

DOI: 10.26794/1999-849X-2025-18-4-16-27
УДК 336.143(045)
JEL H70, H77

Актуальные вопросы развития городских агломераций: новые пространственные приоритеты и бюджетный аспект

В.В. Рощупкина, Р.М. Кошмидов

Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь, Российская Федерация

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – городские агломерации в Российской Федерации в новых пространственных приоритетах с учетом актуальных вопросов формирования межбюджетных отношений. **Актуальность** работы подтверждается признанием городских агломераций как пространственного приоритета, утверждением их перечня, что позволяет оценить масштабы и охват городских агломераций, увязать с бюджетным аспектом их развития, сформировать рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений. **Цель** работы – провести сравнительный анализ новой стратегии пространственного развития с предыдущей стратегией в части основных положений, регулирующих развитие городских агломераций, а также дать количественную оценку параметров городских агломераций, определить тенденции и сформировать предложения по развитию межбюджетных отношений между муниципальными образованиями (регионами), которые формируют городские агломерации. В **результате** исследования выявлено, что в единый перечень «опорников» входит 76 городских агломераций, аккумулирующих около 50% населения страны. Установлено, что новое определение городских агломераций соответствует научным подходам о необходимости формирования критерия по удаленности от «ядра» агломерации. В части бюджетного аспекта авторы приходят к **выводу**, что в целом местные бюджеты остаются зависимыми от финансовой поддержки вышестоящих бюджетов, что препятствует динамичному росту городских агломераций. Вместе с тем, авторы считают, что принятые решения по межмуниципальному сотрудничеству благоприятно скажутся на их дальнейшем развитии.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития; опорные населенные пункты; городские агломерации; межбюджетные отношения; межмуниципальное сотрудничество

Для цитирования: Рощупкина В.В., Кошмидов Р.М. Актуальные вопросы развития городских агломераций: новые пространственные приоритеты и бюджетный аспект. *Экономика. Налоги. Право.* 2025;18(4):16-27. DOI: 10.26794/1999-849X-2025-18-4-16-27

Current Issues of Urban Agglomerations Development: New Spatial Priorities and Budgetary Aspect

V.V. Roshchupkina, R.M. Koshmidov

North Caucasus Federal University, Stavropol, Russian Federation

ABSTRACT

The subject is urban agglomerations in the Russian Federation in new spatial priorities, taking into account current issues of inter-budgetary relations formation. **The relevance** of the work is confirmed by the recognition of urban agglomerations as a spatial priority, the approval of their list, which makes it possible to assess the scale and coverage of urban agglomerations, link them with the budgetary aspect of their development, and form recommendations for improving inter-budgetary relations. **The purpose** of the work is to conduct a comparative analysis of the new spatial development strategy with the previous strategy in terms of the main provisions governing the development of urban agglomerations, as well as to quantify the parameters of urban agglomerations, identify trends and formulate proposals for the development of inter-budgetary relations between municipalities (regions) that form urban agglomerations. The study revealed that the unified list of “strongholds” includes 76 urban agglomerations, accumulating about 50% of the country’s population. It has been **established** that the new definition of urban agglomerations corresponds to

© Рощупкина В.В., Кошмидов Р.М., 2025

scientific approaches on the need to form a criterion for remoteness from the “core” of the agglomeration. In terms of the budgetary aspect, **the authors conclude** that, in general, local budgets remain dependent on financial support from higher-level budgets, which hinders the dynamic growth of urban agglomerations. At the same time, the authors believe that the decisions taken on inter-municipal cooperation will have a positive impact on their further development.

Keywords: spatial development strategy; supporting settlements; urban agglomerations; inter-budgetary relations; inter-municipal cooperation

For citation: Roshchupkina V.V., Koshmidov R.M. Current issues of urban agglomerations development: New spatial priorities and budgetary aspect. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2025;18(4):16-27. (In Russ.) DOI: 10.26794/1999-849X-2025-18-4-16-27

ВВЕДЕНИЕ

Правительство Российской Федерации в рамках реализации задач стратегического планирования утвердило новую стратегию (ключевые приоритеты) пространственного развития до 2030 г.¹, которая, будучи документом федерального значения², призвана консолидировать бюджетные ресурсы всех уровней, дополнительные внебюджетные источники, сформировать механизмы эффективного их использования для достижения новых национальных целей развития³.

В качестве пространственного приоритета новая стратегия выделяет систему опорных населенных пунктов, развитие которых «способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в том числе за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории». Президентом в Послании Федеральному Собранию⁴ в целях концентрации ресурсов на ключевых точках роста данных населенных пунктов и формирования комплексного подхода к их развитию поручено разработать специальные программы комплексного развития (в частности, мастер-планы по аналогии с дальневосточными и арктическими городами).

МЕСТО ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В НОВЫХ ПРИОРИТЕТАХ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Определены критерии формирования списка «опорников», одним из которых является их включение в состав городской агломерации (рис. 1). В отличие от предыдущей стратегии, действовавшей до 2025 г.⁵, где опорные населенные пункты и городские агломерации рассматривались как отдельные элементы, новая стратегия вводит интегрированную модель, унифицируя муниципальные образования через призму единой системы опорных центров.

