



Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в городских агломерациях России

Наталья Евгеньевна Барбашова

E-mail: barbashova-ne@ranepa.ru, ORCID: 0000-0003-1614-7368

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Анна Николаевна Комарницкая

E-mail: komarnitskaya-an@ranepa.ru, ORCID: 0000-0002-7775-2548

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

Развитие городских агломераций — актуальное направление государственной политики Российской Федерации в сфере пространственного развития. Целью данной статьи является выявление существующих проблем взаимодействия между бюджетами публично-правовых образований внутри городских агломераций и выработка подходов к построению оптимальной системы межбюджетных отношений в различных агломерационных моделях. Среди них можно выделить традиционную модель (в которой ядром выступает городской округ, «спутниковой зоной» — муниципальные образования, расположенные в том же субъекте Российской Федерации), межрегиональную модель (муниципальные образования, образующие агломерацию, расположены в нескольких субъектах Российской Федерации) и модель агломерации, образованной вокруг города федерального значения.

Результатом исследования является комплекс предложений по выстраиванию взаимосвязанных мер в сфере межбюджетных отношений, направленных на создание условий для стимулирования агломерационных процессов. Предложения включают в себя рекомендации по внесению отдельных изменений и дополнений в действующее бюджетное законодательство в целях адаптации инструментов межбюджетного регулирования к решению задач пространственного развития.

Ключевые слова: городская агломерация, агломерационное развитие, межбюджетные отношения, горизонтальные трансферты, горизонтальные бюджетные кредиты

JEL: H70, H77

Финансирование: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Барбашова Н. Е., Комарницкая А. Н. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в городских агломерациях России // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 3. С. 23–39. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-3-23-39>.

© Барбашова Н. Е., Комарницкая А. Н., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-3-23-39>

Problems and Prospects of Inter-budget Relations in Russia's Urban Agglomerations

Natalia E. Barbashova¹, Anna N. Komarnitskaya²

^{1,2} RANEPa, Moscow, Russian Federation

¹ barbashova-ne@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1614-7368>

² komarnitskaya-an@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7775-2548>

Abstract

The development of urban agglomerations is an urgent direction of the state policy of the Russian Federation in the field of territorial development. The purpose of this article is to identify current problems in the sphere of budgetary interaction within urban agglomerations and to develop approaches to building an optimal system of inter-budget relations in different agglomeration models. Among them we can distinguish the traditional model (in which the core is an urban district, the satellite zone — municipalities located in the same subject of the Russian Federation), the interregional model (municipalities forming an agglomeration are located in several subjects of the Russian Federation) and the model of agglomeration formed around a city of federal significance. The result of the study is a set of proposals for building interrelated measures in the field of inter-budget relations aimed at creating conditions to stimulate agglomeration processes. The proposals include recommendations for certain amendments and additions to the current budgetary legislation in order to adapt the instruments of inter-budget regulation to the needs of territorial development.

Keywords: agglomerations, agglomeration development, inter-budget relations, horizontal transfers, horizontal budget loans

JEL: H70, H77

Funding: The article was written on the basis of the RANEPa state assignment research program.

For citation: Barbashova N.E., Komarnitskaya A.N. (2024). Problems and Prospects of Inter-budget Relations in Russia's Urban Agglomerations. *Financial Journal*, 16 (3), 23–39 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-3-23-39>.

© Barbashova N.E., Komarnitskaya A.N., 2024

ВВЕДЕНИЕ

Формирование и развитие городских агломераций, выражающееся в концентрации населения, экономической деятельности и социальной активности в крупных городах и на прилегающих к ним территориях, — это объективный исторический процесс. Теоретические вопросы агломерационного развития раскрываются в научных работах многих отечественных и зарубежных исследователей. Так, в работе [Krugman, 1996] привлекательность крупных городов для производителей конечных товаров и услуг объясняется тяготением капитала к трудовым ресурсам, а также экономией на транспортных издержках. В исследовании [Porter, 1998] утверждается, что концентрация хозяйственной деятельности на той или иной территории является фактором ее конкурентного преимущества. Важность роли городов в инновационном развитии подчеркивается в работе [Лаппо, 1987]. В исследовании [Зубаревич, 2017] делается вывод о том, что агломерационный эффект служит мощным потенциальным фактором роста российской экономики, однако для развития агломераций требуется снятие определенных барьеров. В числе таких препятствий автор выделяет низкую доходную базу периферийных городов, несовершенство администрирования на местах и неразвитость горизонтальных связей между муниципалитетами.

Городские агломерации являются естественными центрами притяжения трудовых, финансовых и интеллектуальных ресурсов, вследствие чего их следует считать потенциальными точками экономического роста и инновационного развития. Характерная черта городских агломераций — эффект синергии, при котором интеграция хозяйственных и социальных связей несет взаимные выгоды для центральных и периферийных территорий. Следовательно, городские агломерации играют важную роль драйверов экономического роста, в связи с чем поощрение агломерационных процессов становится актуальным направлением политики государства. Примеры государственной поддержки развития городских агломераций можно встретить в таких странах, как США, Канада, Франция, Великобритания, Германия, Швеция, Китай [Паршуто, 2014], Казахстан [Бибатырова, Сансызбаева, 2018], Беларусь [Вертинская и др., 2013; Ридевский, 2022].

Высокая значимость роли городских агломераций в экономическом развитии отдельных регионов России и страны в целом подчеркивается в стратегических документах федерального уровня. Так, необходимость стимулирования развития крупных городских агломераций отмечается в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», а также в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее — Стратегия пространственного развития).

