗ «Технополис «Москва»

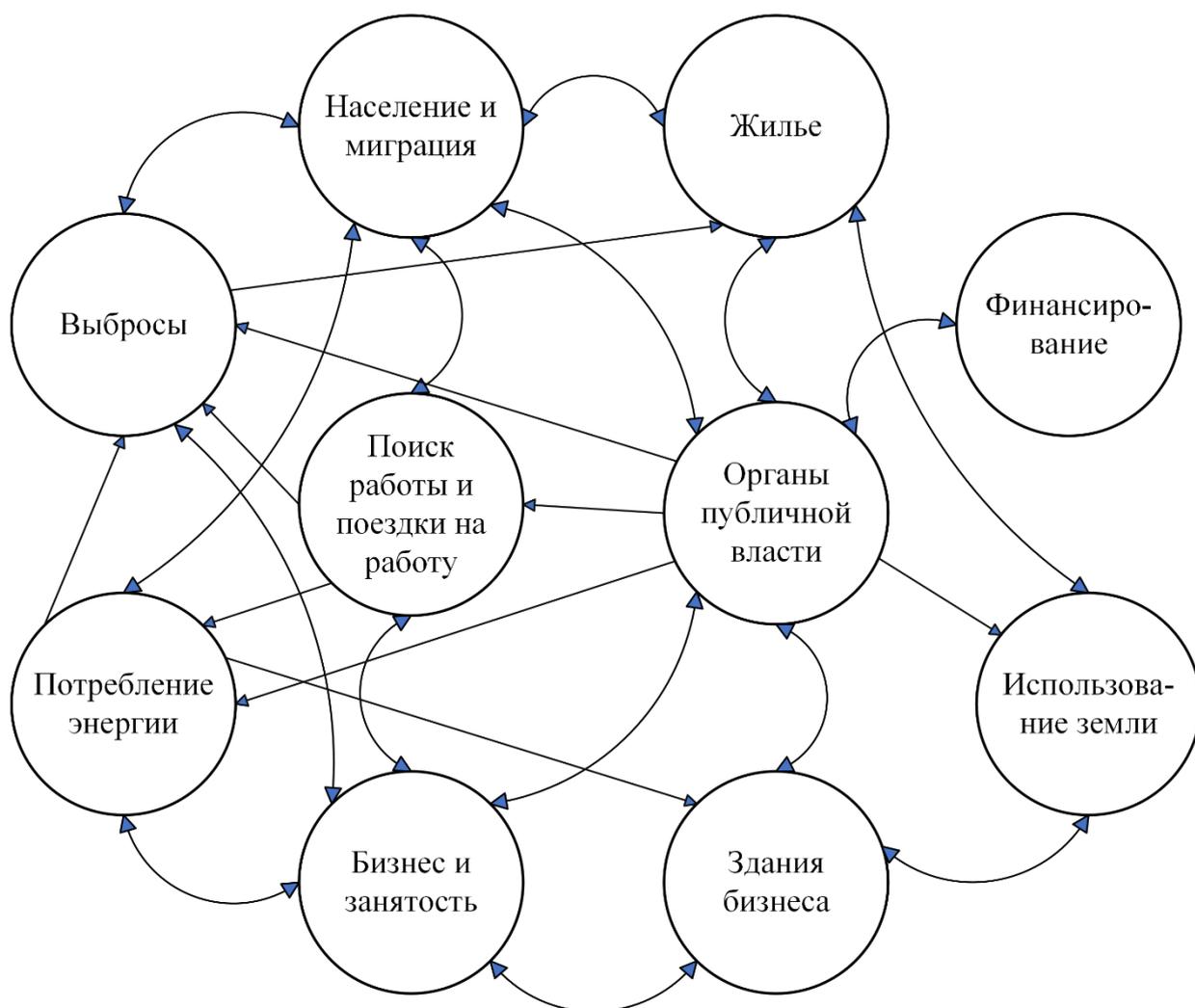
Показатель	Единица измерения	2021 год	2022 год	2023 год	За весь период
Рабочие места, созданные резидентами	ед.	1 350	2 095	4 115	14 291
Капитальные вложения резидентов	млрд рублей	28,5	28,3	42,2	110,8
Выручка резидентов	млрд рублей	35,3	58,1	137,0	337,3
Затраты федерального бюджета на создание инфраструктуры ОЭЗ	млрд рублей	-	-	-	10,1
Затраты бюджета города Москвы на создание инфраструктуры ОЭЗ	млрд рублей	0,8	1,5	21,0	41,0
Налоговые расходы на федеральном уровне (налоги, таможенные платежи, страховые взносы)	млрд рублей	0,2	0,2	0,9	3,8
Налоговые расходы на уровне города Москвы	млрд рублей	0,9	2,3	5,3	11,1
Общие поступления налогов, таможенных платежей и страховых взносов	млрд рублей	8,3	13,7	20,9	65,7

Источник: рассчитано автором по материалам [109-111].

Исходя из данных таблицы 3.3, капитальные вложения за счет средств бюджетов бюджетной системы составили 51,1 млрд рублей, за счет средств резидентов – 110,8 млрд рублей. Таким образом, на 1 рубль бюджетных инвестиций пришлось 2,2 рубля частных. К 2024 году создано более 14,2 тысячи рабочих мест, при этом выручка на одного работника в 2023 году составила 23,6 млн рублей. Поступления в бюджетную систему от резидентов ОЭЗ более чем в 4 раза превышают объем налоговых расходов: 65,7 млрд рублей против 14,9 млрд рублей. Отметим, чтобы стать резидентом ОЭЗ «Технополис «Москва», организация должна обеспечить среднюю заработную плату не менее среднемесячного дохода от трудовой деятельности в городе Москве (в 2022 году – 90 870 рублей, в 2023 году – 99 029 рублей, в 2024 году (оценка) – 112 000 рублей). Таким образом, следует положительно оценить вклад ОЭЗ «Технополис «Москва» в развитие Московской городской агломерации как точки экономического роста.

Оценка потенциальных эффектов бюджетного стимулирования «должна производиться еще на этапе формирования конструкции бюджетных стимулов. В современных условиях высокоразвитой информационной среды в сферу государственного управления все чаще внедряются модели цифровых двойников тех или иных территорий. Они могут включать в себя всевозможные наборы данных, включая информацию о жилье, социальных объектах, транспортных потоках, энергоснабжении и многом другом.

Подобные цифровые двойники могут использоваться и как симуляторы эффектов тех или иных решений в части осуществления бюджетных инвестиций. Так, для Лондонской агломерации разработан симулятор (Greater London Simulator), с помощью которого власти оценили эффект от реализации пяти крупных инвестиционных проектов на различные показатели экономического развития» [47]. Модель симулятора позволяет оценить влияние бюджетных инвестиций на ряд параметров с учетом взаимосвязи секторов модели, представленной на рисунке 3.5.



Источник: составлено автором по материалам [84].
Рисунок 3.5 – Модель симулятора Большого Лондона

Конкретные показатели, используемые в секторах модели, представлены в таблице 3.4.

Таблица 3.4 – Архитектура модели симулятора Большого Лондона

Сектор	Показатели (что имитируется)
1	2
Население и миграция	Рождаемость/смертность, входящая и исходящая миграция, восходящая и нисходящая социальная мобильность (в разрезе доходных групп) под влиянием доступности работы, жилья и других факторов
Жилье	Строительство и преобразование социального жилья, частного жилья в разрезе доходных групп под влиянием жилищного спроса, доступности земель и других факторов
Бизнес и занятость	Создание/сокращение рабочих мест и приток/отток рабочих мест в предприятиях с высокой/средней/низкой наукоемкостью под влиянием наличия персонала и бизнес-площадей и других факторов

Продолжение таблицы 3.4

1	2
Здания бизнеса	Строительство и преобразование бизнес-площадей предприятий с высокой/средней/низкой наукоемкостью под влиянием спроса на пространства, доступностью земель и других факторов
Поиск работы и поездки на работу	Поиск работы, безработица, ежедневные поездки работников между домом и работой внутри Лондонской агломерации и из удаленных территорий в разрезе видов транспорта (частный, общественный) под влиянием местоположения жилья и рабочего места, а также затрачиваемого на поездку на работу времени
Публично-правовое образование	Потоки бюджетных доходов, бюджетирование, предоставление государственных услуг, платежи по обслуживанию долга, доступность финансирования для двух уровней управления: Большого Лондона и консолидированно с учетом входящих районов
Использование земли	Использование земли, преобразование, изменение предназначения земельных участков, доступность земли под влиянием строительства жилья и бизнес-площадей
Потребление энергии, выбросы	Потребление энергии и выбросы парниковых газов от резидентов/бизнеса/транспорта под влиянием тенденций в энергоэффективности и интенсивности выбросов

Источник: составлено автором по материалам [84].

Власти Лондонской агломерации вместе с компанией Greenwood использовали данный симулятор, чтобы «сымитировать эффекты от реализации пяти крупных бюджетных транспортных инфраструктурных проектов: продление трамвайной линии, линии городской железной дороги, линии метрополитена, строительство линии городской железной дороги, крупная реконструкция заброшенного промышленного участка. Кроме того, для каждого проекта рассчитаны показатели чистой приведенной стоимости (далее – NPV) и соотнесены с затратами на их реализацию» [47]. Во всех проектах NPV положительный.

Эффекты от пяти инвестиционных проектов оценены на горизонте до 2050 года:

- новое жилье удовлетворит неудовлетворенный спрос, обеспечив дополнительный прирост населения в 640 тыс. человек;
- бизнес получит 913 тыс. кв. м. площадей;
- возросшее население и бизнес-площади позволят создать 379 тыс. рабочих мест;

– объем экономики Лондонской агломерации увеличится на 34 млрд фунтов стерлингов, что сгенерирует 9,8 млрд фунтов стерлингов налогов ежегодно [84].

При этом основной вклад в упомянутые показатели (кроме бизнес-площадей) внесет строительство новой линии городской железной дороги (Crossrail 2) – проекта, схожего с Московскими центральными диаметрами.

Следует отметить, что использование цифрового мастер-планирования и цифровых двойников в ходе программно-целевого управления расходами бюджетов (в том числе при моделировании эффектов) развивается и в российских городских агломерациях. Подобное развитие отмечается не только в столичной Московской агломерации, но и в региональных (например, Нижегородская агломерация). В ядре Московской агломерации цифровое мастер-планирование стало частью программно-целевого управления расходами регионального бюджета: с 2024 года оно применяется при реализации мероприятий государственных программ города Москвы [22].

В оценке эффектов стимулирования развития городских агломераций важно уделять внимание и вторичным эффектам, диффузии роста. Для этих целей Центром стратегических разработок [91], например, применяется модель межрегиональных межотраслевых эффектов, которая базируется на аппарате межотраслевого баланса. Модель позволяет оценить эффект от повышения выпуска какой-либо из отраслей в городской агломерации (при наличии соответствующих данных) на выпуск смежных отраслей в других регионах страны. Кроме того, модель может включать и оценку влияния данного эффекта на валовую добавленную стоимость, потребление домохозяйств при наличии релевантных данных по показателям. Информационную статистическую базу дополняют данные банковских транзакций.

Например, по оценке Центра стратегических разработок, рост выпуска продукции в Московской агломерации на 1 рубль влечет за собой рост в среднем до 0,2 рублей дополнительного выпуска в каждом субъекте, с которым

Москва связана [91]. При этом данный эффект достигается только за счет поставщиков первого порядка, соответственно, полный эффект еще больше.

Учитывая, что одной из целей бюджетного стимулирования является рост выпуска продукции, данный подход является важной основой для оценки стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста, поскольку отражает диффузию экономического роста за пределы городской агломерации (агломерационный эффект).

При оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций можно проводить и сравнение показателей с сопоставимыми городскими агломерациями.

Так, например, авторы работы «Исследование эффектов бюджетной политики в городах Российской Федерации с различным уровнем экономической специализации» отмечают, что во многих зарубежных работах, «исследующих влияние мер бюджетной поддержки на показатели развития территории, идёт сопоставление («мэтчинг») территорий, получивших и не получивших поддержку. В качестве контрольных переменных или характеристик сопоставления используются такие группы показателей, как: человеческий капитал (доля выпускников вузов в рабочей силе), инвестиции (как доля в ВВП), население (трудоустроенные ресурсы, число занятых), заработные платы, цены квартир, качество институциональной среды, а также географические характеристики. В качестве зависимой переменной, характеризующей развитие города, используют общую факторную производительность, заработные платы или инвестиции, а также темп роста валового городского продукта» [94]. Кроме того, в отношении ряда бюджетных стимулов долгосрочного характера (например, создание особой экономической зоны на территории городской агломерации) возможно сопоставление показателей между городскими агломерациями, реализовавшими бюджетный стимул раньше, и городскими агломерациями, реализовавшими бюджетный стимул позже.

Кроме того, в качестве одного из инструментов оценки эффектов бюджетного стимулирования городских агломераций нами предлагается использовать рейтинги состояния инвестиционного климата, развитости инфраструктуры, деловой активности и другие в случае их адаптации на уровень городских агломераций.