Одним из новшеств стратегии является актуализированное понятие «городская агломерация». В научных исследованиях содержится дискуссия о дилемме естественного развития агломераций и их административного регулирования. С одной стороны, формализация границ позволяет более точно распределять бюджетные средства и повышает управляемость территорий, с другой стороны, теряется гибкость в условиях исторически сложившегося разнообразия в России. В научных исследованиях, например, в работе Антонова Е.В., выделяются различные подходы к выделению и делимитации городских агломераций с использованием в качестве критерия интенсивности трудовой миграции, непрерывности застройки, доступности до центра агломерации, плотности, занятости населения, мобильности [1]. По мнению Ижгузиной Н.Р. [2], ключевым условием развития агломерации являются качественные характеристики мобильности населения (маятниковая миграция). Границы агломераций ограничиваются административными границами соответствующих населенных пунктов для облегчения задачи по отслеживанию агломерационных процессов [3]. При этом, учитывая отсутствие федерального законодательного

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

² Федеральный закон от 28 июня 2014. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (дата обращения: 20.04.2025).

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» (дата обращения: 20.04.2025).

⁴ Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, утвержденный Президентом Российской Федерации, от 30.03.2024 № Пр-616. (дата обращения: 20.04.2025).

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (дата обращения: 20.04.2025).

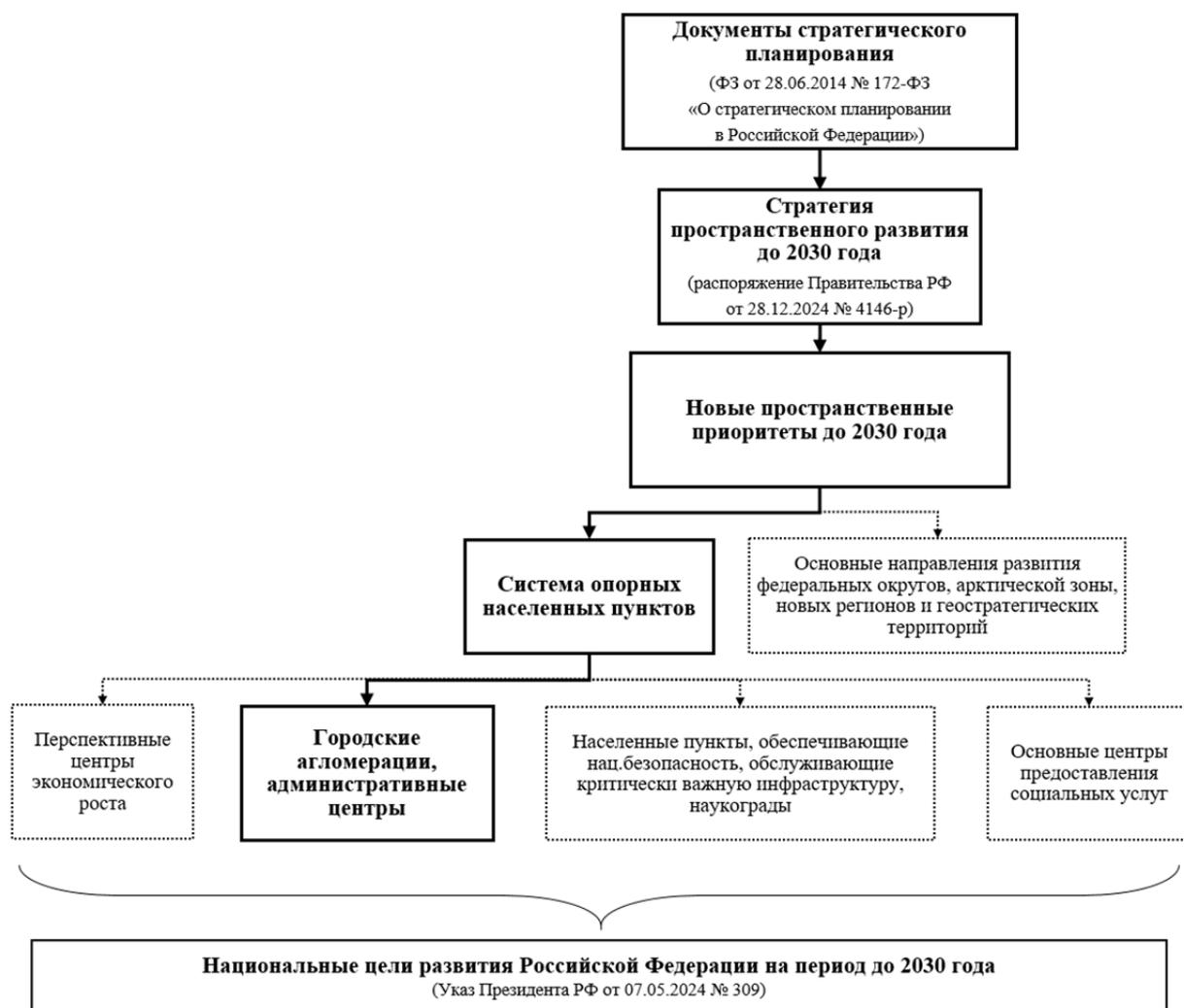


Рис. 1 / Fig. 1. Место городских агломераций в системе новых пространственных приоритетов / Place of urban agglomerations in the system of new spatial priorities

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

регулирования городских агломераций, субъекты Российской Федерации самостоятельно принимают законы, регулирующие вопросы агломераций [4].