Современные отечественные исследования, посвященные вопросам городских агломераций, концентрируются главным образом на проблемах институционального и управленческого характера, таких как определение агломерации и ее границ [Антонов, 2020; Райсих, 2020], модели административного взаимодействия участников агломерации [Павлов, 2019], правовые отношения в агломерациях [Галиновская, Кичигин, 2020], роль агломераций в региональном экономическом развитии [Трунова, 2010; Ходачек, 2023]. При этом финансовая сторона взаимоотношений между публично-правовыми образованиями, входящими в состав городской агломерации, освещается в меньшей степени. В то же время результаты межтерриториального взаимодействия в рамках агломераций во многом зависят от доступного территориям набора инструментов бюджетного финансирования. Как показывает международная практика [Богачева, Феоктистова, 2015] и как отмечается в национальных стратегических документах, основным механизмом финансового взаимодействия внутри городских агломераций являются горизонтальные (межмуниципальные) межбюджетные отношения. При этом развитие горизонтальных финансовых связей между публично-правовыми образованиями в России находится в начальной стадии, поскольку нормативно-правовая база для применения данного инструмента начала формироваться лишь в 2020 г. [Климанов и др., 2021]. В связи с этим вопрос выработки подходов к построению системы эффективного межбюджетного взаимодействия в рамках городских агломераций приобретает высокую актуальность.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ СТАТУС ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИИ

Термин «городская агломерация» давно и устойчиво используется как в отечественной научной литературе, так и в практике государственного управления. Однако однозначное определение этого термина на уровне законов Российской Федерации до сих пор отсутствует. Вместе с тем понятие «городская агломерация» фигурирует в ряде федеральных стратегических документов и отраслевых нормативных правовых актов. В частности, в Стратегии пространственного развития дается следующее определение: «Городская агломерация — 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». Кроме того, в документе вводятся понятия «крупная городская агломерация» (с численностью населения от 500 тыс. до 1 млн человек) и «крупнейшая городская агломерация» (с численностью населения свыше 1 млн человек). Практически идентичные определения содержатся в «Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р) и «Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р). Определение городской агломерации, приведенное в Постановлении Правительства РФ от 03.04.2021 № 542, включает в себя также понятия «ядро агломерации» и «спутники»: «Городская агломерация — образуемая крупнейшим городским округом — «ядром агломерации» и муниципальными образованиями — «спутниками» многокомпонентная система с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями, в частности, наличием «маятниковой» трудовой миграции населения»¹. Данное определение практически полностью совпадает с формулировкой понятия «городская агломерация», используемого в паспорте национального проекта «Безопасные качественные дороги», который реализуется в 2018–2030 гг.

В классической научной работе отечественного исследователя Г. М. Лаппо [Лаппо, 1987] агломерация определена как «компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в сложную динамическую локальную систему многообразными интенсивными связями — коммунально-хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными, а также совместным использованием данного ареала и его ресурсов». Е. Н. Перцик рассматривает городскую агломерацию как «систему территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и технической инфраструктурой» [Перцик, 1999].

Обобщая определения агломерации, используемые в научной литературе и введенные в нормативных актах, можно выделить характерные черты, присущие городской агломерации:

- наличие ядра — крупнейшего населенного пункта, являющегося центром хозяйственной деятельности и притяжения ресурсов;
- наличие «спутников» — других населенных пунктов, окружающих ядро и связанных с ним и друг с другом устойчивыми экономическими и социальными связями;
- наличие маятниковой миграции в рамках агломерации (существенная доля населения, проживающая в «спутниках», работает в ядре; в то же время жители ядра активно используют «спутниковую зону» в рекреационных целях);
- наличие общей, совместно используемой инфраструктуры (транспорт, связь, жилищно-коммунальное хозяйство, зоны отдыха, учреждения социальной сферы и т. д.).

С учетом того, что в нормативных правовых актах федерального уровня на данный момент не выработано унифицированного определения городской агломерации, субъектам РФ рекомендуется утвердить определение городской агломерации в нормативном акте регионального уровня с учетом признаков агломераций, закрепленных в уже имеющихся положениях актов федеральных органов исполнительной власти. Отдельные регионы уже

¹ Постановлении Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915».

приняли соответствующие законы (например, Томская², Белгородская³, Астраханская⁴, Ростовская области⁵).

Следует обратить внимание, что наряду с отсутствием общепринятого определения городской агломерации на федеральном уровне не утверждены четкие критерии установления их границ (делимитации). В современных отечественных научных исследованиях предлагаются различные подходы к установлению границ агломераций, основанные в том числе на международном опыте [Антонов, 2020; Райсих, 2020]. Некоторые из этих методик рассмотрены в аналитическом отчете фонда «Институт экономики города»⁶. В работе проанализированы подходы к делимитации границ Челябинской, Красноярской, Новосибирской, Екатеринбургской, Томской, Самарско-Тольяттинской городских агломераций, которые производились в разные годы в целях утверждения схем территориального планирования, концепций и стратегий социально-экономического развития соответствующих территорий. В каждом конкретном случае для определения границ использовались различные методики с разным набором параметров, среди которых можно выделить концентрацию населения, время транспортной доступности до ядра агломерации, непрерывность застройки, долю населения, вовлеченного в маятниковую миграцию. Часть критериев была качественной (их параметры определялись на основе опроса экспертов, в частности наличие или отсутствие хозяйственных связей между муниципальными образованиями). Как правило, границы агломераций проводятся по административным границам населенных пунктов, хотя строгое следование методологическим подходам может давать иные результаты делимитации. Допущение о совпадении границ агломерации с административным делением делается в целях облегчения задачи последующего мониторинга агломерационных процессов.

Единый реестр городских агломераций на федеральном уровне в настоящее время не ведется, официальные статистические наблюдения в данном разрезе также отсутствуют. Перечни агломераций и их административно-территориальный состав выделяются в региональных документах стратегического характера (как правило, это стратегия социально-экономического развития субъекта РФ), а также в региональных схемах территориального планирования. В приложении 3 к Стратегии пространственного развития перечисляются 42 крупные и крупнейшие городские агломерации (без перечня муниципальных образований, входящих в их состав). В аналитическом обзоре экспертов Центра стратегических разработок⁷ приводится состав 22 городских агломераций с численностью населения более 1 млн человек. В «Методических рекомендациях по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» (утверждены приказом Минэкономразвития России от 26.09.2023 № 669) представлен перечень муниципальных образований, рекомендуемых к включению в границы крупных и крупнейших городских агломераций.

² Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-оз «О развитии агломераций в Томской области» (принят Постановлением Законодательной думы Томской области от 30 марта 2017 г. № 321).

³ Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» (принят Белгородской областной думой 18 февраля 2016 г.).

⁴ Закон Астраханской области от 10 мая 2023 г. № 35/2023-оз «О развитии агломераций в Астраханской области» (принят Думой Астраханской области 4 мая 2023 г.).

⁵ Областной закон Ростовской области от 29 июня 2022 г. № 704-ЗС «О развитии агломераций в Ростовской области» (принят Законодательным собранием 23 июня 2022 г.).

⁶ Методики делимитации городских агломераций. Аналитический отчет / Фонд «Институт экономики города», 2021. URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/delimitaciya_aglomeracii.pdf.

⁷ Агломерации — точки роста в эпоху турбулентности / Фонд «Центр стратегических разработок», 2021. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/074/gcsv6k8sicxgtqicxgzaexglhjszv1.pdf>.

Таким образом, на федеральном уровне не утвержден формальный перечень признаков, на основе которых ту или иную территорию можно однозначно определить как городскую агломерацию, а существующие документы имеют рамочный, отраслевой или рекомендательный характер (табл. 1). Наибольшая определенность с идентификацией наблюдается только у крупных и крупнейших городских агломераций. Таким образом, вопросы, связанные с агломерационным развитием, во многом зависят от региональных инициатив.

Таблица 1

Действующие подходы к определению городской агломерации в нормативных правовых актах различного уровня

Определяемый объект	Уровень нормативного правового акта	Содержание НПА
Термин «городская агломерация»	Федеральные законы	Отсутствуют
	<p><i>Подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» — «Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» — «Транспортная стратегия Российской Федерации» — Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2021 № 542 — Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные дороги» — Паспорта государственных программ 	<p>Определения агломерации в данных НПА не совпадают; сформулированы качественные признаки (компактно расположенная территория, наличие общей инфраструктуры, наличие центра (ядра) и периферии («спутников»), наличие экономических и социальных связей).</p> <p>Количественные признаки, связанные с численностью населения, представлены в Стратегии пространственного развития (городская агломерация — более 250 тыс. человек, крупная агломерация — от 500 тыс. до 1 млн человек, крупнейшая агломерация — свыше 1 млн человек)</p>
Границы/ состав городской агломерации	<p><i>Региональные нормативные правовые акты:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Закон о городских агломерациях (принят в четырех субъектах Российской Федерации) — концепции и стратегии социально-экономического развития — государственные программы 	<p>Повторение и конкретизация положений федеральных подзаконных нормативных правовых актов</p>
	<p>Федеральные законы</p> <p><i>Подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» — Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» (утв. приказом Минэкономразвития России от 26.09.2023 № 669) <p><i>Региональные нормативные правовые акты:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — концепции и стратегии социально-экономического развития; — схемы территориального планирования; — государственные программы 	<p>Отсутствуют</p> <p>Перечисляются названия 42 крупных и крупнейших городских агломераций. Для крупных и крупнейших городских агломераций приводится рекомендуемый перечень муниципальных образований (городские округа, города федерального значения, муниципальные районы), входящих в их состав.</p> <p>Приводится перечень городских агломераций и муниципальных образований, входящих в их состав</p>

Источник: составлено авторами.

ОСОБЕННОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ

Поскольку агломерации не являются публично-правовыми образованиями, они не обладают правом формировать собственный бюджет. При этом межбюджетные отношения возможны внутри агломерации между составляющими ее публично-правовыми

образованиями. Характер межбюджетных отношений в городских агломерациях зависит от типов публично-правовых образований, входящих в их состав. Можно выделить три модели агломерации, принципиально отличающиеся с точки зрения модели межбюджетных отношений.

Первая, наиболее распространенная модель городской агломерации, имеет следующую структуру: ядром агломерации является городской округ, «спутники» — муниципальные образования, входящие в состав того же субъекта РФ. Среди 42 крупных и крупнейших городских агломераций к такому типу относятся 38 территорий. Среди них можно выделить моноцентрические (имеющие одно ядро, таких агломераций большинство) и полицентрические (имеющие несколько ядер, например Самаро-Тольяттинская агломерация, агломерация Кавказских Минеральных Вод).

Вторая модель — агломерация, ядром которой является город федерального значения. К такому типу относятся две агломерации: Московская и Санкт-Петербургская.

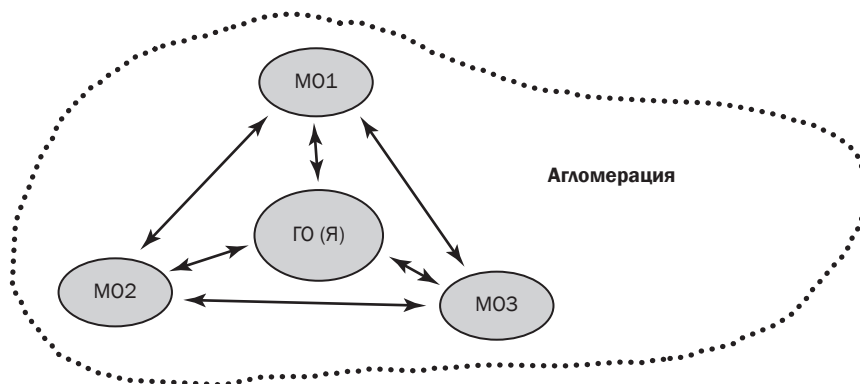
Третья модель — так называемая межрегиональная агломерация, муниципальные образования которой территориально относятся к разным субъектам РФ. В «Методических рекомендациях по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» выделяется две такие агломерации: Краснодарская (включающая в себя городской округ Краснодар, Динский муниципальный район Краснодарского края, а также Тахтамутайский и Теучежский муниципальные районы Республики Адыгея) и Хабаровская (охватывающая город Хабаровск, Хабаровский муниципальный район и Смидовичский муниципальный район Еврейской автономной области). Формирование межрегиональных агломераций отмечается рядом исследователей как перспективное направление сбалансированного пространственного развития. Так, в работе [Гайданов, Атаева, 2021] описываются положительные эффекты от развития Магнитогорско-Зауральской агломерации, включающей в себя городской округ Магнитогорск и ряд муниципальных образований Челябинской области и Республики Башкортостан.