Например, на уровень городских агломераций может быть адаптирован Национальный инвестиционный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации [90]. В структуре рейтинга есть направление В «Инфраструктура и ресурсы», включающее в том числе связанные с бюджетной политикой факторы [90]:

– В1 «Качество и доступность инфраструктуры». Включает показатели: доля дорог, соответствующих нормативным требованиям; оценка качества дорожных сетей предпринимателями; оценка качества телекоммуникационных услуг предпринимателями; оценка объектов инвестиционной инфраструктуры предпринимателями (особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, индустриальные (промышленные) парки и технопарки);

– В3 «Качество и доступность финансовой поддержки». Включает показатели: доля региональных налоговых льгот, предоставленных региональных субсидий и финансирования проектов из средств регионального инвестиционного фонда или корпорации развития от консолидированного бюджета региона; доля гарантий региональной гарантийной организации от налоговых доходов региона (с учетом НДФЛ, без учета транспортного налога с физических лиц и налога на имущество физических лиц); оценка мер государственной финансовой поддержки.

Ежегодно агентством SGM составляются рейтинг устойчивого развития городов Российской Федерации и рэнкинг устойчивого развития регионов Российской Федерации [121], в рамках которого оцениваются 11 показателей экономического развития, в том числе характеризующие степень внедрения инноваций, 10 показателей социального развития, 12 показателей

экологического благополучия, 6 управленческих показателей, включая оценку качества управления региональными финансами и уровня развития государственно-частного партнерства.

Для бюджетов бюджетной системы существенным и зачастую определяющим является фискальный эффект бюджетного стимулирования развития городских агломераций. Причем для вышестоящих уровней управления получение фискального эффекта является одним из мотивов частично обеспечивать финансовыми ресурсами реализацию программ бюджетного стимулирования развития городских агломераций.

Положительным эффектом бюджетного стимулирования будет увеличение поступлений (в отдельных случаях временного применения налоговых льгот – увеличение налоговой базы) как в абсолютном выражении, так и в относительном (изменение удельного веса объема уплаченных налогоплательщиками городской агломерации налогов и сборов в общем объеме уплаченных налогов и сборов в стране или регионе). Качественным показателем является превышение такого удельного веса над удельным весом населения городской агломерации в общем населении страны или региона.

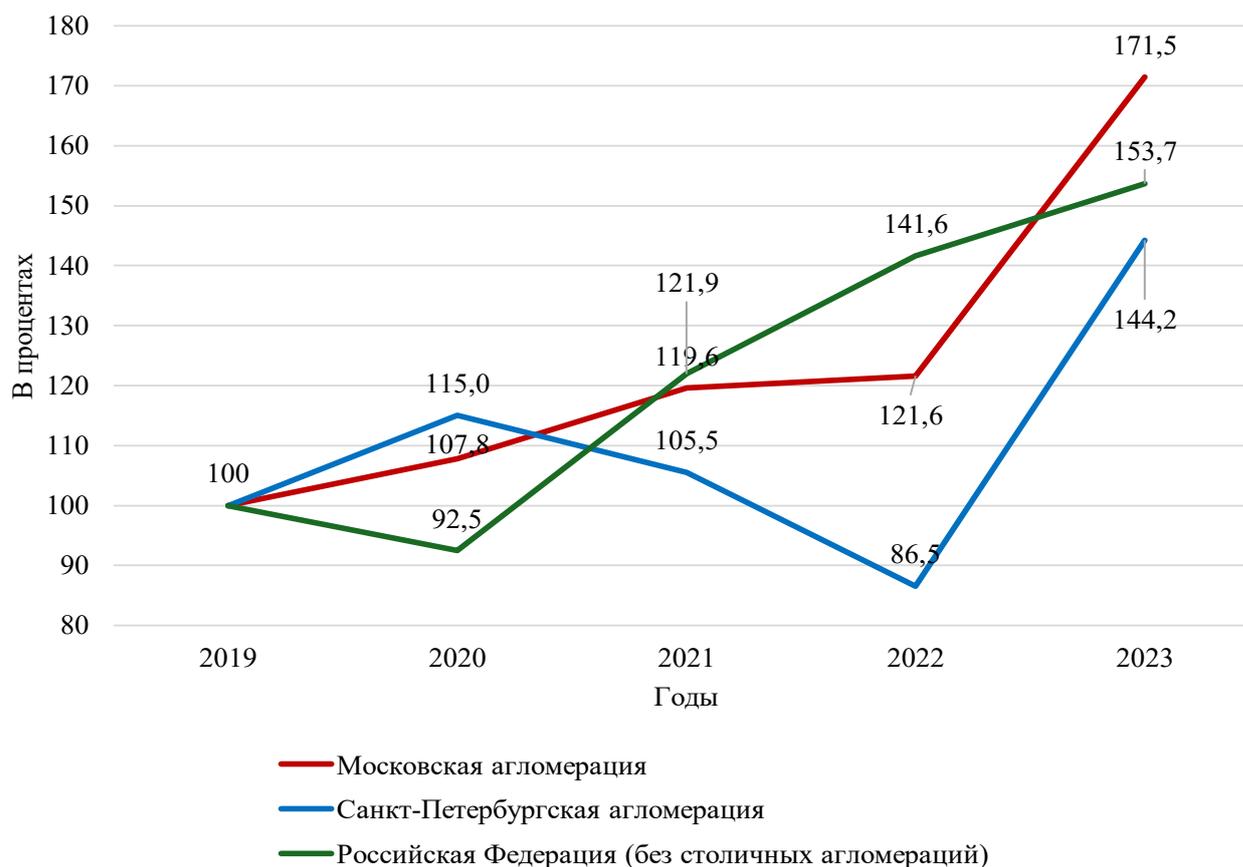
Один из ярких примеров реализации фискального эффекта от реализации мероприятий бюджетного стимулирования – строительство Московских центральных диаметров. Совокупные вложения в объеме 610 млрд рублей (в том числе: 269 млрд рублей – средства бюджета города Москвы, 131 млрд рублей – средства федерального бюджета, 210 млрд рублей – средства ОАО «РЖД») в транспортную инфраструктуру Москвы и Московской области по состоянию на июль 2023 г. обеспечили совокупные поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в 3,8 раза больше, чем было направлено на строительство [64]. В свою очередь, с момента начала строительства Большой кольцевой линии Московского метрополитена и до 2023 года включительно дополнительный объем поступлений налогов от реализации проекта составил: в бюджет города Москвы – 0,83 трлн рублей, в федеральный бюджет и государственные

внебюджетные фонды – 1,23 трлн рублей. По оценке Правительства Москвы, до 2035 года в бюджеты бюджетной системы поступит около 7,2 трлн рублей. При этом расходы бюджета города Москвы на строительство и создание сопутствующей инфраструктуры составили 778 млрд рублей [112].

Кроме того, можно привести пример Саратовской агломерации, где в рамках проектирования стратегии ее развития помимо экономических показателей оценивался и потенциальный фискальный эффект. Так, формирование новой специализации на передовых технологических рынках, как ожидается, обеспечит к 2030 году совокупное дополнительное поступление налога на добавленную стоимость и налога на доходы физических лиц в объеме 686,4 млрд рублей [123]. При этом сводная оценка расходов на реализацию всех мероприятий стратегии составляет 647,8 млрд рублей, из них 371,1 млрд рублей – запрашиваемые средства федерального бюджета. Таким образом, в случае обоснованности заложенных показателей ожидается положительный фискальный эффект и бюджетная «окупаемость».

Фискальный эффект предлагаем рассматривать в двух разрезах: для бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, и для бюджетов публично-правовых образований, не входящих в состав городской агломерации (в первую очередь, для вышестоящих бюджетов).

Проанализируем фискальный эффект бюджетного стимулирования развития Московской и Санкт-Петербургской городских агломераций, являющихся точками роста для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, относящихся к федеральному уровню, с учетом данных, представленных на рисунке 3.6.



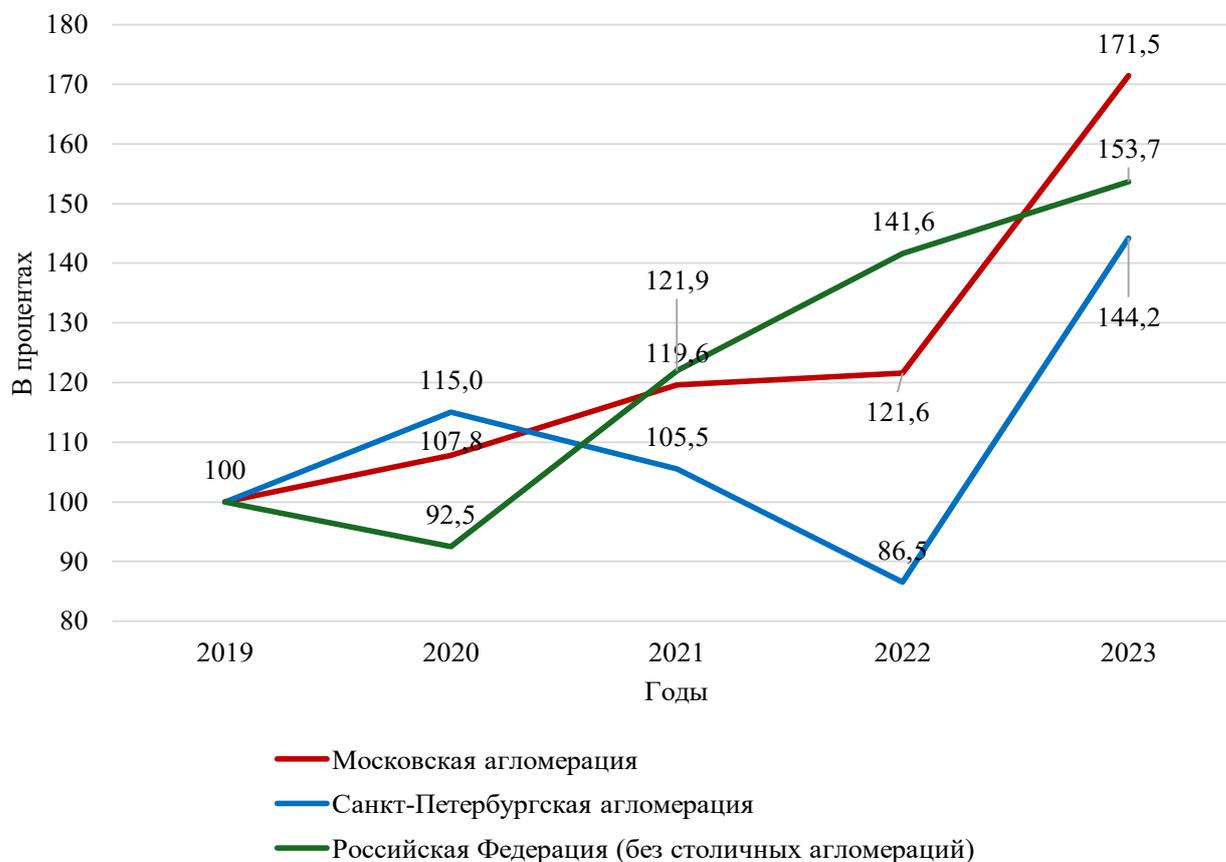
Источник: рассчитано автором по материалам [126] (форма № 1-НМ).

Рисунок 3.6 – Темпы роста доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, администрируемых Федеральной налоговой службой

В период 2019–2023 гг. доходы федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, администрируемых Федеральной налоговой службы, выросли на 53,7%. При этом доходы, собираемые на территории Московской агломерации, выросли на 71,5% (что на треть превышает общероссийский уровень). Аналогичный рост по Санкт-Петербургской агломерации составил 44,2% и оказался ниже общероссийского уровня. Вместе с тем динамика является положительной, а в абсолютных значениях прирост является существенным для федерального бюджета.

Оценим и фискальный эффект для самих агломераций, а именно для консолидированных бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав столичных агломераций: Москва и Московская область,

Санкт-Петербург и Ленинградская область, с учетом данных, представленных на рисунке 3.7.



Источник: рассчитано автором по материалам [126] (форма № 1-НМ).
 Рисунок 3.7 – Темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, администрируемых Федеральной налоговой службой

В то время как доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, администрируемые ФНС России, без учета столичных агломераций выросли на 60%, аналогичные показатели для Московской и Санкт-Петербургской агломераций составили 68,3% и 74,2% соответственно, что превышает среднероссийский показатель. Таким образом, фискальный эффект бюджетного стимулирования для публично-правовых образований, входящих в состав столичных агломераций, является положительным (причем опережающая динамика – в отличие от федерального уровня – отмечается у обеих агломераций).

Рассчитаем один из фискальных эффектов для публично-правовых образований, не входящих в состав городской агломерации, на примере вклада

Нижегородской и Казанской городских агломераций в поступление региональной части налога на прибыль организаций в бюджет Нижегородской области и бюджет Республики Татарстан. Состав Нижегородской агломерации был обозначен ранее. К Казанской агломерации отнесен городской округ Казань, а также Зеленодольский, Высокогорский, Пестречинский, Лаишевский и Верхнеуслонский муниципальные районы. Результаты расчетов представлены в таблице 3.5.