В сравнении с предыдущей редакцией в новой стратегии появилась возможность более точно понимать границы агломераций. В первую очередь вводится определение «ядра» (центра) городской агломерации — «город с численностью населения более 250 тыс. человек» (за исключением городов Московской области). При этом прилегающие населенные пункты можно относить к агломерации, если они расположены в полуторачасовой доступности до «ядра» и объединены с ним интенсивными связями.

Стоит отметить отказ от масштаба как критерия в планировании в новой стратегии. Так, исключены

понятия крупных и крупнейших агломераций и список соответствующих им населенных пунктов.

Введение критерия, определяющего минимальный размер «ядра» городской агломерации, привело к тому, что ряд населенных пунктов, ранее формально отнесенных в правовых актах к агломерациям, перестали соответствовать актуальным принципам обновленной стратегии пространственного развития. Так, в утвержденных в 2023 г. долгосрочных планах развития⁶ ряд населенных пунктов регионов Дальне-

⁶ Распоряжения Правительства Российской Федерации от 31.07.2023 N 2058-р «Об утверждении долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития ряда агломераций на период до 2030 года» и от 31.01.2023 N 193-р «Об утверждении долгосрочного плана комплекс-



Рис. 2 / Fig. 2. Численность опорных населенных пунктов в разрезе отдельных критериев / Number of reference localities by individual criteria

Источник / Source: составлено авторами по данным Министерства экономического развития Российской Федерации / compiled by the authors based on the data of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation.

восточного федерального округа учтены городскими агломерациями, при этом численность населения (по состоянию на 1 января 2024 г.) городов Южно-Сахалинска, Анадыря, Нерюнгри составляет 180, 13 и 53 тыс. человек соответственно⁷. Стоит учитывать специфику макрорегиона и невозможность применения общих подходов, при этом проблема противоречий в правовых актах может быть решена посредством введения исключения для дальневосточных городов, освободив их от требований к размеру «ядра» агломерации, либо путем корректировки долгосрочных планов развития, предусмотрев изменение статуса данных населенных пунктов.

КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В КОНТЕКСТЕ НОВОЙ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Утвержденный Правительством Российской Федерации единый перечень опорных населенных пунктов⁸ состоит из 2 160 «опорников» в 89 субъектах РФ

ного социально-экономического развития Петропавловск-Камчатского городского округа на период до 2030 года» (дата обращения: 20.04.2025).

⁷ Информационно-аналитический материал Федеральной службы государственной статистики «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2024 года». URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 20.04.2025).

⁸ Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации, размещенный на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/>

плюс г. Байконур. Медианное значение для российских регионов составляет 24 опорных населенных пункта. В Алтайском крае, Республике Башкортостан и Московской области находится самое большое количество «опорников» — соответственно, 66, 62 и 55. Минимальное — в Тюменской области и Ямало-Ненецком автономном округе: соответственно, 3 и 4 населенных пункта. А в Ненецком автономном округе и того меньше — всего 1 населенный пункт.

Основную часть перечня «опорников» занимают населенные пункты, предоставляющие для населения близлежащих территорий ключевые социальные услуги — в сфере медицины, образования и культуры (рис. 2). Таковыми преимущественно являются административные центры городских и муниципальных округов, районов в регионах.

Городские агломерации и административные центры входят в один блок, включающий в себя 212 населенных пунктов (10% от общего числа), из которых 23 муниципалитета — региональные столицы, которые не определены как «ядра» городских агломераций, поскольку численность населения в них не превышает 250 тыс. человек. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе, несмотря на отсутствие статуса агломерации у регионального центра, городские агломерации формируются в городах Нижневартовск и Сургут.

directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovaniye_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennyh_punktov_rf/ (дата обращения: 20.04.2025).

Стоит отметить, что в качестве исключения «ядром» агломерации в едином перечне «опорников» признан г. Пятигорск, несмотря на несоответствие вышеуказанному критерию (численность населения городского округа на 1 января 2024 г. составляет 212 тыс. человек).

Таким образом, в единый перечень «опорников» включены 189 населенных пунктов в составе городских агломераций в 67 регионах. Концентрация населения в агломерациях высокая — порядка 70 млн человек, т.е. половина всего населения субъектов РФ (без учета населения ДНР и ЛНР), на территории которых расположены данные агломерации (табл. 1). В общей же численности населения Российской Федерации доля жителей агломераций составляет 48%.

Наибольшая концентрация населения в агломерациях приходится на «ядра» — 60 млн человек (86% общей численности населения в агломерациях). На территории 10 регионов расположены сразу несколько городских агломераций: в Вологодской, Кемеровской, Свердловской, Челябинской областях, республиках Башкортостан, Татарстан, Донецкой Народной Республике, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Ставропольском крае по 2 агломерации, в Краснодарском крае — 3 агломерации. В Ленинградской и Московской областях не представлены «ядра» агломераций (входят в состав Санкт-Петербургской и Московской агломераций).

Исходя из количества «ядер» городских агломераций, определенных в едином перечне «опорников», можно понимать, что в России 76 городских агломераций. Их состав подлежит дальнейшему уточнению, в том числе с помощью специальных нормативных актов в соответствующих регионах, поскольку единым перечнем не определены «спутники» 20 агломераций.

Агломерации представлены во всех регионах Поволжья и Центрального округа, однако рекордное сосредоточение населения в агломерациях (доля числа их жителей в общей численности населения округа равна 69%) зафиксировано в Северо-Западном федеральном округе, несмотря на то, что агломерации представлены только в 5 из 11 регионов СЗФО (рис. 3). На Дальнем Востоке не представлены городские агломерации в более чем половине регионов (в 6 из 11).