Традиционная модель городской агломерации

Для первой модели городской агломерации (ядро — городской округ, «спутники» — муниципальные образования того же субъекта Федерации) основным инструментом межбюджетных отношений являются горизонтальные трансферты, посредством которых муниципалитеты совместно финансируют проекты и мероприятия в сфере создания, развития, обновления единой экономической и социальной инфраструктуры. Субъектами межбюджетных отношений в данном случае следует считать городской округ — ядро (несколько ядер в случае полицентрической модели), городские округа — «спутники» и муниципальные районы, входящие в «спутниковую зону». Горизонтальные межбюджетные отношения, таким образом, могут иметь две направленности (рис. 1): между ядром и «спутниками»;

Необходимость горизонтальных межбюджетных отношений в агломерации при создании, развитии и совместном использовании общей инфраструктуры естественным образом следует из самой структуры данного территориального образования. Вместе с тем для базовой модели городской агломерации, схематично представленной на рис. 1, характерны проблемы, вытекающие из незрелости системы горизонтальных межбюджетных отношений. В связи с тем, что возможность использования горизонтальных инструментов была законодательно внедрена лишь в 2020 г., для данной системы на текущем этапе характерны такие проблемы, как общая неотрегулированность и фрагментарность нормативной правовой базы, отсутствие единых методологических подходов, нехватка примеров лучшей практики [Климанов и др., 2021; Барбашова, 2023].

Схема межбюджетных отношений в традиционной модели агломерации



Примечание: ГО (Я) — городской округ (ядро агломерации); МО — муниципальные образования; стрелки показывают возможные направления передачи межбюджетных трансфертов.
Источник: рисунок авторов.

Вместе с тем развитие горизонтальных межбюджетных отношений и их использование в целях пространственного развития получило достаточно мощный импульс в 2023 г. Федеральный закон от 28.12.2022 № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепил ключевые пункты, отраженные в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», направленные на развитие агломераций. Согласно данному документу, в целях стимулирования инфраструктурного развития территорий принимаются меры, включающие в себя:

- 1) возможность и нормативное регулирование заключения межрегиональных и межмуниципальных соглашений о сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры;
- 2) развитие механизма предоставления горизонтальных межбюджетных субсидий на уровне субъектов РФ и муниципальных образований в целях совместного развития инфраструктуры;
- 3) расширение прав субъектов РФ по установлению дифференцированных нормативов отчислений от отдельных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, одной из сторон которых являются городские округа⁸.

В соответствии с дополнениями статей 138.3 и 142.3 Бюджетного кодекса РФ допускается предоставление горизонтальных субсидий между субъектами РФ или муниципальными образованиями — как субсидий общего назначения, так и узкоцелевых, выделяемых в рамках формирования и функционирования городских агломераций для достижения конкретных целей межрегионального или межмуниципального сотрудничества. При этом для последних обязательно принятие региональных или муниципальных правовых актов, которые должны соответствовать положениям Постановления Правительства РФ от 06.02.2023 № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры». В нем содержатся прямые отсылки к федеральным законам, положения которых надо учитывать при составлении порядков регионального и местного уровней:

⁸ Федеральный закон от 28.12.2022 № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / СПС «КонсультантПлюс».

Бюджетный кодекс РФ, федеральные законы «О защите конкуренции», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», «О концессионных соглашениях», «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Следует учесть, что новые нормы Бюджетного кодекса РФ имеют ограничения по субъектам, на которые они распространяются, и по сфере сотрудничества в рамках агломераций. Так, обязательным участником соглашения о межмуниципальном сотрудничестве должен быть городской округ, а заключаться оно должно для совместного развития инфраструктуры, а не для достижения любых необходимых для агломерации целей. Таким образом, новые положения Бюджетного кодекса РФ, с одной стороны, действительно способствуют развитию агломерационных процессов, а с другой стороны, не охватывают те аспекты сотрудничества, при которых муниципальные образования — «спутники», не являющиеся городскими округами, взаимодействуют между собой. Можно привести множество примеров межрегионального сотрудничества в «спутниковой зоне», которое не связано с взаимодействием с ядром, однако напрямую относится к развитию агломерации. Прежде всего это вопросы, связанные с интеграцией наиболее отдаленных от ядра территорий, такие как продление транспортных путей в периферийную зону, объединение пригородных маршрутов общественного транспорта, расширение коммунальных сетей, линий связи, благоустройство рекреационных зон. В рамках действующего законодательства субъект РФ не имеет полномочий софинансировать межмуниципальные соглашения в данных сферах, если они заключены, например, между двумя муниципальными районами, между двумя поселениями, между муниципальным районом и поселением. То же самое относится к межмуниципальным проектам, связанным с развитием агломерации, но не подпадающим под определение «совместное развитие инфраструктуры» (например, создание единой системы льгот в общественном транспорте, организация культурных или спортивных мероприятий для жителей агломерации). Данные ограничения являются сдерживающим фактором для агломерационного развития.

Другая специфическая проблема горизонтальных межбюджетных отношений, имеющая значение именно для агломераций, — отсутствие механизма создания на межмуниципальном уровне отдельных фондов для объединения финансовых средств нескольких муниципалитетов в целях совместного решения вопросов местного значения. Создание таких фондов с участием субъектов РФ могло бы решить вопросы совместного финансирования инфраструктурных проектов в агломерациях с ядром в городе федерального значения или в агломерациях с межрегиональным составом. В 2021 г. губернатор Ленинградской области выступил с инициативой формирования межбюджетного фонда Ленинградской области и Санкт-Петербурга⁹ в целях интеграции инвестиционной политики, однако дальнейшего развития эта идея не получила.