Таблица 3.5 – Вклад Нижегородской и Казанской агломераций в налоговую базу по налогу на прибыль организаций по соответствующим субъектам Российской Федерации

Показатель	Нижегородская агломерация	Казанская агломерация
Рост налоговой базы по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в бюджет субъекта Российской Федерации, по публично-правовым образованиям, входящим в агломерацию (раз)	1,97	1,99
Рост налоговой базы по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в бюджет субъекта Российской Федерации, по публично-правовым образованиям, не входящим в агломерацию (раз)	2,30	1,55
Средний вклад городской агломерации в формирование налоговой базы, в процентах	78,4	30,6
Прирост вклада за период (п.п.)	-3,2	+5,1
Вклад городской агломерации в абсолютный прирост налоговой базы по субъекту Российской Федерации за период, в процентах	74,5	38,6
Примечание – С учетом особенностей представления отчетности управлениями ФНС России и изменениями в ОКТМО для Нижегородской агломерации используется период 2020–2022 гг., для Казанской агломерации – период 2019–2022 гг.		

Источник: рассчитано автором по материалам [126] (отчет 5-ПМ).

Можно в целом положительно оценить фискальный эффект для рассматриваемых региональных бюджетов, а городские агломерации в этой части охарактеризовать как точки роста. При этом следует подчеркнуть различия между рассматриваемыми агломерациями: Нижегородская обеспечивает почти три четверти прироста налоговой базы по области, в то время как Казанская чуть менее 40%. Это обуславливается функционированием на территории Республики Татарстан и других точек роста, включая Набережночелнинскую (Камскую) агломерацию.

В Нижегородской области вклад Нижегородской агломерации в совокупный объем удержанного налога на доходы физических лиц в 2022 году составил 72,2%, в 2020 году – 69,7% (+2,4 п.п.). При этом вклад агломерации в абсолютный прирост объема удержанного налога на территории области за указанный период составил 80,5%. Темп роста по НДФЛ в агломерации выше, чем в муниципальных образованиях, не входящих в агломерацию: 1,34 и 1,19 соответственно.

В дополнение к используемым и предлагаемым нами подходам к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста необходимо определить, где и как могут использоваться соответствующие результаты оценки. В первую очередь, результаты оценки следует использовать за основу при принятии решений о достаточности или недостаточности действующих бюджетных стимулов для достижения критериев городской агломерации как точки экономического роста. Кроме того, на основе оценки в широком смысле (с учетом как прямых статистических показателей, так и косвенного инструментария с использованием big data) может приниматься решение о продлении или отмене использования тех или иных бюджетных стимулов или целых групп бюджетных стимулов (в том числе по конкретным вызовам и задачам). Вместе с тем считаем возможным проведение тематических обзоров бюджетных расходов (например, по бюджетным стимулам в рамках структурных задач) по нескольким публично-правовым образованиям, входящим в городские агломерации, результаты которых могут определять те или иные средние показатели-ориентиры для сопоставительной оценки эффектов бюджетного стимулирования.

Ключевое значение имеет и оценка синергетического эффекта в рамках достижения целей бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста. Оценка эффектов отдельных бюджетных стимулов должна координироваться с оценкой эффектов от реализации всей совокупности (программы) бюджетных стимулов, поскольку

достижение эффектов в рамках отдельного стимула не всегда в должной мере вносит вклад в достижение конечных целей бюджетного стимулирования.

В целях соответствующей координации бюджетной политики органов публичной власти и полноценной оценки эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций предлагаем учитывать прямые расходы вышестоящих уровней управления, а также вклад частного сектора при определении целей, задач и основных инструментов бюджетного стимулирования, в том числе в рамках формирования паспортов государственных (муниципальных) программ и информации об их финансовом обеспечении. Кроме того, представляется целесообразным утверждение новой государственной программы Российской Федерации (с инкорпорированием в нее «агломерационного» блока действующего федерального проекта «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения») «Развитие городских агломераций как точек экономического роста Российской Федерации» с декомпозицией ее показателей на уровень субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований, предусматривающей в числе прочего и предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. При этом возможно создание соответствующих организационно-правовых стимулов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, входящих в состав городских агломераций, по разработке и утверждению региональных и муниципальных программ, де-факто являющихся компонентами федеральной программы (с четкой синхронизацией целей, задач и показателей).

Важно подчеркнуть, что показатели данной государственной программы должны отражать характеристики городской агломерации как точки экономического роста, а также предусматривать конкретные практические результаты, влияющие на достижение показателей (как уже отмечалось, утверждение какой-либо методики и создание юридического лица не может

вносить определяющий вклад в стимулирование экономического роста или создание для него качественных условий).

Таким образом, к основным типам эффектов бюджетного стимулирования можно отнести:

- конечные эффекты, позволяющие оценить соответствие городской агломерации характеристикам точки экономического роста (темпы роста валового продукта, удельный вес валового продукта городской агломерации в валовом продукте страны/региона, инвестиции в основной капитал на душу населения, удельный вес поступлений в бюджеты публично-правовых образований с территории городской агломерации в общем объеме поступлений);

- непосредственные результаты, декомпозированные исходя из параметров конечных эффектов (объем инвестиций, рабочие места, средняя заработная плата, объем отгруженных товаров, прирост доходов бюджетов бюджетной системы и др.).

При этом предлагаем применять следующие общие подходы к оценке эффектов:

- использование полного инструментария оценки, включая как прямые (статистические, бюджетные и налоговые показатели, финансовые модели), так и косвенные способы (ориентация на средние показатели по аналогичным городским агломерациям, рейтинги, использование данных банковских транзакций и иных коммерческих наборов big data);

- учет данных цифровых двойников и цифрового моделирования;

- агрегация данных, полученных по муниципальным образованиям и субъектам Российской Федерации, в разрезе городских агломераций;

- учет прямых расходов вышестоящих уровней управления и вклада частного сектора в достижение показателей.

Кроме того, отметим, что рассмотренные в настоящем параграфе методические рекомендации Минфина России и Минэкономразвития России

включают подходы по определению только отдельных непосредственных результатов (фактически универсальных для всех типов муниципальных образований), не обеспечивая связи с конечными эффектами и характеристиками городской агломерации как точки экономического роста. В этой связи нами предлагается увязывать непосредственные результаты с конечными эффектами и рассматривать эффекты бюджетного стимулирования развития городских агломераций не только в части статистических показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципальных образований, но и в части вклада в эти показатели регионального и федерального уровня.

Реализация этих предложений на практике позволит повысить объективность определения и количественной оценки основных параметров конечных эффектов бюджетного стимулирования и декомпозировать их на непосредственные результаты, что положительно повлияет на результативность бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

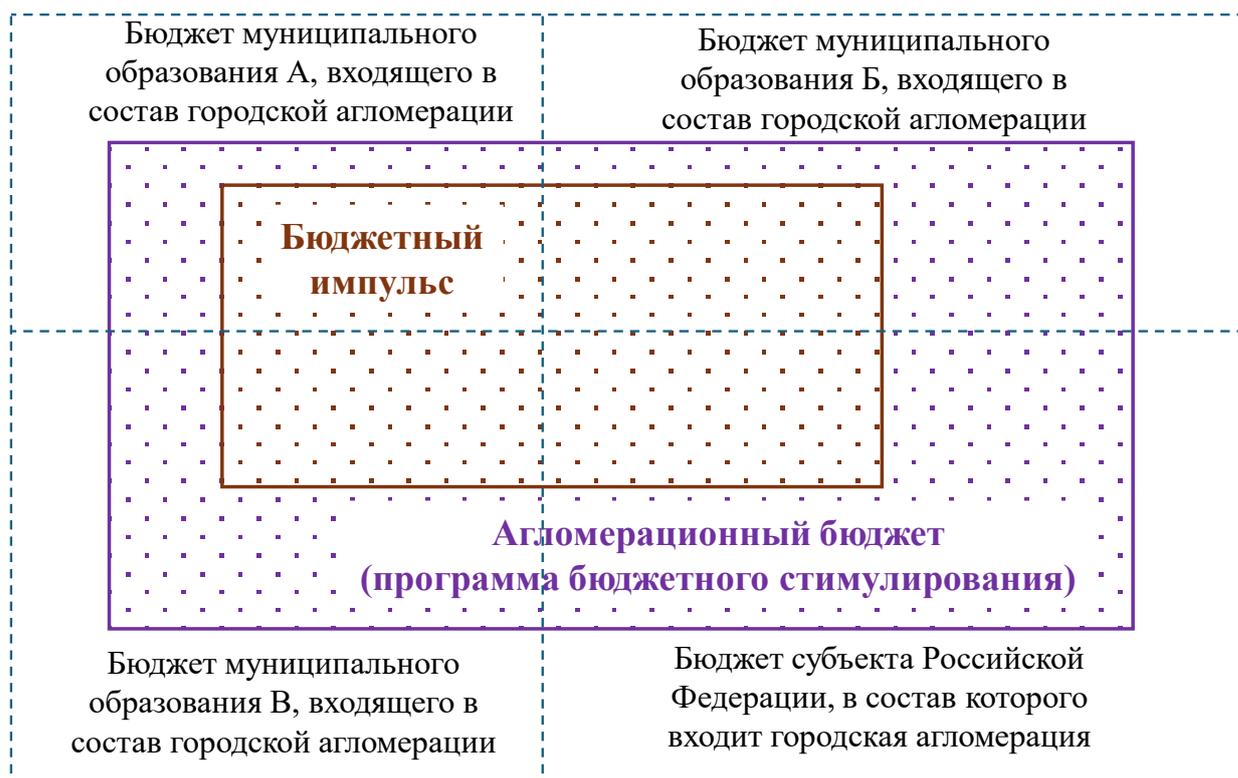
3.2 Бюджетный импульс в городской агломерации

Бюджетное стимулирование только в рамках «собственных» средств (в данном случае под ними понимаются налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления в форме безусловных межбюджетных трансфертов) бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, как правило, не позволяет обеспечить прорывного характера развития городских агломераций как точек экономического роста. Для достижения целей и показателей «рывка», преодоления инерционного сценария зачастую требуется реализация полноценной программы бюджетного стимулирования, включая привлечение средств федерального уровня (федеральный бюджет, в том числе средства Фонда национального благосостояния, прямые расходы крупных федеральных организаций и

заказчиков), заимствования на инфраструктурные проекты (с учетом необходимости обеспечения безопасного уровня долговой нагрузки). Финансовые аспекты такого «рывка» можно оценить с помощью бюджетного импульса. Кроме того, оценка бюджетного импульса и его воздействия на инфляцию позволяет определить наиболее предпочтительные инструменты для формирования бюджетного импульса.

Подчеркнем, что нами понятия «бюджетный импульс» и «бюджетный стимул» не рассматриваются как тождественные, так как бюджетный стимул может реализоваться не только за счет бюджетного импульса: бюджетные стимулы могут реализовываться как в рамках баланса доходов и расходов бюджета публично-правового образования, так и за его пределами – с использованием заемных средств, накопленных остатков, отдельных забалансовых источников. Вместе с тем для городской агломерации как совокупности публично-правовых образований регионального и (или) местного уровня управление привлечение средств из бюджетов бюджетной системы, равно как и осуществление на ее территории прямых расходов других бюджетов бюджетной системы может также рассматриваться как использование средств за пределами собственного баланса доходов и расходов.

Бюджетный импульс является важным компонентом агломерационного бюджета, под которым нами понимается аналитически обособленная часть расходов (в том числе налоговых) бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, направляемая на финансовое обеспечение реализации программы бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста. Схематически бюджетный импульс представлен на рисунке 3.8.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.8 – Место бюджетного импульса в агломерационном бюджете

При этом агломерационный бюджет формируется как за счет собственных средств бюджетов публично-правовых образований, так и за счет привлеченных средств (бюджетного импульса). Планирование и управление агломерационными расходами требует координации деятельности органов публичной власти публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, в том числе в рамках заседаний бюджетных комиссий исполнительных органов публичной власти, их рабочих групп, а также в рамках комиссий и рабочих групп представительных органов публичной власти.

В этой связи мы считаем целесообразным инкорпорирование процесса формирования агломерационного бюджета с учетом параметров бюджетного импульса в процесс составления и рассмотрения проектов бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, на очередной финансовый год и плановый период. Соответствующий алгоритм представлен на рисунке 3.9.

ФОРМИРОВАНИЕ АГЛОМЕРАЦИОННОГО БЮДЖЕТА

ЭТАП 1. РАСЧЕТ ПОТРЕБНОСТЕЙ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ

1.1. Выделение существующих агломерационных расходов, финансируемых за счет собственных средств

1.2. Оценка дополнительной потребности в финансировании бюджетных стимулов, в том числе связанных с конкретными проектами



ЭТАП 2. ФОРМИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ БЮДЖЕТНОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ ОГРАНИЧЕНИЙ

2.1. Рассмотрение в рамках совместных заседаний бюджетных комиссий и рабочих групп органов публичной власти публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, перечня приоритетных составных элементов программы бюджетного стимулирования исходя из принципов максимизации эффектов и минимального воздействия на ускорение инфляции

2.2. Формирование пакета бюджетных стимулов (программы бюджетного стимулирования)

ЭТАП 3. ФОРМИРОВАНИЕ АГЛОМЕРАЦИОННОГО БЮДЖЕТА

В разрезе бюджетов публично-правовых образований

В разрезе источников финансирования

В разрезе аналитических срезов (цели, задачи, приоритеты, проекты, бюджетные инструменты)

Источник: составлено автором.