Говоря о поляризации центров городских агломераций, стоит отметить, что наибольшая концентрация населения (без учета ДНР и ЛНР) естественным образом приходится на столичные агломерации (31%), а с городами-миллионниками — более половины (табл. 2). Существенный разрыв отмечается и по

валовому городскому продукту между столичными и остальными агломерациями в исследовании Фонда «Институт экономики города»⁹.

При этом существенная часть населения проживает и в относительно небольших агломерациях. Так, на «ядра» агломераций с населением до 500 тыс. человек приходится почти 10% населения страны, с населением до 1 млн человек — 7,5%, что предопределяет необходимость формирования специальных подходов и к их развитию, которые способствовали бы увеличению миграционной и инвестиционной привлекательности данных муниципалитетов на фоне динамичного развития крупных и крупнейших агломераций.

Таким образом, новые пространственные приоритеты подчеркивают значимость и актуальность развития городских агломераций. Это подтверждается официальным утверждением перечня данных территорий, уточнением определения понятия «городская агломерация», планами по разработке и утверждению программ их развития.

БЮДЖЕТНЫЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

С учетом новых подходов к определению городских агломераций, в целях реализации планируемых к разработке программ (планов) их развития особого внимания заслуживает вопрос создания ресурсной базы и специальных механизмов финансирования мероприятий по развитию агломераций, что обуславливает необходимость формирования новых подходов к выстраиванию взаимоотношений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Приоритетность бюджетного финансирования, в том числе за счет бюджетных кредитов на реализацию инфраструктурных проектов, высвобождаемых средств в результате списания задолженности, городских агломераций как части системы опорных населенных пунктов отражается в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, утвержденных Министерством финансов РФ на 2025–2027 гг.¹⁰

⁹ Валовой городской продукт крупнейших городских агломераций России в 2013–2021 гг. Фонд «Института экономики города». URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodov_i_gorodskih_aglomeracii_vypusk_8_vgp_2013-2021.pdf (дата обращения: 20.04.2025).

¹⁰ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый

Таблица 1 / Table 1

**Концентрация населения в городских агломерация по итогам 2023 г. /
Concentration of population in urban agglomerations at the end of 2023**

Критерий / Criterion	Количество населенных пунктов, единиц / Number of settlements, units	Численность населения населенных пунктов, входящих в состав городских агломераций, млн человек / Population of settlements included in urban agglomerations, mln people	Количество регионов, в которых расположены городские агломерации, единиц / Number of regions with urban agglomerations, units	Доля численности населения городских агломераций в общей численности населения регионов, в которых они расположены, % / Share of the population of urban agglomerations in the total population of the regions in which they are located, %
1. Населенные пункты в составе городских агломераций, в том числе: / Settlements within urban agglomerations, including:	189	70	67	50
1.1 «Ядра» городских агломераций / "Cores" of urban agglomerations	76	60	65	46
доля / share	40%	86%	–	–
1.2 Прилегающие населенные пункты к «ядру» городской агломерации / Adjacent settlements to the "core" of the urban agglomeration	113	10	44	10
доля / share	60%	14%	–	–

Источник / Source: составлено авторами по данным Росстата / compiled by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service.

Основы межбюджетных отношений предусмотрены Бюджетным кодексом РФ, а также отдельными нормативными правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения. Учитывая, что городские агломерации не определены в качестве публично-правовых образований, принято говорить о взаимоотношениях между муниципальными образованиями, образующими агломерации, и соответствующими регионами.

Бюджетное законодательство наделяет местное самоуправление правом и обязательностью самосто-

период 2026 и 2027 годов. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=308751-osnovnye_napravleniya_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_rossijskoj_federatsii_na_2025_god_i_na_planovyi_period_2026_i_2027_godov (дата обращения: 20.04.2025).

тельно осуществлять бюджетный процесс, обеспечивая при этом сбалансированность бюджета, а также эффективное использование бюджетных средств.

В соответствии с результатами мониторинга Минфина России исполнения местных бюджетов за 2023 г.¹¹ собственные доходы местных бюджетов составили

¹¹ Данные Минфина России «Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год», размещенные на официальном сайте Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=307949-rezultaty_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossijskoj_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2023_god (дата обращения: 20.04.2025).