Также следует отметить невозможность в условиях российского законодательства передачи полномочий «по горизонтали» (горизонтальные субвенции) в рамках агломерации или создания межмуниципальной структуры без образования специального юридического лица для совместной реализации одинаковых полномочий. Такой механизм распространен в международной практике (Германия, Австрия) [Назаров, 2013], при этом совместное финансирование (как и в случае межмуниципального фонда) часто осуществляется путем передачи отчислений от местных налогов (например, определенной доли от налога на имущество или земельного налога).

⁹ *Проектам агломерации — новый подход* / Официальный портал Правительства Ленинградской области. URL: <https://lenobl.ru/ru/dlya-smi/news/35752/>.

Агломерация, образованная вокруг города федерального значения

Для второй модели городской агломерации, в которой ядром выступает город федерального значения, характерна другая проблема. В данном случае агломерация фактически образуется на территории двух субъектов РФ, одним из которых является город федерального значения. Таким образом, отношения по развитию городской агломерации формируются на нескольких уровнях: между субъектами РФ (городом федерального значения и соседней областью), между областью и муниципальными образованиями, входящими в ее состав, между муниципальными образованиями.

В «Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях», разработанных Минфином России¹⁰, предусмотрено, что горизонтальные межбюджетные трансферты между муниципальными образованиями, расположенными на территориях разных субъектов РФ, следует предоставлять транзитом через бюджеты субъектов РФ. С учетом этого для развития указанного типа городской агломерации рекомендуется активное участие субъектов РФ в обеспечении взаимодействия между муниципальными образованиями, находящимися на территории городской агломерации, в том числе совместная координация проводимой межбюджетной политики, применяемых инструментов межбюджетного регулирования в интересах развития городской агломерации.

В частности, предоставление субсидии из бюджета города федерального значения в бюджеты муниципальных образований другого субъекта РФ может быть организовано следующим образом:

— город федерального значения предоставляет субсидию другому субъекту РФ (получателю субсидии) на предоставление субсидий (или иных межбюджетных трансфертов) местным бюджетам. При этом в соглашении о предоставлении субсидии следует определить порядок (методику) распределения субсидий (или иных межбюджетных трансфертов) между местными бюджетами (если предполагается наличие нескольких получателей субсидий или иных межбюджетных трансфертов);

— далее субъект РФ — получатель субсидии предоставляет местным бюджетам субсидии (или иные межбюджетные трансферты) за счет субсидии из бюджета города федерального значения.

В обратном случае, когда муниципальное образование другого субъекта РФ предоставляет межбюджетный трансферт городу федерального значения, можно применять такой порядок:

— муниципальное образование направляет в бюджет субъекта РФ (на территории которого оно расположено) иной межбюджетный трансферт на предоставление субсидии городу федерального значения. Следует отметить, что Бюджетный кодекс РФ закрепляет только одно основание для направления субсидий из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ (ст. 142.3) — и оно в данном случае неприменимо;

— далее субъект РФ предоставляет бюджету города федерального значения субсидию за счет иного межбюджетного трансферта из местного бюджета (рис. 2).

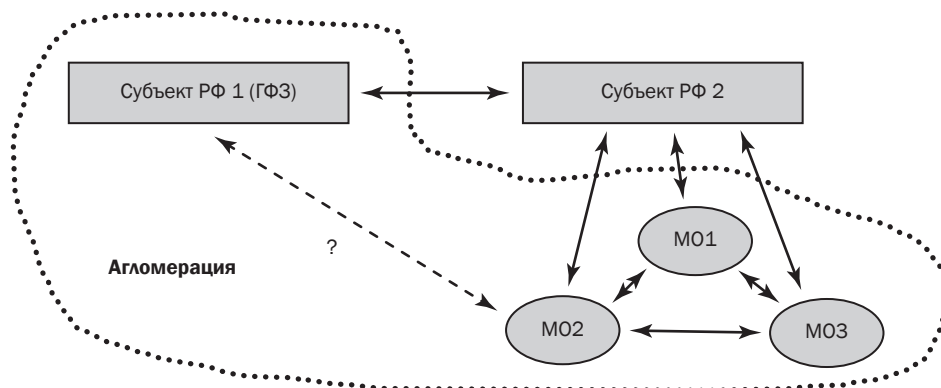
Во всех указанных случаях требуется заключение соответствующих соглашений о предоставлении субсидий или иных межбюджетных трансфертов с учетом требований бюджетного законодательства.

¹⁰ Документ размещен на официальном сайте Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh.

При этом необходимо отметить: хотя бюджетное законодательство не запрещает напрямую предоставлять так называемый диагональный межбюджетный трансферт (из бюджета субъекта РФ бюджету муниципального образования, входящего в состав другого субъекта РФ), напрямую такой механизм не предусмотрен, а разъясняющие документы на данную тему также отсутствуют.

Рисунок 2

Схема межбюджетных отношений в агломерации, ядром которой является город федерального значения



Примечание: ГФЗ — город федерального значения; МО — муниципальные образования; стрелки показывают возможные направления передачи межбюджетных трансфертов.
Источник: рисунок авторов.

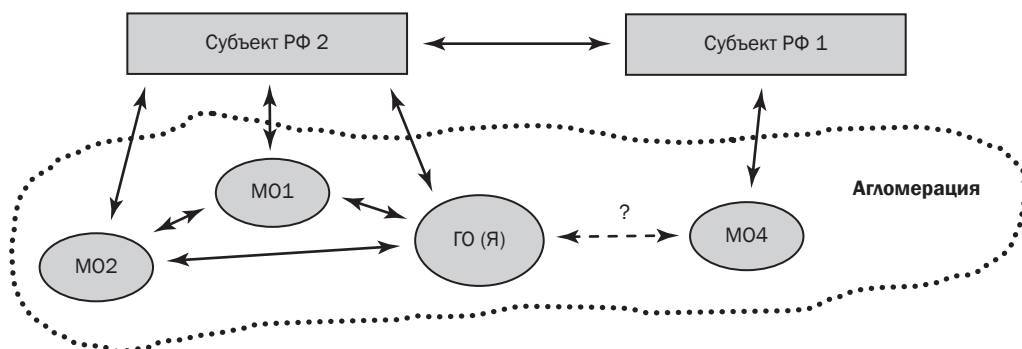
Неопределенность с возможностью прямой передачи трансферта из бюджета субъекта РФ муниципальному образованию, находящемуся на территории другого субъекта РФ, в рамках межрегионального и межмуниципального сотрудничества, — еще один пробел бюджетного законодательства, который сдерживает развитие агломерационных процессов.