Рисунок 3.9 – Алгоритм формирования агломерационного бюджета

На первом этапе предлагаем проводить оценку действующих расходных обязательств агломерационного характера, обеспеченных собственным финансированием, а также необходимого финансирования для реализации дополнительных бюджетных стимулов, в том числе в рамках различных проектов, увязанного с конкретными источниками (например, в рамках привлечения инфраструктурных бюджетных кредитов из федерального бюджета). Данные оценки следует дополнить расчетами бюджетного импульса в разрезе бюджетов публично-правовых образований, источников финансирования и указанием «окрашенных» средств в рамках конкретных проектов. Методика расчета бюджетного импульса предложена далее в данном параграфе.

На втором этапе предлагаем рассматривать материалы, сформированные в рамках первого этапа, на совместных заседаниях рабочих групп, бюджетных комиссий и других совещательных структур, представляющих интересы публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, а также региональных органов публичной власти. При этом сопоставление предлагаемых к финансированию бюджетных стимулов и возможностей с учетом оптимальных параметров бюджетного импульса следует осуществлять в том числе исходя из оценки эффектов от ранее реализованных бюджетных стимулов (причем прежде всего в рамках бюджетного импульса), их влияния на достижение целей и задач бюджетного стимулирования, а также степени воздействия на темпы инфляции. Результатом второго этапа станет сформированный пакет бюджетных стимулов (программы бюджетного стимулирования).

На третьем этапе сформированная ранее программа подлежит предметной увязке с бюджетом. Следует четко определить по каждому компоненту пакета бюджетных стимулов, за счет средств какого бюджета (или бюджетов) и в рамках каких источников будет осуществляться их финансовое обеспечение. При этом необходимо учесть механизмы и ограничения в части привлечения средств, установленные бюджетным законодательством. Кроме

того, агломерационный бюджет может иметь различные аналитические срезы.

Реализация описанных этапов может включать в себя формирование и актуализацию паспорта программы бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста. Концептуальная структура его основных элементов представлена на рисунке 3.10.

Подобная программа бюджетного стимулирования может использоваться на широком временном горизонте, включая три отчетных года (для оценки эффектов предыдущих этапов программы), текущий год, а также период, соответствующий периоду, на который принимается бюджет. Вместе с тем в целях увязки с общероссийским циклом стратегического планирования рекомендуем разрабатывать паспорт на 6 лет, а по отдельным показателям и компонентам возможен и прогноз на 12 лет. В последнем случае паспорт программы бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста может выступать и в качестве одного из документов, на положениях которого основывается составление проектов бюджетов.

Для дальнейшей детализации предложенных нами алгоритмов рассмотрим методические особенности определения структуры и расчета бюджетного импульса. В научных исследованиях и на практике под бюджетным импульсом, как правило, понимается показатель бюджетного дефицита, характеризующий объем вливания в экономику финансовых ресурсов, осуществляемый за счет привлечения публично-правовыми образованиями дополнительных средств (заимствования, накопления, использование отдельных видов конъюнктурных доходов). При этом показатель бюджетного дефицита может корректироваться с учетом разных параметров, например: исключение непроцентных расходов, конъюнктурных доходов, отдельных разовых операций, включение квази-бюджетных расходов и др. Перечень параметров должен учитывать и особенности публично-правовых образований и их бюджетных систем и варьировать в разных методиках оценки.

ОБЩИЕ ФИНАНСОВЫЕ ПАРАМЕТРЫ ПАСПОРТА ПРОГРАММЫ БЮДЖЕТНОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ КАК ТОЧКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Временная шкала



Детализация финансового обеспечения программы



Нефинансовые параметры



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.10 – Концептуальная структура паспорта программы бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста

Бюджетный импульс транслируется в экономику через предоставление социальных трансфертов, субсидирование, закупки, инвестиции, а также снижение налоговой нагрузки (рост налоговых расходов), что представлено на рисунке 3.11. Это верно как для публично-правовых образований, так и для городских агломераций. Бюджетный импульс направлен на увеличение совокупного спроса и рост деловой активности, при этом его влияние может уменьшаться за счет инфляции.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.11 – Бюджетный импульс в городских агломерациях

Рассмотрим бюджетные инструменты стимулирования экономического роста в городских агломерациях, формирующие состав бюджетного импульса, приведенные на рисунке 3.11.

А) Социальные трансферты

Учитывая, что бюджетный импульс представляет собой определенный размер дефицита бюджета, следует с особым вниманием подходить к расширению за счет него мер социальной поддержки. Представляется оправданным увеличивать социальные трансферты за счет бюджетного импульса в городской агломерации не более чем на уровень инфляции. В целом же доля социальных трансфертов в структуре бюджетного импульса не должна

быть преобладающей для контроля роста темпов инфляции. Предоставление социальных трансфертов должно осуществляться с применением принципов адресности и нуждаемости.

Так, например, в 2020 году в рамках ответа на вызовы пандемии, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции, публично-правовые образования в подавляющем большинстве стран увеличили расходы на социальные трансферты, включая пособия по безработице и прямые выплаты населению (в том числе «вертолетного» типа). Бюджетный импульс на уровне государств внес «положительный» вклад в уровень инфляции, в том числе это наблюдалось во всех странах ЕАЭС. В свою очередь, с учетом перехода в 2021 году к более точечным и структурным мерам поддержки, вклад бюджетного импульса (в динамичной оценке) в уровень инфляции снизился, а в Российской Федерации и вовсе оценивался как «отрицательный» [97].

Данный инструмент напрямую воздействует на доходы населения, что трансформируется в большей степени в увеличение текущего спроса на товары, работы и услуги как внутри городской агломерации (стимулирует экономический рост в городской агломерации), так и за ее пределами (в этом случае проявляется эффект городской агломерации как точки роста).

Б) Прямые субсидии

Прямая поддержка производителей товаров и услуг за счет бюджетного импульса должна быть увязана с конкретными задачами бюджетного стимулирования. Так, развитие производств с высокой добавленной стоимостью, создание высокопроизводительных рабочих мест позволяет не только увеличить объем выпуска в городской агломерации, но и реализовать агломерационный эффект за счет диффузии технологических решений за пределы городской агломерации. В свою очередь, адресная поддержка секторов экономики в рамках антикризисной поддержки позволяет обеспечить устойчивость экономики самой городской агломерации.

В) Бюджетные закупки

Закупки позволяют увеличить выручку хозяйствующих субъектов и стимулировать спрос на продукцию контрагентов поставщиков (в том числе за пределами городской агломерации), вместе с тем наиболее приоритетной формой закупки (с элементами государственно-частного партнерства) представляется офсетный контракт, в рамках которого осуществляется инвестиционный проект – создание (модернизация) производства. При этом такой контракт может заключаться и на межрегиональной основе (например, одна агломерация может обеспечить гарантированный заказ на продукцию, производимую на созданной производственной площадке в другой агломерации или территории).

Г) Снижение налоговой нагрузки

Увеличение налоговых расходов за счет бюджетного импульса следует производить только в отношении стимулирующих налоговых льгот, имеющих прямое воздействие на динамику экономической активности, позволяющих увеличить выпуск продукции, повысить выручку и прибыльность организаций. Кроме того, в отдельные периоды возможно введение отсрочек по уплате налогов, что позволяет в краткосрочном периоде увеличить объем оборотных средств у организаций, а в среднесрочном периоде не лишить бюджетную систему налоговых поступлений.

Данный инструмент для достижения экономического роста и развития городской агломерации как точки роста следует использовать в увязке с прямыми субсидиями и бюджетными инвестициями. Основная цель введения льгот – определение и поддержка приоритетных отраслей экономики городской агломерации, привлечение в них частных инвесторов.

Д) Бюджетные инвестиции

Осуществление бюджетных инвестиций является наилучшим компонентом для формирования бюджетного импульса, поскольку не только увеличивает спрос в краткосрочном периоде, но и расширяет в будущем как

спрос, так и предложение, что положительно сказывается на экономическом развитии и в меньшей степени усиливает инфляцию.

Данный инструмент в наибольшей степени воздействует на достижение и укрепление городской агломерацией статуса точки роста (производительность труда и объем инвестиций на душу населения выше среднего по стране или региону), при должном отборе инвестиционных объектов обеспечивает положительный фискальный эффект в виде возврата вложенных средств за счет роста будущих налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы.

Минфин России оценивает бюджетный импульс на федеральном уровне как показатель структурного первичного баланса федерального бюджета, дополненный такими «квази-бюджетными» операциями, как предоставление бюджетных кредитов, инвестиции Фонда национального благосостояния в финансовые активы российских организаций), при этом очищенный от отдельных разовых операций (например, в 2020–2021 годах показатель корректировался на доходы от перечисления прибыли Банка России в результате продажи акций ПАО «Сбербанк», а в 2022–2023 годах – на объем авансового перечисления межбюджетных трансфертов Фонду пенсионного и социального страхования [21]). В свою очередь, структурный первичный баланс федерального бюджета рассчитывается как разница между общим объемом не процентных расходов и суммой не нефтегазовых и базовых нефтегазовых доходов.

Данный подход можно охарактеризовать как статичный, абсолютный. Вместе с тем в исследовательской среде используют и динамичные, относительные подходы. Так, авторы исследования «Оценка бюджетного импульса и его неоднородное влияние на инфляционные процессы в регионах России» [113] подчеркивают, что необходимо проводить «очищенную» (в частности, от влияния делового цикла) оценку направленности бюджетной политики через показатель циклически скорректированного баланса (Cyclically Adjusted Balance). Изменение такого баланса авторы рассматривают

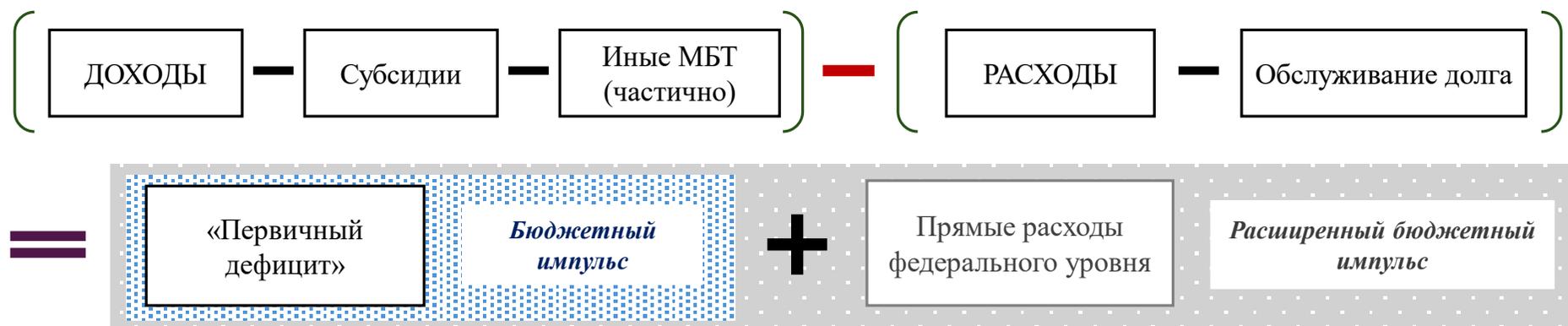
как оценку бюджетного импульса. Иными словами, под положительным (отрицательным) бюджетным импульсом понимается более активная стимулирующая (сдерживающая) бюджетная политика в текущем периоде по сравнению с соответствующей политикой в предыдущем периоде. В качестве индикатора фазы делового цикла используется, в частности, разрыв ВВП.

Банк России оценивает региональный бюджетный импульс как изменение сальдо консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации бюджета (без учета безвозмездных поступлений), взятое со знаком минус [120] (год к году, то есть динамичный подход). Расширение дефицита соответствует увеличению бюджетного импульса, сужение – уменьшению.