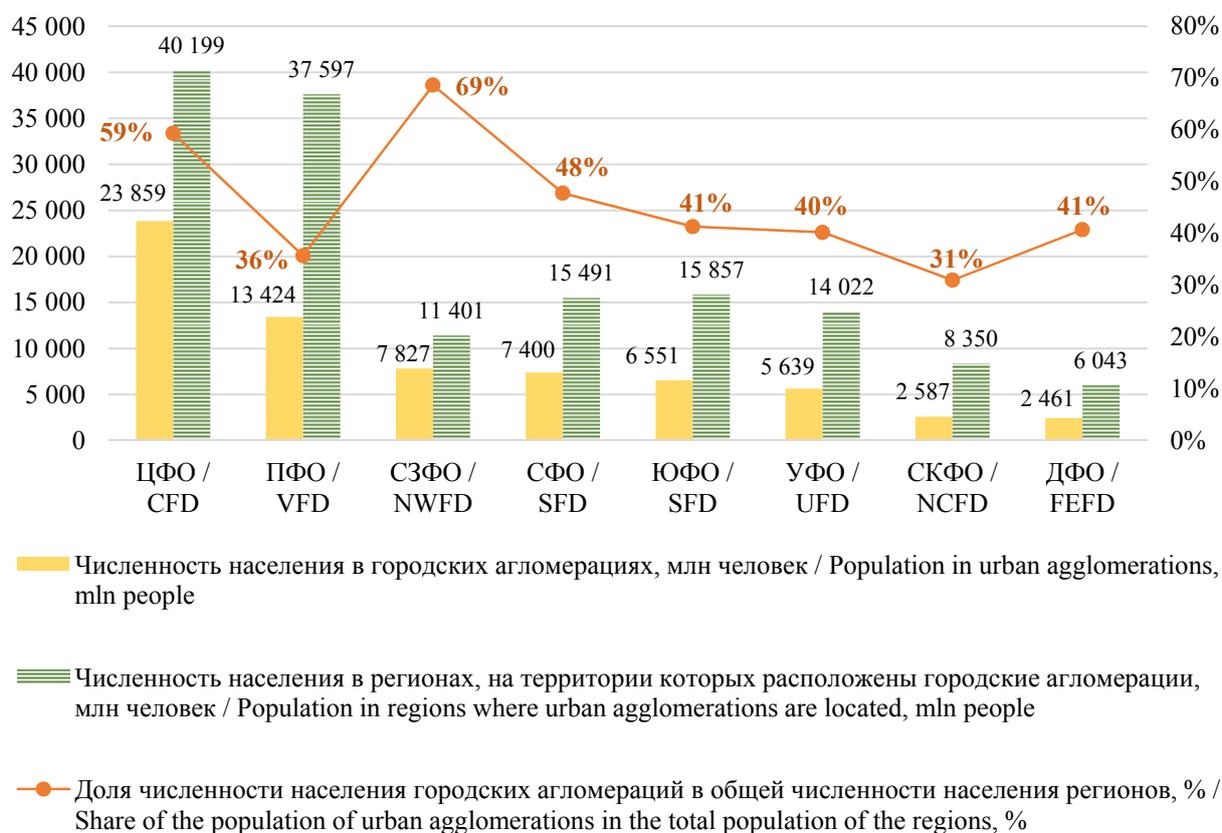


Рис. 3 / Fig. 3. Доля численности населения городских агломераций в общей численности населения регионов / Share of the population of urban agglomerations in the total population of the regions

Источник / Source: составлено авторами по данным Росстата / compiled by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service.

только треть от общего объема их доходов. При этом более двух третей налоговых доходов местных бюджетов приходится на налог на доходы физических лиц, а на местные налоги — порядка 12%.

Местные бюджеты в целом характеризуются высокой зависимостью от поддержки из других бюджетов бюджетной системы, в которой преобладают субвенции, предоставляемые для финансового обеспечения переданных полномочий¹⁵ (рис. 4). Субсидии, которые можно определить как источник стимулирования развития муниципальных образований (образуемых ими городских агломераций), в 2023 г. составили только треть из общего объема межбюджетных трансфертов (при этом можно отметить позитивную динамику с 2020 г.). Вместе с тем доля субсидий инвестиционного характера в структуре субсидий составляет 33,4%, что ниже значения показателя за 2022 г. на 0,7 процентного пункта.

Указанные тенденции в меньшей степени характерны для крупных и крупнейших агломераций. При этом в целях формирования устойчивого ресурсного обеспечения в целом для всех городских агломераций, определенных единым перечнем опорных населенных пунктов, целесообразна разработка специальных механизмов.

В отечественных исследованиях часто рассматривается вопрос ресурсной обеспеченности муниципальных образований, в том числе в целях агломерационного развития предлагается перераспределение налоговых доходов с увеличением нормативов отчислений налогов, подлежащих поступлению в региональные бюджеты [5].

Также одной из предлагаемых мер является укрупнение муниципальных образований, в том числе в границах городских агломераций [6]. Принятым в 2025 г. федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в единой

Таблица 2 / Table 2

**Численность населения «ядер» городских агломераций по группам /
Population of the “cores” of urban agglomerations by group**

Группы «ядер» городских агломераций в разрезе их численности населения, тыс. чел. / Groups of “cores” of urban agglomerations in terms of their population size, thousand people.	Количество населенных пунктов, единиц / Number of settlements, units	Численность населения по группе «ядер» городских агломераций, тыс. чел. / Population by “cores” group of urban agglomerations, thousand people	Доля в общей численности населения «ядер» городских агломераций, % / Share in the total population of “cores” of urban agglomerations, %
1. 250–500	39	13 823,9	23
2. 500–1 000	18	10 944,0	18
3. 1 000–5 000	14	16 874,3	28
4. от 5 000	2	18 747,6	31

Источник / Source: составлено авторами по данным Росстата / compiled by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service.