Межрегиональная городская агломерация

Третья модель городской агломерации предполагает наличие муниципальных образований, часть которых находится в одном субъекте РФ, а часть — в другом. В данном случае схема межбюджетных отношений еще сложнее, чем во второй модели. С одной стороны, бюджетное законодательство не запрещает реализовывать межмуниципальные проекты муниципальными образованиями, находящимися в разных субъектах РФ. С другой, механизмы предоставления горизонтальных субсидий между муниципальными образованиями, расположенными в соседних регионах, законодательно не проработаны. Как минимум необходима синхронизация вопросов нормативного правового регулирования горизонтальных субсидий, порядок предоставления которых утверждается на уровне субъекта РФ. В случае отсутствия такой синхронизации муниципальные образования, расположенные в соседних субъектах РФ, вынуждены вместо прямого заключения соглашения между собой заключать соглашения с соответствующими субъектами РФ, а те, в свою очередь, — межрегиональные соглашения (рис. 3). Помимо издержек технического характера, такая схема исключает софинансирование агломерационных процессов со стороны субъекта РФ, возможность которого заложена в дополнениях к ст. 138.3 Бюджетного кодекса РФ.

Еще одна проблема, характерная для агломераций с расположением в нескольких субъектах РФ, — отсутствие возможности предоставления горизонтальных бюджетных кредитов между муниципальными образованиями, относящимися к разным регионам.

**Схема межбюджетных отношений в городской агломерации,
расположенной на территории нескольких субъектов РФ**



Примечание: МО — муниципальные образования; МО (Я) — ядро агломерации; стрелки показывают возможные направления передачи межбюджетных трансфертов.

Источник: рисунок авторов.

Горизонтальные бюджетные кредиты рекомендуется использовать для реализации межмуниципальных инфраструктурных проектов в тех случаях, когда одновременно выполняются следующие условия:

- кредитором выступает муниципальное образование с невысокой бюджетной обеспеченностью, для которого важна возвратность средств;
- заемщиком выступает муниципальное образование, имеющее финансовые средства и заинтересованное в реализации проекта.

Таким условиям могут отвечать проекты, связанные с созданием (реконструкцией) объекта инфраструктуры, находящегося на границе территорий, совместное использование которого соответствует решению вопросов местного значения (мусорный полигон, дорога местного значения, мост, пожарный пруд и т. д.). Горизонтальные бюджетные кредиты — потенциально перспективный инструмент для совместного развития инфраструктуры в рамках агломераций. Однако отсутствие в бюджетном законодательстве механизма, позволяющего муниципальному образованию предоставлять или получать такие кредиты из бюджета муниципального образования, расположенного в другом субъекте РФ, сдерживает использование данного вида бюджетных кредитов.

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ**

Учитывая результаты анализа российской практики развития городских агломераций, предлагается принять ряд мер, направленных на формирование институциональной основы данной формы взаимодействия публично-правовых образований.

Прежде всего следует принять федеральный закон о городских агломерациях, в котором:

- дать определение понятию «городская агломерация»;
- дать определение терминам «крупная городская агломерация», «крупнейшая городская агломерация», «ядро городской агломерации», «спутники», «спутниковая зона», «агломерационные процессы»;
- определить полномочия федерального уровня власти и субъектов Российской Федерации по регулированию вопросов, связанных с городскими агломерациями;

— закрепить подходы к определению границ (делимитации) городских агломераций и их пересмотру, утверждению перечня муниципальных образований, входящих в состав агломераций;

— зафиксировать необходимость регулярного мониторинга социально-экономических показателей городских агломераций.

Законодательное закрепление понятия «городская агломерация» послужит отправной точкой для разработки механизмов государственного регулирования данной сферы на основе единых подходов. Принятие федерального закона об агломерациях потребует внесения корректировок в федеральные и региональные нормативные правовые акты, в которых упоминаются соответствующие термины.

Важно также обеспечить методологическое сопровождение процессов межтерриториального взаимодействия в городских агломерациях, в частности посредством разработки профильного документа «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по применению инструментов межбюджетного регулирования для развития городских агломераций» (далее — Методические рекомендации). В указанном документе при описании финансовых инструментов сотрудничества публично-правовых образований внутри агломерации предлагается в том числе ссылаться на Методические рекомендации Минфина России 2023 г. в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, в которых раскрыты вопросы доступных субъектам РФ и муниципальным образованиям межбюджетных инструментов. Формирование Методических рекомендаций целесообразно для содействия реализации финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований положений бюджетного законодательства РФ в сфере развития городских агломераций. Методические рекомендации следует разместить на официальном сайте Минфина России.

В указанных Методических рекомендациях предлагается исходить из того, что городская агломерация не является самостоятельным публично-правовым образованием, имеющим собственный бюджет, поэтому участники межбюджетных отношений внутри агломерации (субъекты РФ и муниципальные образования) должны использовать инструменты межбюджетного регулирования, предусмотренные в рамках действующего бюджетного законодательства, а именно:

- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление бюджетных кредитов;
- установление нормативов отчислений от налоговых и неналоговых доходов.

В Методических рекомендациях также необходимо зафиксировать порядок взаимодействия между публично-правовыми образованиями для следующих случаев:

- 1) ядром агломерации является город федерального значения;
- 2) муниципальные образования, входящие в агломерацию, находятся на территории нескольких субъектов РФ.