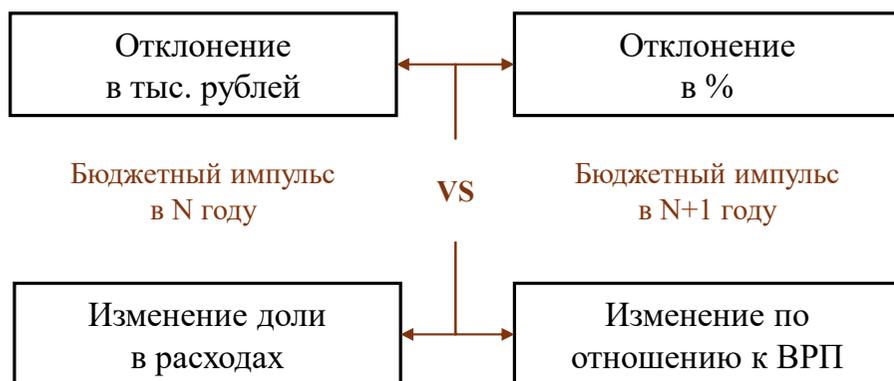
Учитывая достоинства и ограничения различных подходов, мы «предлагаем оценку бюджетного импульса в городской агломерации производить в трех измерениях: статично, динамично и качественно» [46] – что схематично представлено на рисунке 3.12. Статичная оценка будет базой для последующих расчетов, она охарактеризует абсолютное или относительное значение бюджетного импульса в конкретный период (год). Вместе с тем для оценки «чистого» объема вливаний по отношению к прошлым периодам предлагаем осуществлять динамичную оценку. Следует отметить, что у бюджетного импульса есть эффект, проявляющийся в активизации деловой активности, росте ВРП, инвестиций, потребления. Кроме того, он влияет на темпы инфляции. С целью определения эффекта бюджетного импульса, подготовки предложений по возможной корректировке структуры бюджетного импульса предлагаем использовать параметры качественной оценки.

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОГО ИМПУЛЬСА В ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ

Статичная оценка



Динамичная оценка



Качественная оценка



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.12 – Оценка бюджетного импульса в городских агломерациях

Для проведения статичной оценки бюджетного импульса на уровне городских агломераций оценим возможность применения модели, используемой Минфином России на федеральном уровне.

С точки зрения административно-территориального деления городская агломерация – это совокупность муниципальных образований и (или) субъектов Российской Федерации. Соответственно, бюджетный импульс осуществляется на уровне региональных и (или) местных бюджетов. Поэтому для целей проведения количественных расчетов предлагаем использовать как обособленные, так и консолидированные данные о доходах и расходах бюджетов публично-правовых образований, входящих в городскую агломерацию.

Расчитывая бюджетный импульс на основе первичного дефицита на уровне городской агломерации, «считаем обоснованным применить к значению дефицита определенные корректировки:

а) исключить расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга. Исключение процентных расходов является стандартной практикой при подобных расчетах, поскольку данные объемы (или параметры их расчета) средств заранее определены и в целом являются безусловными расходами. Кроме того, эти расходы не имеют прямого воздействия на экономический рост в городской агломерации;

б) исключить из доходов безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы в форме субсидий и частично в форме иных межбюджетных трансфертов. Учитывая специфику межбюджетных отношений в Российской Федерации, для бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, получение данных видов поступлений является источником финансового обеспечения реализации конкретных проектов (или групп проектов);

в) учесть расходы резервного фонда субъекта Российской Федерации, инвестиционного фонда субъекта Российской Федерации, если таковые

созданы и за счет средств упомянутых фондов осуществляются расходы, связанные с функционированием и развитием городской агломерации» [46].

С учетом этих корректировок получим значение «первичного» дефицита или бюджетного импульса в статичном измерении. Данное значение будет характеризовать объем финансовых ресурсов, который дополнительно привлекается публично-правовыми образованиями городской агломерации для потенциальной реализации бюджетных стимулов. При этом следует подчеркнуть, что на показатели спроса и деловой активности в городской агломерации влияют и расходы, осуществляемые напрямую из федерального бюджета (например, реализация федеральной адресной инвестиционной программы, финансирование проектов за счет средств Фонда национального благосостояния, закупки федеральных учреждений). Учет подобных расходов позволит рассчитать «расширенный бюджетный импульс». В аналитических целях привлеченная часть бюджетного импульса может быть детализирована на безвозмездный и возмездный компоненты. Схожий подход применяется, например, при расчете показателя бюджетного потенциала в рамках авторской методики М.А. Печенской-Полищук [35].

Определив порядок расчета статичной оценки, можно производить и динамичную оценку путем сравнения объема бюджетного импульса в разные годы как в абсолютном, так и в относительном отклонении (включая расчет объема импульса по отношению к общему объему расходов и валовому продукту). Следует подчеркнуть, что в условиях существенной дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, а также особенностей межбюджетного распределения доходных источников и расходных обязательств часть «статичного» бюджетного импульса может быть связана с поддержанием текущего уровня финансового обеспечения предоставления общественных благ и оказания уже имеющихся мер поддержки экономики. В этой связи динамичная оценка более точно покажет прирост объема бюджетного

импульса, трансформирующегося в новые бюджетные стимулы (или увеличение охвата и масштаба существующих).

Описанные подходы можно определить как «внутренние», характеризующие только параметры самого импульса, но не увязанные с такими параметрами, оказывающими влияние на показатели экономического роста, как инфляция, динамика деловой активности, внебюджетных инвестиций и др. Один лишь абсолютный или относительный показатель скорректированного структурного первичного бюджетного дефицита не отражает в полной мере воздействие на совокупный спрос в городской агломерации. Необходимо оценивать и изменение поведения организаций и домохозяйств в части потребления и инвестиций «в ответ» на меры, составляющие бюджетный импульс. Поэтому важна и «внешняя», качественная оценка эффектов от реализации бюджетного импульса, в частности, динамики объема валового продукта, индикаторов деловой активности. В свою очередь, от структуры бюджетного импульса зависит и его влияние на ускорение инфляции.

Говоря об оценке индикаторов деловой активности, следует выделить несколько возможных показателей. К ним можно отнести, в частности, изменение количества действующих в городской агломерации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, доли прибыльных организаций в общем числе организаций в городской агломерации, количества, объема и структуры банковских транзакций. Кроме того, при четкой регламентации состава ключевых городских агломераций в Российской Федерации отдельные оценки могут производиться и в рамках адаптированных под агломерации рейтингов.

Важным фактором в качественной оценке бюджетного импульса является инфляция, которая в динамике может существенно сократить эффект от бюджетного импульса. В таком случае даже положительная динамичная оценка бюджетного импульса может быть нивелирована, и фактически

бюджетный импульс лишь позволит сохранить реализацию имеющегося набора бюджетных стимулов.

Анализ, приведенный в работе «Оценка бюджетного импульса и его неоднородное влияние на инфляционные процессы в регионах России» [113], показал, что «бюджетные вливания в экономику регионов с более низким уровнем ВРП на душу населения внесли более весомый вклад в инфляционные процессы в них, чем экономику с более высоким уровнем ВРП на душу населения». Подобный результат справедливо объяснить структурой расходов: более развитые регионы в структуре расходов имеют более высокую долю «бюджета развития» (инвестиций, вложений в развитие материально-технической базы, капитальный ремонт, приобретение оборудования и др.). Соответственно, меньшая доля бюджетного импульса направляется на социальные расходы текущего характера, что, в свою очередь, может провоцировать рост спроса при отсутствии мер, направленных на стимулирование предложения (в том числе посредством развития инфраструктуры).

Данные результаты, полученные в рамках исследования в разрезе субъектов Российской Федерации, концептуально можно использовать и в отношении городских агломераций в части определения предпочтительных бюджетных инструментов для формирования бюджетного импульса. Считаем это возможным, поскольку городские агломерации являются точками экономического роста субъектов Российской Федерации (а в случае столичных агломераций – непосредственно субъектами Российской Федерации и точками экономического роста федеральных округов и Российской Федерации в целом), как правило, вносят определяющий вклад в формирование валового регионального продукта.

Результаты проведенного нами расчета бюджетного импульса в Нижегородской агломерации в 2020–2023 гг. представлены в таблице 3.6.

Таблица 3.6 – Расчет бюджетного импульса в Нижегородской агломерации

В миллиардах рублей				
Год	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5
Доходы бюджета городского округа Нижний Новгород, в том числе	37,72	45,17	68,31	63,09
Доходы, составляющие бюджетный импульс, из них	4,59	6,44	28,55	18,71
Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, а также на реализацию мероприятий в рамках адресной инвестиционной программы	0,79	1,99	19,56	10,00
Субсидии в рамках подготовки к событийным мероприятиям (празднование 800-летия со дня основания города Нижний Новгород, транспортное обслуживание чемпионата мира по футболу 2018 года)	1,86	0,84	-	-
Субсидии на приведение в нормативное состояние автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений в рамках реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги»	0,46	0,19	0,14	-
Субсидии на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства, за счет средств, поступивших от государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	0,07	0,38	1,67	1,03
Субсидии на поддержку программ формирования современной городской среды	0,70	0,74	1,83	1,48
Субсидии на сокращение доли загрязненных сточных вод	0,40	0,11	2,12	2,90
Субсидии на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов	-	2,10	2,15	2,77
Иные доходы	33,13	38,73	39,77	44,38
Расходы бюджета городского округа Нижний Новгород	38,14	45,50	69,79	65,14
Дефицит бюджета городского округа Нижний Новгород	0,42	0,34	1,47	2,05
В том числе «чистое» получение бюджетных кредитов из областного бюджета Нижегородской области	-	5,09	7,53	-
Бюджетный импульс	4,59	11,53	36,07	18,71

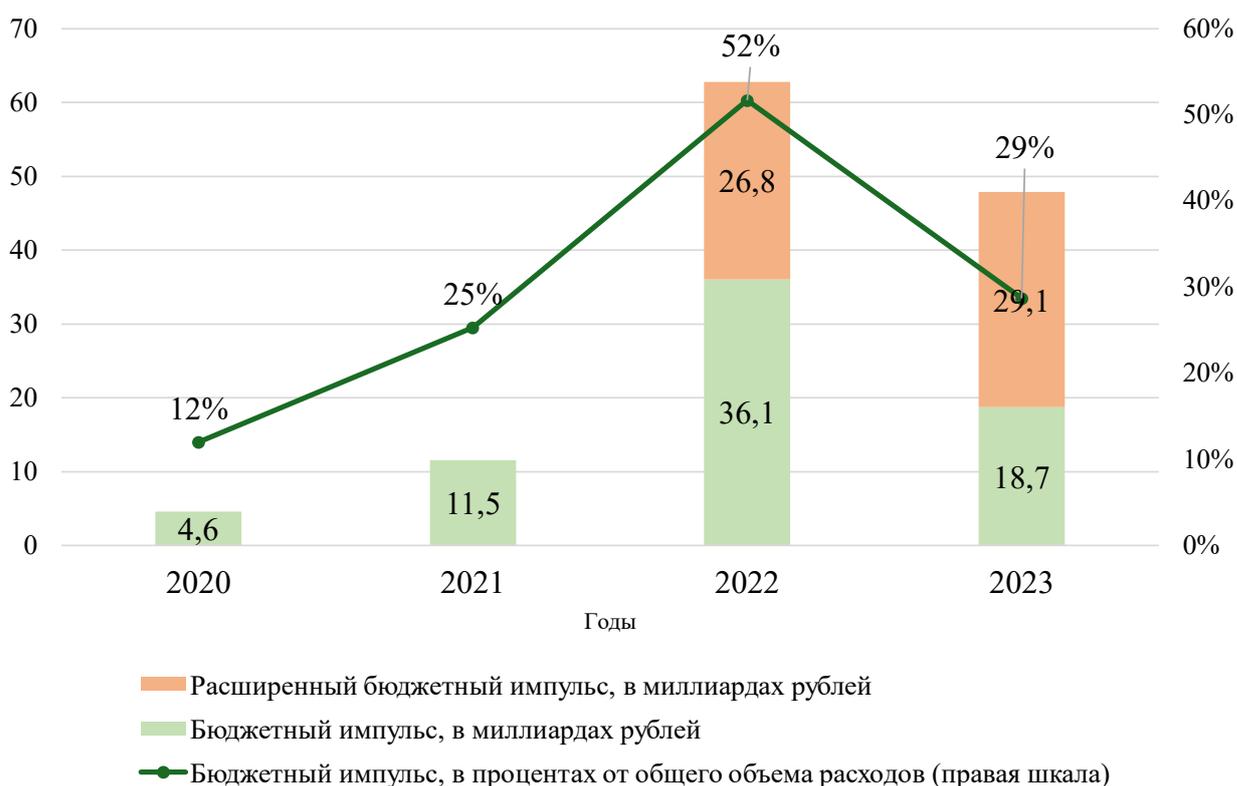
Продолжение таблицы 3.6

В миллиардах рублей

1	2	3	4	5
Бюджетный импульс, в процентах от общего объема расходов бюджета городского округа Нижний Новгород, в процентах	12,0	25,3	51,7	28,7
Кроме того Получение областным бюджетом Нижегородской области бюджетных кредитов из федерального бюджета на реализацию инфраструктурного проекта комплексного развития Нижегородской агломерации (за исключением объемов, переданных в качестве бюджетных кредитов местным бюджетам)	-	-	26,76	29,14

Источник: составлено автором по материалам [114].