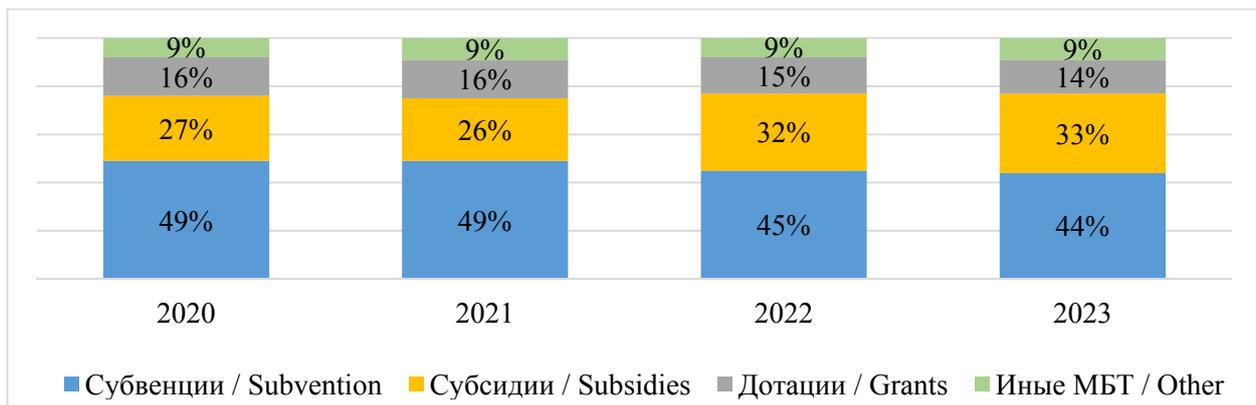


Рис. 4 / Fig. 4. Доля отдельных форм межбюджетных трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов местных бюджетов / Share of certain forms of inter-budget transfers in the total volume of inter-budget transfers of local budgets

Источник / Source: составлено авторами по данным Минфина России / compiled by the authors based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

системе публичной власти вводится одноуровневая система местного самоуправления (сохранение только округов и внутригородских образований городов федерального значения)¹². Отдельным регионам позволяется сохранить действующую систему (планируют сохранить 18 регионов¹⁵).

¹² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (дата обращения: 20.04.2025).

¹⁵ Мухаметшина Е (2025). 18 регионов не хотят отказываться от двух уровней местного самоуправления. Ведомости. URL:

При этом большинству регионов предстоит упразднить поселения и муниципальные районы, являющиеся преимущественно зависимыми от безвозмездных поступлений.

Согласно данным Росстата на 1 января 2025 г. в РФ насчитывалось 17 051 муниципальное образование, в том числе — 1 266 муниципальных районов, 1 063 городских поселения и 13 406 сельских поселений. В ближайшее время 92% из них — 15 735 муниципаль-

<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/03/04/1095775-18-regionov-ne-hotyat> (дата обращения: 20.04.2025).

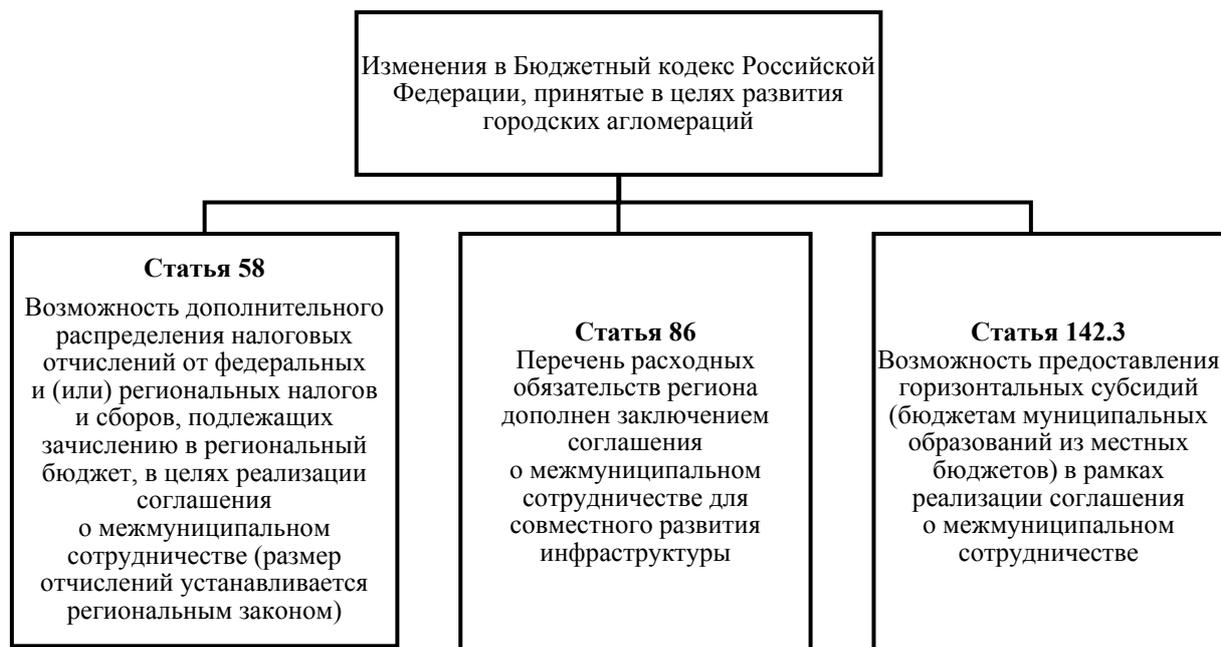


Рис. 5 / Fig. 5. Новые положения бюджетного законодательства, направленные на стимулирование развития межмуниципального сотрудничества / Changes of budget legislation aimed at stimulating the development of inter-municipal cooperation

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

ных районов и поселений — будут ликвидированы в 16 субъектах РФ¹⁴.