Для таких случаев необходимо предложить заключать межрегиональные соглашения: в первом случае — между городом федерального значения и субъектом РФ, на территории которого расположены муниципальные образования, входящие в состав агломерации; во втором случае — между субъектами РФ, на территории которых расположены муниципальные образования, входящие в состав агломерации. В первом случае соглашение может включать в себя порядок перечисления «транзитных» субсидий из бюджета города федерального значения в бюджеты муниципальных образований — «спутников». Во втором случае в рамках межрегиональных соглашений должны быть обеспечены единые подходы к составу городской агломерации и к порядку применения стимулирующих механизмов для ее развития. Должна быть оговорена возможность прямого предоставления горизонтальных субсидий и горизонтальных бюджетных кредитов между муниципальными образованиями,

входящими в состав агломерации, при условии их расположения на территории разных регионов. В случае принятия решения о невозможности прямых горизонтальных межбюджетных связей между такими муниципальными образованиями следует утвердить порядок предоставления «транзитных» субсидий с участием бюджетов регионального уровня и использованием горизонтальных межрегиональных субсидий. Однако прямое межмуниципальное взаимодействие в данном случае представляется предпочтительным. Кроме того, в указанных соглашениях может быть предусмотрена возможность передать межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты из бюджета субъекта РФ муниципальному образованию, входящему в состав другого субъекта РФ. Поскольку бюджетное законодательство напрямую не запрещает таких схем, регионы могут проработать их самостоятельно.

В случае законодательного определения понятия «городская агломерация» следует расширить возможности субъектов РФ по поощрению развития городских агломераций. Для этого предлагается заменить формулировку «соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, стороной которых является городской округ» на формулировку «соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, заключенные в целях развития городской агломерации». Соответствующие поправки следует внести в п. 3.5 ст. 58, п. 1 ст. 86 и п. 1 ст. 142.3 Бюджетного кодекса РФ, а также в текст Постановления Правительства РФ от 06.02.2023 № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры».

Формирование открытой базы лучших практик в сфере агломерационного развития также видится важным элементом развития межтерриториального взаимодействия. Функцию так называемой базы знаний и практик по городским агломерациям в России может выполнять профильный интернет-портал, на котором в свободном доступе будут находиться примеры заключенных межрегиональных соглашений, соглашений о горизонтальных субсидиях, отчетов об их использовании и иных документов, связанных с практикой межбюджетных отношений внутри городских агломераций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие городских агломераций — одно из приоритетных направлений пространственного развития в России. Вместе с тем пока что существуют пробелы в нормативном правовом регулировании данной формы взаимодействия публично-правовых образований: на федеральном уровне отсутствует единый подход к определению термина «городская агломерация», установлению границ агломерации и утверждению ее состава, а также методологическая поддержка такого сотрудничества.

Широкий спектр проблем касается регулирования межбюджетных связей и отношений в городской агломерации:

- невозможность софинансирования из бюджета субъекта РФ межмуниципальных соглашений, в которых ни одна из сторон не является городским округом (таким образом, ограничивается круг муниципальных образований — участников горизонтальных межбюджетных отношений, претендующих на финансовую поддержку своих инвестиционных инициатив);

- неопределенность механизма, позволяющего передавать межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты из бюджета субъекта РФ муниципальному образованию, входящему в состав другого региона (проблема агломераций, образованных вокруг городов федерального значения);

- невозможность софинансирования из бюджета субъекта РФ межмуниципальных соглашений, предметом которых не является инфраструктурное развитие (таким образом, интеграция участников агломерации по вопросам, на связанным с инвестиционными проектами, не получает финансовой поддержки);

— неопределенность механизма, позволяющего передать межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты из бюджета одного муниципального образования бюджету муниципального образования, входящего в состав другого субъекта РФ (проблема агломераций, расположенных на территории нескольких субъектов РФ);

— отсутствие возможности горизонтальной передачи полномочий в рамках агломерации;

— невозможность создания межрегиональных и межмуниципальных фондов для объединения ресурсов в целях реализации инфраструктурных проектов и совместного решения вопросов местного значения.

В связи с этим видятся перспективными следующие решения, направленные на стимулирование агломерационного развития:

1) установление на уровне федерального закона определения термина «городская агломерация», критериев для установления границ агломерации и утверждение перечня муниципальных образований, входящих в ее состав; закрепление полномочий субъектов Российской Федерации в отношении выделения городских агломераций на своей территории;

2) разработка методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по организации межбюджетных отношений внутри городских агломераций;

3) закрепление в бюджетном законодательстве возможности софинансирования из бюджета субъекта РФ межмуниципальных соглашений в рамках городских агломераций, в которых ни одна из сторон не является городским округом, а также возможности софинансирования проектов, связанных с развитием агломераций, но не относящихся к инфраструктурному развитию;

4) уточнение в бюджетном законодательстве механизмов, позволяющих передавать межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты из бюджета субъекта РФ муниципальному образованию, входящему в состав другого региона;

5) проработка в бюджетном законодательстве механизмов, позволяющих передавать межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты из бюджета одного муниципального образования бюджету муниципального образования, входящего в состав другого субъекта РФ;

6) закрепление в бюджетном законодательстве возможности передачи полномочий от одного муниципального образования другому муниципальному образованию в рамках городской агломерации, определения механизма финансового обеспечения такой передачи полномочий;

7) закрепление в бюджетном законодательстве возможности формирования межрегиональных и межмуниципальных фондов в целях объединения ресурсов для реализации инфраструктурных проектов и совместного решения вопросов местного значения в рамках городских агломераций;

8) разработка интернет-портала «лучшей практики» с примерами межрегиональных соглашений, соглашений о горизонтальных субсидиях, отчетах об их использовании и иных документов, связанных с практикой межбюджетных отношений внутри городских агломераций.