Наглядно динамика объема бюджетного импульса в Нижегородской агломерации представлена на рисунке 3.13.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.13 – Бюджетный импульс в Нижегородской агломерации

Основной объем бюджетного импульса в Нижегородской агломерации формируется за счет поступлений из вышестоящих бюджетов бюджетной системы (при авторской экспертной оценке из состава исключены поступления текущего характера, не носящие «импульсного» характера:

прежде всего, это субвенции и иные межбюджетные трансферты, связанные с передачей полномочий). Компонент, связанный с расширением дефицита (за исключением бюджетных кредитов), занимает незначительную долю. Наибольший вклад в прирост бюджетного импульса в 2022–2023 гг. внесли субсидии капитального характера из областного бюджета.

В дополнение к расчету бюджетного импульса на уровне показателей бюджета городского округа Нижний Новгород в рамках расширенного бюджетного импульса учтем получение бюджетом Нижегородской области инфраструктурного бюджетного кредита из федерального бюджета на реализацию проекта комплексного развития Нижегородской агломерации, содержание которого ранее представлено в таблице 2.11. Следует сделать оговорку, что реальный объем расширенного бюджетного импульса выше, а его значение может быть уточнено финансовыми органами с учетом аналитической информации об исполнении бюджетов вышестоящих уровней управления.

Таким образом, в целях усиления стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста, придания данному процессу импульсного характера, предлагаем формировать полноценную программу бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста. При этом данная программа может носить статус агломерационного бюджета, а ее параметры могут рассматриваться обособленно на заседаниях бюджетных комиссий публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций. В свою очередь, использование показателей бюджетного импульса будет способствовать комплексному учету эффектов от реализации программы бюджетного стимулирования.

Предложенные методики оценки бюджетного импульса в городских агломерациях в Российской Федерации в статичном, динамичном и качественном измерениях дают возможность рассчитать объем бюджетного импульса за конкретный период, его «чистую» динамику, а также эффекты от

его реализации. Кроме того, результаты расчетов позволяют делать вывод о характере бюджетной политики (процикличность/контрцикличность) и своевременно ее корректировать при необходимости.

Учитывая, что эффект от реализации бюджетного импульса может быть нивелирован ростом инфляции, особо значимой для публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, является качественная оценка структуры бюджетного импульса и выбор при формировании бюджетного импульса бюджетных инструментов, направленных на стимулирование экономического роста. В этой связи в настоящей диссертации дана характеристика основных инструментов, составляющих структуру бюджетного импульса.

Заключение

Усиление урбанизации, необходимость поиска внутренних ресурсов экономического роста обусловили рост внимания и в мире, и в России к городским агломерациям как точкам экономического роста. При этом справедливо отметить, что не все городские агломерации можно признать точками роста. С целью определения особенностей бюджетного стимулирования развития городских агломераций нами предложены критерии для отнесения городской агломерации к точке роста:

- превышение удельного веса валового продукта городской агломерации в совокупном валовом продукте страны (региона) над удельным весом городской агломерации в населении страны (региона);
- объем инвестиций на душу населения выше среднестранового (среднерегионального);
- удельный вес и (или) темп роста объема доходов, собираемых на территории городской агломерации, в общем объеме доходов бюджетов публично-правовых образований.

С учетом данных критериев нами определена следующая цель бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста: рост вклада городской агломерации в валовой внутренний продукт страны либо региона. В свою очередь, предметом стимулирования являются факторы экономического роста.

Исследование состава механизмов действия микрооснований агломерационной экономики позволило выделить в диссертации связанные с ними дисбалансы и сопутствующие проблемы, преодоление которых не представляется возможным без бюджетного стимулирования. В этой связи на основе микрооснований нами были определены направления влияния агломерационного эффекта на качественные параметры экономического роста, в разрезе которых сгруппированы бюджетные стимулы.

В целях создания условий для возникновения синергетического эффекта при использовании бюджетных стимулов в диссертации были изучены «интересы» субъектов экономической деятельности (физические лица, юридические лица, публично-правовые образования) в контексте бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

Особенностями бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста являются:

- необходимость координации бюджетной политики всех публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, развития горизонтальных межбюджетных отношений, а также учета «интересов» разных субъектов экономической деятельности и уровней управления;
- учет специфических вызовов и дисбалансов самой городской агломерации, прежде всего, связанных с ростом численности населения и сопутствующим ростом нагрузки на инфраструктуру;
- учет преобладающей доли сектора услуг в экономике городской агломерации, что влияет на структуру и особенности применения бюджетных стимулов;
- необходимость предварительной и последующей оценки эффектов с использованием подходов, позволяющих оценить влияние динамики социально-экономических показателей внутри городской агломерации на динамику социально-экономических показателей на территориях, связанных с городской агломерацией, а также на динамику общестрановых (общерегиональных) показателей.

Анализ больших вызовов, включая специфические для городских агломераций (например, рост концентрации населения и нагрузки на инфраструктуру), позволил выделить пять типов задач бюджетного стимулирования: 1) инфраструктурные; 2) снижение неравенства; 3) структурные; 4) демографические и трудовые; 5) «зеленые». В разрезе

данных типов задач классифицированы основные инструменты, реализующие бюджетные стимулы развития городских агломераций как точек экономического роста.

Анализ изменений концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в XX–XXI вв. позволил определить ключевые тренды трансформации данных подходов, целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций:

- интернационализация целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций;
- определение целей и модернизация инструментов бюджетного стимулирования с учетом больших вызовов;
- выбор инструментов бюджетного стимулирования с учетом оценки средне- и долгосрочных эффектов их использования и рисков развития агломерации на долгосрочную перспективу в увязке со стратегией развития городской агломерации;
- переход от обособленного использования бюджетных расходов и налоговых льгот к софинансированию (как с частным сектором, так и между бюджетами бюджетной системы);
- переход к программному (пакетному) формату бюджетного стимулирования развития городских агломерациях как точек экономического роста;
- сочетание бюджетных и небюджетных (административных, регуляторных, экономических) стимулов на принципах проектного финансирования и взаимодополняемости.

При этом общим вектором развития концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций как точек экономического роста становится расширение и усложнение архитектуры бюджетного стимулирования. Это выражается в необходимости выработки адекватных механизмов в ответ на большее количество вызовов,

конструировании бюджетных стимулов с учетом вклада частного сектора и небюджетных стимулов.

Анализ целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации, закрепленных в стратегических и программных документах, позволяет сделать вывод об их общем соответствии выделенным в первой главе диссертации целям, задачам и трендам бюджетного стимулирования. Вместе с тем их перечень не представляется возможным признать комплексным и исчерпывающим. Наблюдается «перекос» в сторону инфраструктурных задач, причем в пользу инструментов, связанных с получением экономической отдачи в виде будущих налоговых поступлений, не выделены четкие цели и задачи в области развития жилищно-коммунальной инфраструктуры, не прослеживается нацеленность на максимизацию диффузии экономического роста внутри городской агломерации на связанные с ней территории, что является одной из характеристик городской агломерации как точки экономического роста.

Декомпозиция показателей инициативы социально-экономического развития «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения» (количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского; количество агломераций, в которых созданы условия для интенсивного экономического развития) показывает высокий удельный вес «формальных» и организационно-правовых компонентов, при этом не находят полноценного отражения результаты, характеризующие прирост инвестиций, развитие высокотехнологичных производств, рост заработной платы и реальных доходов населения и др.

Развитие городских агломераций связано с реализацией межмуниципальных и межрегиональных проектов, в связи с чем в диссертации проведен анализ бюджетного законодательства, в ходе которого выделены несколько инструментов для реализации таких проектов: совместные закупки, офсетные контракты, «горизонтальные» субсидии и кредиты. Кроме того, закреплена возможность установления расходных

обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в результате заключения соглашений о межрегиональном (межмуниципальном) сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, а также установления субъектами Российской Федерации дифференцированных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соответствующее соглашение, от отдельных налогов и сборов.

Развитие методической базы для бюджетного стимулирования развития городских агломераций обеспечивают разработанные Минфином России методические рекомендации по повышению эффективности применения инструментов межбюджетного регулирования для развития городских агломераций. Однако данные рекомендации рассматривают исключительно межмуниципальные агломерации и не касаются федеральных органов публичной власти, что сужает сферу их применения и не создает базис для координации бюджетного стимулирования развития городских агломераций между всеми уровнями управления.

Характеристика бюджетных стимулов развития городских агломераций в Российской Федерации позволяет сделать вывод о наличии инструментов бюджетного стимулирования в рамках каждого типа задач. Вместе с тем основной объем бюджетных стимулов реализуется в рамках решения инфраструктурных задач, в том числе на федеральном уровне через проект «Инфраструктурное меню». Так, более половины от общего объема предоставляемых инфраструктурных бюджетных кредитов в 2022–2025 гг. выделено на реализацию проектов развития городских агломераций. Кроме того, около трети от общего объема средств ФНБ, размещенных в самокупаемые инфраструктурные проекты, направлено напрямую на проекты в рамках развития городских агломераций как точек экономического роста. Отметим, что с учетом особенностей организации межбюджетных отношений в Российской Федерации у органов публичной власти публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций,

отсутствуют существенные возможности по сокращению доходного неравенства, в связи с чем основной вектор бюджетного стимулирования приходится на сокращение неравенства (унификацию подходов) в доступе к общественным благам и услугам. В рамках решения структурных задач отметим, что именно в городских агломерациях внедряется и апробируется целый ряд инструментов, например, офсетных контрактов, комплексного развития территорий. Анализ использования бюджетных стимулов столичными и межмуниципальными агломерациями показывает более комплексный характер их использования столичными агломерациями ввиду большего объема бюджетных полномочий и финансовых ресурсов. В целом бюджетное стимулирование развития городских агломераций в Российской Федерации развивается фрагментарно, при этом наблюдается положительный опыт в ряде городских агломераций.

В целях формирования комплексной системы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста и создания инструментов для координации деятельности органов публичной власти разных уровней, а также условий для синергетического эффекта предлагаем формировать программу бюджетного стимулирования городской агломерации в виде агломерационного бюджета, под которым нами понимается аналитически обособленная часть расходов (в том числе налоговых) бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, направляемая на финансовое обеспечение реализации программы бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста. Процедура формирования такой программы может быть инкорпорирована в бюджетный процесс, включая рассмотрение на заседаниях бюджетных комиссий. В случае принятия программы на среднесрочный период ее положения могут выступать одной из основ для формирования проектов бюджетов на последующие периоды.

Вместе с тем бюджетное стимулирование и разработка программ бюджетного стимулирования только в рамках «собственных» средств

бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, не всегда позволяет обеспечить прорывной характер развития городской агломерации как точки экономического роста. Для преодоления инерционного сценария, достижения показателей «рывка» требуется привлечение средств федерального (или регионального) уровня, заимствования на инфраструктурные проекты, использование забалансовых источников. Финансовые аспекты подобных привлечений можно оценить с помощью бюджетного импульса.

Нами предлагается рассчитывать бюджетный импульс на основе первичного дефицита консолидированного бюджета публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, с учетом следующих корректировок:

- исключение расходов на обслуживание долга;
- исключение из доходов безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы в форме субсидий и частично в форме иных межбюджетных трансфертов;
- учет «забалансовых» расходов (резервный фонд, инвестиционный фонд субъекта Российской Федерации).

В результате корректировок определяется значение бюджетного импульса в статичном измерении. Вместе с тем на показатели спроса и деловой активности в городской агломерации влияют и расходы, осуществляемые напрямую из вышестоящих бюджетов, в связи с чем их учет позволяет рассчитать «расширенный бюджетный импульс». В свою очередь, сравнение статичных оценок бюджетного импульса в разные годы выражается в динамической оценке, которая более показательна на среднесрочном горизонте. Кроме того, оценка индикаторов деловой активности, а также инфляции позволяет провести качественную оценку бюджетного импульса.

С учетом значимости измерения достижения целей и задач бюджетного стимулирования нами рассмотрены типы и подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций. Эффекты

классифицированы по характеру и уровню воздействия, масштабу воздействия на цели и задачи, временному периоду. Предложены уровни оценки эффектов: от реализации отдельного бюджетного стимула, совокупности бюджетных стимулов, пакета бюджетных стимулов (в разрезе вызовов, задач, направлений). Систематизирован существующий инструментарий для оценки эффектов бюджетного стимулирования, при этом подчеркнуто, что в настоящее время он не находит комплексного и массового применения в городских агломерациях. В этой связи нами предлагаются общие подходы к оценке эффектов:

- использование полного инструментария оценки, включая как прямые (статистические, бюджетные и налоговые показатели, финансовые модели), так и косвенные способы (ориентация на средние показатели по аналогичным городским агломерациям, рейтинги, использование данных банковских транзакций и иных коммерческих наборов big data);
- учет данных цифровых двойников и цифрового моделирования;
- агрегация данных, полученных по муниципальным образованиям и субъектам Российской Федерации, в разрезе городских агломераций;
- учет прямых расходов вышестоящих уровней управления и вклада частного сектора в достижение показателей.