Таким образом, даже при сохранении одноуровневой системы в вышеуказанном количестве регионов новый закон предполагает установление принципиально иного распределения доходов между регионом и муниципалитетами, что предопределяет изменение подходов к выстраиванию межбюджетных отношений в том числе между городскими агломерациями.

Несмотря на разные ресурсные возможности муниципальных образований в Российской Федерации, в целях развития агломерационных процессов важным является совершенствование форм межмуниципального сотрудничества, в том числе с устранением законодательных ограничений [7], формализацией финансовых механизмов для реализации совместных проектов, созданием действенных инструментов сотрудничества, которые позволят обеспечить развитие агломераций [8].

В настоящее время в целях стимулирования агломерационного процесса развиваются инструменты межмуниципального сотрудничества. Так, в 2023 г.

¹⁴ База данных показателей муниципальных образований, размещенная на официальном сайте Росстата. URL: <http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 20.04.2025).

в бюджетное законодательство были внесены изменения¹⁵, направленные на стимулирование реализации межмуниципальных соглашений о сотрудничестве, совместном развитии инфраструктуры (рис. 5). В целях координации совместного развития инфраструктуры Правительством Российской Федерации утверждены общие требования к порядку заключения соответствующих соглашений¹⁶.

Минфином России проводится анализ основных параметров, направленных на развитие агломераций и межмуниципальное сотрудничество, в том числе в части использования горизонтальных инструментов межбюджетных отношений, в рамках мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации¹⁵ (табл. 3).

Стоит отметить существенный прирост объема субсидий в 2023 г. с момента принятия соответствующих изменений в нормативные акты. Растет и чи-

¹⁵ Федеральный закон от 28.12.2022 № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (дата обращения: 20.04.2025).

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2023 № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры» (дата обращения: 20.04.2025).

Таблица 3 / Table 3

**Практика использования горизонтальных инструментов межбюджетных отношений /
Practice of using horizontal instruments of intergovernmental fiscal relations**

Показатель / Indicator	Горизонтальные бюджетные кредиты / Horizontal budgetary credits			Горизонтальные субсидии / Horizontal subsidies		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Объем, млн рублей / Amount, mln rubles	0	30	19	1014	955	4545
Количество регионов, применяющих инструмент / Number of regions applying the tool	0	1	1	14	18	18
Количество муниципальных образований, применяющих инструмент / Number of municipalities applying the tool	0	1	8	35	48	247

Источник / Source: составлено авторами по данным Минфина России / compiled by the authors based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

сло муниципалитетов, которые используют данный инструмент, но не задействованы новые регионы.

В субъектах РФ в рамках оценки качества управления региональными финансами, проводимой ежегодно Министерством финансов РФ¹⁷, для стимулирования агломерационного развития с 2023 г. оценивается индикатор, характеризующий долю муниципальных образований, в бюджетах которых предусмотрено предоставление горизонтальных субсидий в целях реализации заключенных соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры (блок индикаторов, характеризующих финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями).

Вместе с тем представляется целесообразным также проведение последующего отдельного мониторинга, в том числе по параметрам объемов поступления налоговых доходов, по которым устанавливаются дополнительные нормативы отчислений, по достижению устанавливаемых соглашениями результатов взаимодействия и предоставления субсидий на совместную реализацию мероприятий по строительству (реконструкции) объектов инфраструктуры.

¹⁷ Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» (дата обращения: 20.04.2025).

Несмотря на принятые шаги по стимулированию агломерационного развития в рамках поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, с учетом планируемого утверждения планов развития сохраняется актуальность проблемы ресурсной обеспеченности соответствующих бюджетов для развития городских агломераций.

Таким образом, проработка вопроса обеспечения устойчивого ресурсного обеспечения городских агломераций представляется перспективной, в том числе и консолидации предусматриваемых финансовых ресурсов в рамках отдельного бюджета развития. Это позволит отслеживать финансовые потоки, направляемые на реализацию мероприятий по развитию агломераций, сформирует аналитическую базу, которая станет основой для последующего принятия управленческих решений. Вместе с тем стоит иметь в виду, что данному решению предшествует работа по формированию окончательного списка населенных пунктов, входящих в состав агломераций, развитию нормативно-правовой базы, регулирующей агломерационные процессы.

ВЫВОДЫ

Основная цель стратегии пространственного развития — создать условия для устойчивого развития всех субъектов Российской Федерации через

оптимизацию размещения производительных сил, обеспечение высокого уровня качества жизни населения и поддержание благоприятной экологической ситуации.

Развитие городских агломераций занимает центральное место среди перспективных направлений пространственной политики государства. В числе ее основных приоритетов:

- формирование сети связанных населенных пунктов, обеспечивающей рациональное размещение производств и социальных объектов;
- обеспечение высокой мобильности рабочей силы благодаря совершенствованию системы транспортного обслуживания;
- активная поддержка инновационного сектора экономики посредством внедрения современных технологий производства и управленческих практик.

Эти меры должны способствовать увеличению экономического потенциала региональных центров, развивать бизнес и привлекать дополнительные источники финансирования.

Поскольку реализация масштабных стратегических программ требует значительного объема инвестиций и эффективных механизмов управления финансовыми средствами, важнейшей задачей становится привлечение необходимого количества ресурсов и эффективное их использование. Для достижения этой цели предполагается разработать специальную нормативно-правовую базу, регулируемую механизмы распределения бюджетных средств и привлечения внебюджетных инвестиционных ресурсов. Оптимизация государственных расходов должна сопровож-

даться привлечением частного капитала, венчурных фондов и зарубежных инвесторов.