В качестве конечных эффектов бюджетного стимулирования городских агломераций предложено рассматривать показатели, отражающие соответствие критериям точки роста. Так, например, результаты оценки показывают, что удельный вес 11 из 17 крупнейших городских агломераций в структуре ВВП России выше, чем доля их населения в общероссийском значении. При этом у 6 крупнейших городских агломераций ситуация обратная, что свидетельствует о недостижении одного из ключевых эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

Расчет эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций существенно затрудняет отсутствие статистического учета по ним, а также ограниченность показателей муниципальной статистики. Вместе с тем в части фискальных эффектов возможна оценка как для столичных, так и для межмуниципальных городских агломераций при условии закрепления перечня муниципальных образований, относящихся к городской агломерации.

Таким образом, учет особенностей бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста, разработка целей, задач и оценка эффектов в увязке с критериями точки роста, анализ соответствия практических аспектов существующим трендам в бюджетном стимулировании, формирование программы бюджетного стимулирования с учетом показателей бюджетного импульса позволит повысить результативность бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста в Российской Федерации.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 31.10.2024).
2. Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон [принят Государственной Думой 22 марта 2013 года]. – // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 31.10.2024).
3. Российская Федерация. Законы. О промышленной политике в Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 16 декабря 2014 года]. – // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/ (дата обращения: 31.10.2024).
4. Российская Федерация. Законы. Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 21 июля 2017 года]. – // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221172/ (дата обращения: 31.10.2024).
5. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой

20 декабря 2022 года]. – // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_435711/ (дата обращения: 31.10.2024).

6. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 10 июля 2024 года]. – // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_480722/ (дата обращения: 31.10.2024).

7. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения: 31.10.2024).

8. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации [Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_470973/ (дата обращения: 31.10.2024).

9. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года [Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/ (дата обращения: 31.10.2024).

10. Об утверждении Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы [Постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.1996 № 762] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст :

электронный. – URL: <https://base.garant.ru/1519679/> (дата обращения: 31.10.2024).

11. Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на выполнение инженерных изысканий, проектирование, экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры, а также на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения [Постановление Правительства Российской Федерации от 19.10.2020 № 1704 (редакция от 18.09.2024)] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366059/ (дата обращения: 31.10.2024).

12. Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций [Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2022 № 996] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/404780175/> (дата обращения: 31.10.2024).

13. Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры [Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2023 № 167] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/406324123/> (дата обращения: 31.10.2024).

14. Об утверждении перечня самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых

размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.11.2013 № 2044-р (редакция от 28.10.2024)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70395136/> (дата обращения: 31.10.2024).

15. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р (редакция от 30.09.2022)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/72174066/> (дата обращения: 31.10.2024).

16. Об утверждении Концепции развития креативных (творческих) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки до 2030 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.09.2021 № 2613-р (редакция от 21.10.2024)] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_396332/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 31.10.2024).

17. О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2021 № 3363-р] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402052/ (дата обращения: 31.10.2024).

18. Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.10.2022 № 3268-р (редакция от 21.10.2024)] //

СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_430333/ (дата обращения: 31.10.2024).

19. Об утверждении долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития ряда агломераций на период до 2030 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.07.2023 № 2058-р (редакция от 29.12.2023)] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_484595/ (дата обращения: 31.10.2024).

20. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций [Приказ Минэкономразвития России от 26.09.2023 № 669 (редакция от 31.05.2024)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407660338/> (дата обращения: 31.10.2024).

21. Российская Федерация. Законы. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP__2024-2026.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

22. Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы [Постановление Правительства Москвы от 04.03.2011 № 56-ПП (редакция от 28.11.2023)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/396596/> (дата обращения: 31.10.2024).

23. Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» [Постановление Правительства Москвы от 02.09.2011 № 408-ПП (редакция от 28.02.2023)] // Информационно-правовой

портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/397561/> (дата обращения: 31.10.2024).

24. Об утверждении Государственной программы города Москвы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы» [Постановление Правительства Москвы от 11.10.2011 № 477-ПП (редакция от 31.03.2023)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/397772/> (дата обращения: 31.10.2024).

25. Об утверждении Методики распределения и Правил предоставления дотаций на поощрение достижения наилучших показателей социально-экономического развития муниципальных образований Курской области [Постановление Администрации Курской области от 14.11.2019 № 1111-па (редакция от 12.09.2023)] // Официальный интернет-портал правовой информации – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4600201911190002> (дата обращения: 31.10.2024).

26. О мерах по реализации инвестиционных проектов по созданию мест приложения труда на территории города Москвы [Постановление Правительства Москвы от 31.12.2019 № 1847-ПП (редакция от 15.10.2024)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/73444425/> (дата обращения: 31.10.2024).

27. О Концепции «зеленых» облигаций города Москвы [Распоряжение Правительства Москвы 23.04.2021 № 269-РП (редакция от 23.05.2023)] // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. – Текст : электронный. – URL: <https://budget.mos.ru/documents/view-document?id=2861/> (дата обращения: 31.10.2024).

28. О досрочном прекращении реализации государственной программы Московской области «Предпринимательство Подмосковья» на 2017-2024 годы и утверждении государственной программы Московской области «Предпринимательство Подмосковья» на 2023-2027 годы

[Постановление Правительства Московской области от 04.10.2022 № 1074/35 (редакция от 08.10.2024)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/405952367/> (дата обращения: 31.10.2024).

29. О распределении в 2023 году дотаций на поощрение достижения наилучших показателей социально-экономического развития муниципальных образований Курской области [Постановление Правительства Курской области от 26.05.2023 № 586-пп] // Официальный интернет-портал правовой информации – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4600202305300002> (дата обращения: 31.10.2024).

30. О мероприятиях по определению соответствия деятельности организаций Целям устойчивого развития [Постановление Правительства Москвы от 30.01.2024 № 143-ПП (редакция от 07.05.2023)] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/408531915/> (дата обращения: 31.10.2024).

Книги, монографии

31. Власова, В.В. Креативная экономика Москвы в цифрах / В.В. Власова, М.А. Гершман, Л.М. Гохберг [и др.]. – Москва : Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021. – 108 с. – 150 экз. – ISBN 978-5-7598-2358-2.

32. Косарева, Н.Б. Экономическая урбанизация / Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов. – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2018. – 418 с. – ISBN 978-5-8130-0187-1.

33. Подходы к построению системы финансового регулирования развития регионов Севера на основе оценки финансового потенциала : монография / Р.В. Бадылевич, Е.А. Вербиненко. – Апатиты : Федеральный исследовательский центр «Кольский научный центр Российской академии наук», 2019. – 144 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-91137-414-3.

Диссертации

34. Кудрин, А.Л. Теоретические и методологические подходы к реализации сбалансированной и эффективной бюджетной политики : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Кудрин Алексей Леонидович ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы. – Москва, 2018. – 424 с. – Библиогр.: с. 401–424.

35. Печенская-Полищук, М.А. Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона : специальность 5.2.4 Финансы : диссертация на соискание ученой степени доктора экономической наук / Печенская-Полищук Мария Александровна ; Вологодский научный центр Российской академии наук. – Вологда, 2023. – 344 с. – Библиогр.: с. 278–313.

36. Писаренко, К.В. Финансовое регулирование социально-экономического развития регионов: государственная политика и стоимостной подход : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономической наук / Писаренко Кристина Валерьевна ; Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева. – Орел, 2020. – 376 с. – Библиогр.: с. 317–339.

37. Раковский, И.Д. Надлежащая бюджетная политика: проблемы разработки, реализации и оценки : специальность 5.2.4 Финансы : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономической наук / Раковский Иван Дмитриевич ; Финансовый университет. – Москва, 2023. – 156 с. – Библиогр.: с. 141–154.

38. Ткачева, Т.Ю. Бюджетно-налоговые механизмы устойчивого развития регионов: теория и методология : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономической наук / Ткачева Татьяна Юрьевна ; Финансовый университет. – Москва, 2019. – 52 с. – Библиогр.: с. 47–52. – Место защиты: Финансовый университет.

Статьи

39. Агафонов, Н.Т. О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике / Н.Т. Агафонов, С.Б. Лавров, Б.С. Хорев // Известия Всесоюзного географического общества. – 1982. – № 6. Том 114. – С. 533-539. – ISSN 0373-353X.
40. Андряков, А.Д. Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий / А.Д. Андряков, Е.А. Домбровский // Финансовый журнал. – 2020. – № 5. Том 12. – С. 99-113. – ISSN 2075-1990.
41. Арлашкин, И.Ю. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России / И.Ю. Арлашкин // Финансовый журнал. – 2020. – № 6. Том 12. – С. 54–68. – ISSN 2075-1990.
42. Барбашова, Н.Е. Горизонтальные бюджетные кредиты как перспективный инструмент бюджетной политики / Н.Е. Барбашова, М.А. Маракуева // Финансы. – 2024. – № 9. – С. 3–9. – ISSN 0869-446X.
43. Басарева, В.Г. Результативность государственной политики в создании бюджетных стимулов российских регионов / В.Г. Басарева, А.А. Цыплаков // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2018. – № 1. Том 11. – С. 87-98. – ISSN 2304-9774.
44. Бухарский, В.В. Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации / В.В. Бухарский // Финансовый журнал. – 2021. – № 2. Том 13. – С. 114–129. – ISSN 2075-1990.
45. Виноградов, Н.В. Бюджетные стимулы развития городских агломераций в XXI веке / Н.В. Виноградов // Финансы. – 2022. – № 5. – С. 58–64. – ISSN 0869-446X.
46. Виноградов, Н.В. Бюджетный импульс в городской агломерации: особенности и методология оценки / Н.В. Виноградов // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2024. – № 1. – С. 217–224. – ISSN 2075-1826.
47. Виноградов, Н.В. Качественная и количественная оценка бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек

экономического роста / Н.В. Виноградов // Финансовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 143–148. – ISSN 2218-4708.

48. Виноградов, Н.В. Тренды в бюджетном стимулировании развития городских агломераций в XX–XXI вв. / Н.В. Виноградов // Финансовая экономика. – 2023. – № 1. – С. 117–123. – ISSN 2075-7786.

49. Данилова, Т. Н. Финансовые аспекты формирования агломераций / Т.Н. Данилова, П.В. Данилов // Финансы и кредит. – 2011. – № 19 (451). – С. 46-58. – ISSN 2071-4688.

50. Дубровин, П.И. Агломерация городов (генезис, экономика, морфология) / П.И. Дубровин // Вопросы географии. – 1959. – Сборник 45. – С. 23-36. – ISSN 0372-5758.

51. Заливухин, И.В. Эффективный сценарий развития города / И.В. Заливухин // Бюджет. – 2024. – № 3 (255). – С. 88-91. – ISSN 2500-2015.

52. Климанов, В.В. Бюджетная политика Москвы: возможности ответа на вызовы новой реальности / В.В. Климанов, А.А. Михайлова, З.И. Егоршева // Финансовый журнал. – 2023. – № 5. Том 15. – С. 79-93. – ISSN 2075-1990.

53. Климанов, В.В. Ответы бюджетной политики мегаполисов мира на вызовы новой реальности / В.В. Климанов, А.А. Михайлова // Общественные финансы. – 2022. – № 43. – С. 4-21. – ISSN 1991-0509.

54. Ковалевская, Н.Ю. Агломерация как форма привлечения инвестиций в проекты развития территорий / Н.Ю. Ковалевская // Baikal Research Journal. – 2022. – № 3. Том 13. – eISSN 2411-6262.

55. Кудрин, А.Л. Бюджетная политика как источник экономического роста / А.Л. Кудрин, А.Ю. Кнобель // Вопросы экономики. – 2017. – № 10. – С. 5-26. – ISSN 0042-8736.

56. Лаппо, Г.М. Агломерации России в XXI веке / Г.М. Лаппо, П.М. Полян, Т.И. Селиванова // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. – 2007. – № 1. – С. 45-52. – ISSN отсутствует.

57. Лаппо, Г.М. Концепция опорного каркаса территориальной структуры народного хозяйства: развитие, теоретическое и практическое значение / Г.М. Лаппо // Известия Академии наук СССР. Серия географическая. – 1983. – № 5. – С. 16–28. – ISSN 0373-2444.

58. Ласуэн, Х.Р. Урбанизация и экономическое развитие: временное взаимодействие между географическими и отраслевыми кластерами / Х.Р. Ласуэн ; перевод с английского и комментарий В.Н. Украинского // Пространственная экономика. – 2009. – № 4. – С. 106–125. – ISBN 1815-9834.

59. Леонов, С.Н. Бюджетные стимулы регионального развития / С.Н. Леонов // Известия Байкальского государственного университета. – 2016. – № 5. Том 26. – С. 723-730. – ISSN 2500-2759.

60. Михайлова, А.А. Инструменты бюджетной политики для современного мегаполиса в рамках модели «вызовы - ответы» / А.А. Михайлова, З.И. Егоршева // Общественные финансы. – 2023. – № 44. – С. 14-21. – ISSN 1991-0509.

61. Наумов, И.В. Эволюция теорий пространственного развития: принципиальные особенности и современные задачи исследований / И.В. Наумов, В.М. Седельников, Л.М. Аверина // Журнал экономической теории. – 2020. – № 2. Том 17. – С. 383-398. – ISSN 2782-6198.

62. Перру, Ф. Экономическое пространство: теория и приложения / Ф. Перру // Пространственная экономика. – 2007. – № 2. – С. 77-93. – ISSN 2587-5957.

63. Перцик, Е.Н. Крупные городские агломерации: развитие, проблемы проектирования / Е.Н. Перцик // Проблемы развития агломераций России : сборник / Российская академия архитектуры и строительных наук. – Москва : КРАСАНД, 2009. – С. 34-46. – ISBN 978-5-396-00087-2.

64. Российская экономика на ПМЭФ-2023: глобальные темы и идеи // Финансы. – 2023. – № 7. – С. 3-8. – ISSN 0869-446X.

65. Рындина, А.О. Финансовые аспекты развития Саратовской агломерации / А.О. Рындина, В.А. Свищева // Известия Саратовского

университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2023. – № 1. Том 23. – С. 42-47. – ISSN 1994-2540.

66. Рябова, И.С. Об особенностях формирования и распределения финансовых ресурсов в агломерациях / И.С. Рябова // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2022. – № 5. – С. 70-76. – ISSN 2223-2974.

67. Соломко, М.Н. К вопросу о сущности бюджетного регулирования / М.Н. Соломко // Финансы. – 2023. – № 8. – С. 15-23. – ISSN 0869-446X.

68. Соляникова, С.П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики / С.П. Соляникова // Мир новой экономики. – 2021. – № 2. Том 15. – С. 6-15. – ISSN 2220-6469.

69. Стрельникова, С.А. Ставка на агломерации / С.А. Стрельникова // Бюджет. – 2021. – № 9 (225). – С. 20-21. – ISSN 2500-2015.

70. Шмиголь, Н.С. Международный опыт применения мер и инструментов бюджетной политики для стимулирования экономического роста / Н.С. Шмиголь // Финансовая жизнь. – 2020. – № 3. – С. 78-81. – ISSN 2218-4708.

71. Шмиголь, Н.С. Меры и инструменты бюджетной политики в целях обеспечения макроэкономической стабильности и роста / Н.С. Шмиголь // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2024. – № 1. – С. 46-55. – ISSN 2075-1826.

Источники на иностранном языке

72. 5 big challenges facing big cities of the future / World Economic Forum. – 2018. – Текст : электронный. – URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/the-5-biggest-challenges-cities-will-face-in-the-future> (дата обращения: 31.10.2024).

73. A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report // Paris : OECD Publishing. – 2020. – ISSN 2306-9341. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional->

development/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals_e86fa715-en (дата обращения: 31.10.2024).

74. Bahl, R.W. Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below / R.W. Bahl, R.M. Bird // Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance series. – 2018. – ISBN 978-17-86-43530-9. – Текст : электронный. – URL: <https://www.researchgate.net/publication/325049113> (дата обращения: 31.10.2024).

75. Bird, R.M. Metropolitan Public Finance: An Overview / R.M. Bird, E. Slack // Financing Metropolitan Governments in Developing Countries. – 2013. – P. 135-158.– ISBN 978-1-55844-254-2.

76. Duranton, G. Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies / G. Duranton, D. Puga // Handbook of Regional and Urban Economics. – 2003. – Volume 4. – ISSN 1574-0080. – Текст : электронный. – DOI 10. 3386/W9931. – URL: <https://www.researchgate.net/publication/220019751> (дата обращения: 31.10.2024).

77. Financing metropolitan public policies and services // Barcelona : Metropolis Observatory. – 2018. – Текст : электронный. – URL: https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6_EN.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

78. French Experience with Stimulus Packages, 2008-2009 // International Monetary Fund. – 2020. – Текст : электронный. – URL: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2020/03/french-experience-with-stimulus-packages-2008-2009-1> (дата обращения: 31.10.2024).

79. Greater Boston's long-range regional plan // Metropolitan Area Planning Council. – 2022. – Текст : электронный. – URL: https://metrocommon.mapc.org/assets/MC2050_COMPLETE_PDF-e2ed6a9e41af35a4bfb88863ecfb07addcedbcd81bc874c69dee21f870b020b0.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

80. London Infrastructure Plan 2050 // Mayor of London. – 2014. – Текст : электронный. – URL: <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor/mayoral-decisions/MD1413> (дата обращения: 31.10.2024).

81. London's Infrastructure: Investing For Growth // London First. – 2015. – Текст : электронный. – URL: http://www.infrastructure-intelligence.com/sites/default/files/article_uploads/Londons_Infrastructure_Investing_for_Growth.pdf (дата обращения: 15.01.2023).

82. Marti-Costa, M. The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities / M. Marti-Costa, V. Galletto, R. Barres, F. Coll // European Observation Network for Territorial Development and Cohesion. – 2021. – ISBN 978-2-919795-65-9.

83. McCann, P. Theories of agglomeration and regional economic growth: a historical review / P. McCann, F. Oort // Handbook of Regional Growth and Development Theories. – 2009. – P. 19-33. – ISBN 978-1-84720-506-3.

84. Mind the Gap. Funding and financing city Investments in the 21st century // London : Greater London Authority. – 2018. – Текст : электронный. – URL: <https://static1.squarespace.com/static/5b2d2da6d274cbbdfdf311e9/t/5b47d2f0562fa7e614efa876/1531433843961/20180709+Mind+the+Gap+-+Full+Report.pdf> (дата обращения: 31.10.2024).

85. Nagy, J.A. Measuring Sustainable Development Goals at a Local Level: A Case of a Metropolitan Area in Romania / J.A. Nagy, J. Benedek, K. Ivan // Sustainability. – 2018. – № 10 (11), 3962. – ISSN 2071-1050.

86. Stone, C. Fiscal Stimulus Needed to Fight Recessions: Lessons From the Great Recession / C. Stone // Washington : Center on Budget and Policy Priorities. – 2020. – Текст : электронный. – URL: <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/4-16-20econ.pdf> (дата обращения: 31.10.2024).

87. Sustainable Cities Index: Challenges facing the SDGs in the metropolitan areas of Mexico, looking to 2030 // Banco Nacional de México. – 2018.

– Текст : электронный. – URL: https://indicedeciudadessostenibles2018.lnpp.cide.edu/resources/Executive_summary.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

88. The EU-OECD definition of a functional urban area // Paris : OECD Publishing. – 2019. – ISSN 2073-7009. – Текст : электронный. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-eu-oecd-definition-of-a-functional-urban-area_d58cb34d-en (дата обращения: 31.10.2024).

89. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision // New York : United Nations. – 2019. – Текст : электронный. – URL: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf> (дата обращения: 31.10.2024).

Электронные ресурсы

90. Агентство стратегических инициатив : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://asi.ru/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

91. Агломерации – точки роста в эпоху турбулентности / Центр стратегических разработок : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/074/gcsv6k8sicxgtqiicxgzaexgldhjszv1.pdf> (дата обращения: 31.10.2024).

92. Акционерное общество «ДОМ.РФ» : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <http://дом.рф/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

93. Безопасные и качественные автомобильные дороги : паспорт национального проекта [протокол президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24.12.2018 № 15] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319305/ (дата обращения: 31.10.2024).

94. Белев, С.Г. Исследование эффектов бюджетной политики в городах Российской Федерации с различным уровнем экономической специализации / С.Г. Беляев, И.А. Соколов, Е.О. Матвеев [и др.] // SSRN Electronic Journal. – 2021. – ISSN 1556-5068. – Текст : электронный. – DOI 10.2139/ssrn.3889013. – URL: <https://papers.ssrn.com/id=3889013> (дата обращения: 31.10.2024).

95. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Цели устойчивого развития / Счетная палата Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b06/b065c140de24fbc32271bb2267f621ec.pdf> (дата обращения: 31.10.2024).

96. Ванкуверская декларация о населенных пунктах / Организация Объединенных Наций : сайт. – Ванкувер. – Текст : электронный. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

97. Годовой доклад за 2021 год / Евразийская экономическая комиссия : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/d19/Annual_report_2021.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

98. Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года / Министерство экономического развития Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf> (дата обращения: 31.10.2024).

99. Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России / Институт экономики города : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/_dolgosrochnye_trendy_kniga.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

100. Задачи планетарного масштаба / РИА «Новости» : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://ria.ru/20201113/rvk-challenges-1584322591.html#rec241208449> (дата обращения: 31.10.2024).

101. Заключение по результатам анализа достижения субъектами Российской Федерации показателей целей устойчивого развития при реализации документов стратегического планирования в период с 2020 года по истекший период 2022 года / Контрольно-счетная палата Москвы : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: [https://ksp.mos.ru/upload/docs/4\(87\)2023.pdf](https://ksp.mos.ru/upload/docs/4(87)2023.pdf) (дата обращения: 31.10.2024).

102. Инвестиционный портал города Москвы : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://investmoscow.ru/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

103. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год / Министерство финансов Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/06/main/Rezultaty_monitoringa_2024.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

104. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях / Министерство финансов Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiisk_oi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh/ (дата обращения: 31.10.2024).

105. Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне / Министерство финансов Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/methodology/?id_39=132086-metodicheskie_rekomendatsii_po_predostavleniyu_gorizontalnykh_subsidii_na_munitsipalnom_urovne (дата обращения: 31.10.2024).

106. Минфин России : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

107. Новая программа развития городов / Организация Объединенных Наций : сайт. – Найроби. – Текст : электронный. – URL: <http://unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/NUA-Russian.pdf> (дата обращения: 31.10.2024).

108. Новые вызовы современных городов / Ведомости : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2016/10/07/660055-novie-vizovi> (дата обращения: 31.10.2024).

109. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2021 год и за период с начала функционирования особых экономических зон / Министерство экономического развития Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/otchet_o_rezultatah_funkcionirovaniya_osobyh_ekonomicheskikh_zon_za_2021_god_i_za_period_s_nachala_funkcionirovaniya_osobyh_ekonomicheskikh_zon.html (дата обращения: 31.10.2024).

110. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2022 год и за период с начала функционирования особых экономических зон / Министерство экономического развития Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_opublikovalo_otchyot_o_rabote_oez_za_2022_god.html (дата обращения: 31.10.2024).

111. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2023 год и за период с начала функционирования особых экономических зон / Министерство экономического развития Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/otchet_o_rezultatah_funkcionirovaniya_osobyh_ekonomicheskikh_zon_za_2023_god.html (дата обращения: 31.10.2024).

112. Официальный портал Мэра и Правительства Москвы : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://mos.ru/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

113. Оценка бюджетного импульса и его неоднородное влияние на инфляционные процессы в регионах России / Центральный банк Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://cbr.ru/StaticHtml/File/154817/WP_118.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

114. Портал «Открытый бюджет города Нижнего Новгорода» : официальный сайт. – Нижний Новгород. – Обновляется в течение суток. – URL: <http://budgetnn.ru/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

115. Портал Правительства Москвы «Открытый бюджет города Москвы» : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://budget.mos.ru/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

116. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года / Организация Объединенных Наций : сайт. – Нью-Йорк. – Текст : электронный. – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

117. Пузанов, А.С. Управление развитием городских агломераций как вызов государственного и муниципального управления / А.С. Пузанов // Одиннадцатые Васильевские чтения : сайт. – Москва. – Текст : электронный.

– URL: https://bujet.ru/action/XI_chneniya/propramm_XIvch/. (дата обращения: 31.10.2024).

118. Путеводитель для бизнеса / Торговое представительство Российской Федерации во Французской Республике : сайт. – Париж. – Текст : электронный. – URL: https://polpred.com/upload/pdf/Businessguide_France_2017.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

119. Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий : паспорт федерального проекта [протокол проектного комитета федерального проекта «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий» от 30.12.2021 № 1] // СПС «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_418086/ (дата обращения: 31.10.2024).

120. Региональная экономика: комментарии главных управлений / Центральный банк Российской Федерации : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://cbr.ru/collection/collection/file/45131/report_01072023.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

121. Рейтинговое агентство SGM : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://agencysgm.com/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

122. Стамбульская декларация по населенным пунктам / Организация Объединенных Наций : сайт. – Стамбул. – Текст : электронный. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml (дата обращения: 31.10.2024).

123. Стратегия Саратовской агломерации. Ключевые положения / Центр развития Саратовской агломерации и промышленных парков : сайт. – Саратов. – Текст : электронный. – URL: <https://агломерация->

саратов.рф/files/strategy_presentation_A3_r7_big.pdf (дата обращения: 31.10.2024).

124. Управление государственными инвестиционными расходами в период кризиса / Международный валютный фонд : сайт. – Вашингтон. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-managing-public-investment-spending-during-the-crisis.ashx> (дата обращения: 31.10.2024).

125. Федеральная адресная инвестиционная программа : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://faip.economy.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024).

126. Федеральная налоговая служба : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://nalog.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024). – Текст : электронный.

127. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024).

128. Цели тысячелетия / Организация Объединенных Наций : сайт. – Нью-Йорк. – Текст : электронный. – URL: <https://www.un.org/ru/millenniumgoals/environ.shtml> (дата обращения: 31.10.2024).

129. Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций / PWC : сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://www.pwc.ru/ru/assets/pdf/agglomerations-rus-short.pdf> (дата обращения: 16.10.2021).