Существенное значение имеет укрепление связей между органами местного самоуправления разных уровней. Создание прозрачных и удобных форматов взаимодействия обеспечит возможность принятия скоординированных решений, повысит качество выполнения проектов и создаст благоприятную среду для реализации совместных инфраструктурных мероприятий. Координация усилий муниципалитетов важна для успешного развития транспортных коммуникаций, здравоохранения, образования и экологического регулирования. С 2023 г. созданы новые предпосылки по совершенствованию межмуниципального сотрудничества в целях развития городских агломераций.

Анализируя ключевые аспекты стратегии, авторы отмечают, что разработка специальных программ (планов) развития городских агломераций требует дальнейшей проработки вопросов, связанных с обеспечением ресурсами и механизмами их эффективного использования, а доработка подходов к развитию городских агломераций нуждается в мониторинге дополнительных показателей и целесообразности создания отдельного бюджета их развития.

Стратегия пространственного развития представляет собой мощный инструмент для проведения комплексной модернизации российской экономики и разрешения множества накопившихся социальных проблем, однако успешность ее реализации будет во многом зависеть от качественного планирования и слаженной работы всех участников данного процесса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонов Е.В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2020;(1):180–202. DOI: 10.23932/2542–0240–2020–13–1–10.
2. Ижгузина Н.Р. Подходы к делимитации городских агломераций. *Дискуссия*. 2014;9(50):44–52.
3. Барбашова Н.Е., Комарницкая А.Н. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в городских агломерациях России. *Финансовый журнал*. 2024;(3):23–39. DOI:10.31107/2075–1990–2024–3–23–39.
4. Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? *Государство и право*. 2020;(2):184–188.
5. Миронова С.М. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации. *Правоприменение*. 2020;(1):85–95. DOI: 10.24147/2542–1514.2020.
6. Богачева О.В., Феоктистова О.А. «Горизонтальные» межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России. *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2015;24(258):55–68.
7. Атаева А.Г., Уляева А.Г., Япаров Г.Х. Анализ влияния внутрирегиональных агломерационных процессов на финансовое развитие муниципальных образований. *Фундаментальные исследования*. 2014;(8–2):365–371.
8. Андряков А.Д., Домбровский Е.А. Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий. *Финансовый журнал*. 2020;(5):99–113. DOI: 10.31107/2075–1990–2020–5–99–113.

REFERENCES

1. Antonov E.V. Urban agglomerations: Approaches to delineation and delimitation. *Kontury global'nyh transformacij: politika, jekonomika, pravo = Contours of global transformations: politics, economics, law*. 2020;(1):180–202. (In Russ.). DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-10.
2. Izhguzina N.R. Approaches to the delimitation of urban agglomerations. *Diskussija = Discussion*. 2014;9(50):44–52. (In Russ.).
3. Barbashova N.E., Komarnitskaya A.N. Problems and prospects for the development of interbudgetary relations in urban agglomerations of Russia. *Finansovyj zhurnal = Financial Journal*. 2024;(3):23–39. (In Russ.). DOI:10.31107/2075-1990-2024-3-23-39.
4. Ilyinykh A.V. Urban agglomerations in the municipal-territorial organization: What should be the normative-legal regulation? *Gosudarstvo i pravo = State and Law*. 2020;(2):184–188. (In Russ.).
5. Mironova S.M. Features of the realization of the financial and legal status of municipalities included in urban agglomerations. *Pravoprimenenie = Law enforcement*. 2020;(1):85–95. (In Russ.). DOI: 10.24147/2542-1514.2020.
6. Bogacheva O.V., Feoktistova O.A. “Horizontal” interbudgetary transfers: The experience of foreign countries and the possibility of application in Russia. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija = Financial analytics: problems and solutions*. 2015;24 (258):55–68. (In Russ.).
7. Ataeva A.G., Ulyaeva A.G., Yaparov G.H. Analysis of the impact of intraregional agglomeration processes on the financial development of municipalities. *Fundamental'nye issledovanija = Fundamental Research*. 2014;(8-2):365–371. (In Russ.).
8. Andriakov A.D., Dombrovsky E.A. Measures of fiscal stimulation of economic growth of territories. *Finansovyj zhurnal = Financial Journal*. 2020;(5):99–113. (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-99-113.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS

Виолетта Викторовна Рощупкина — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры финансов и кредита, Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь, Российская Федерация

Violetta V. Roshchupkina — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Prof., Department of Finance and Credit, North Caucasus Federal University, Stavropol, Russian Federation

<http://orcid.org/0000-0001-6046-6214>

Автор для корреспонденции / Corresponding author:

kluvil@rambler.ru

Руслан Мурадинович Кошмидов — аспирант кафедры финансов и кредита, Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь, Российская Федерация

Ruslan M. Koshmidov — Postgraduate Student, Department of Finance and Credit, North Caucasus Federal University, Stavropol, Russian Federation.

<http://orcid.org/0009-0009-9537-4569>

rkoshmidov@bk.ru

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 12.05.2025; принята к публикации 27.07.2025.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 12.05.2025; accepted for publication 27.07.2025.

The authors read and approved the final version of the manuscript.