Список источников

1. Антонов Е. В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2020. Т. 13. № 1. С. 180–202. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-1-10>.
2. Барбашова Н. Е. Горизонтальные межбюджетные отношения в международной и российской практике / Управление экономикой, системами, процессами: сборник статей VII Международной научно-практической конференции. Под ред. Б. Н. Герасимова. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2023. С. 56–59. URL: https://mnic.pgau.ru/file/doc/konferencii/2023/Сборник_МК-45-23.pdf.
3. Бибатырова, И. А., Сансызбаева Г. Н. Городская агломерация: история и возможности развития в Казахстане // *Экономика: стратегия и практика*. 2018. № 4 (48). С. 59–67.
4. 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). С. 55–68.
5. Вертинская Т. С. и др. Концептуальная модель развития городов-спутников Минска / Под общ. ред. Т. С. Вертинской. Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. Минск: Беларус. навука, 2013. 196 с.
6. Гайнанов Д. А., Атаева А. Г. Перспективы формирования межрегиональных агломераций как направления реализации фронтальной стратегии России (на примере Республики Башкортостан и Челябинской области) // *Проблемы развития территории*. 2021. Т. 25. № 6. С. 100–117. <https://doi.org/10.15838/ptd.2021.6.116.6>.
7. Галиновская Е. А., Кичигин Н. В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // *Журнал российского права*. 2020. № 8. С. 141–156. <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.100>.
8. Зубаревич Н. В. Развитие российских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления // *Общественные науки и современность*. 2017. № 6. С. 5–21.
9. Климанов В. В. и др. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления // *Регионоведение*. 2021. Т. 29. № 2. С. 250–282. <https://doi.org/10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282>.
10. Лаппо Г. М. Города и пути в будущее. Москва: Мысль, 1987.
11. Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. Москва: РАНХиГС, 2013. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2264208>.
12. Павлов Ю. В. Классификация моделей управления городской агломерацией // *Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Экономика и управление*. 2019. Т. 5 (71). № 1. С. 106–122.
13. Паршутто Е. В. Зарубежный опыт формирования и развития городских агломераций // *Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития*. 2014. № 15.
14. Перчик Е. Н. Города мира. География мировой урбанизации. Москва: Международные отношения, 1999.
15. Райсих А. Э. К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы // *Демографическое обозрение*. 2020. № 7 (1). С. 27–53. <https://doi.org/10.17323/demreview.v7i1.10819>.
16. Ридевский Г. В. Диссипативные пространственные структуры современной Беларуси // *Весці БДПУ. Серыя 3. Фізіка. Матэматыка. Інфарматыка. Біялогія. Геаграфія*. 2022. № 3 (113). С. 39–43.
17. Трунова Н. А. Роль городских агломераций в региональном развитии Российской Федерации // *Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд*. 2010. № 3-1.
18. Ходачек А. М. Роль агломераций в социально-экономическом развитии регионов РФ // *Инновации*. 2023. Т. 293. № 3. С. 23–27.
19. Krugman P. Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs // *International Regional Science Review*. 1996. Vol. 19. Iss. 1–2. P. 5–30.
20. Porter M. E. On competition. A Harvard Business Review Book, 1998. 485 p.

References

1. Antonov E.V. (2020). Urban Agglomerations: Approaches to Allocation and Delimitation. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo — Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 13, 1, 180–202 (In Russ.). <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-1-10>.
2. Barbashova N.E. (2023). Horizontal Interbudgetary Relations in International and Russian Practice. In: *Management of Economics, Systems, Processes: collection of articles of the VII International Scientific and Practical Conference*. Ed. by B.N. Gerasimov. Penza: Penza State Agrarian University (In Russ.). URL: https://mnic.pgau.ru/file/doc/konferencii/2023/Collection_MK-45-23.pdf.
3. Bibatyrova I.A., Sansyzbaeva G.N. (2018). Urban Agglomeration: History and Development Opportunities in Kazakhstan. *Ekonomika: strategiya i praktika — Economics: Strategy and Practice*, 4 (48), 59–67 (In Russ.).

4. Bogacheva O.V., Feoktistova O.A. (2015). "Horizontal" Interbudgetary Transfers: Experience of Foreign Countries and the Possibility of Application in Russia. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Problems and Solutions*, 24 (258), 55–68 (In Russ.).
5. Vertinskaya T.S. et al. (2013). Conceptual Model of the Development of Satellite Cities of Minsk. Ed. by T.S. Vertinskaya. National acad. Sciences of Belarus, Institute of Economics. Minsk: Belarus. Navuka. 196 p. (In Russ.).
6. Gainanov D.A., Ataeva A.G. (2021). Prospects for the Formation of Interregional Agglomerations as a Direction for the Implementation of the Frontal Strategy of Russia (the Case of the of the Republic of Bashkortostan and the Chelyabinsk region). *Problemy razvitiya territorii — Problems of Territory Development*, 25 (6), 100–117 (In Russ.). <https://doi.org/10.15838/ptd.2021.6.116.6>.
7. Galinovskaya E.A., Kichigin N.V. (2020). Urban Agglomeration as a Legal Category: Statement of the Problem. *Zhurnal Rossiiskogo prava — Journal of Russian Law*, 8, 141–156 (In Russ.). <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.100>.
8. Zubarevich N.V. (2017). Development of Russian Agglomerations: Trends, Resources and Management Capabilities. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' — Social Sciences and Modernity*, 6, 5–21 (In Russ.).
9. Klimanov V.V. et al. (2021). Tools of Interregional Interaction in the Public Administration System. *Regionologiya — Regionalology*, 29 (2), 250–282 (In Russ.). <https://doi.org/10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282>.
10. Lappo G.M. (1987). Cities and Paths to the Future. Moscow: Mysl' (In Russ.).
11. Nazarov V.S. (2013). International Experience the Evolution of Techniques Distribution of Equalizing Transfers. Moscow: RANEPА (In Russ.). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2264208>.
12. Pavlov Yu.V. (2019). Classification of Urban Agglomeration Management Models. *Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Economics and Management*, 5 (71), 1, 106–122 (In Russ.).
13. Parshuto E.V. (2014). Foreign Experience in the Formation and Development of Urban Agglomerations. *Ekonomika i upravlenie: analiz tendentsii i perspektiv razvitiya — Economics and Management: Analysis of Trends and Development Prospects*, 15 (In Russ.).
14. Pertsik E.N. (1999). Cities of the World. Geography of World Urbanization. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya (In Russ.).
15. Raysikh A. (2020). Defining the Boundaries of Urban Agglomerations: Problems, International Experience, Solutions and Results. *Demograficheskoe obozrenie — Demographic Review*, 7 (1), 27–53 (In Russ.). <https://doi.org/10.17323/demreview.v7i1.10819>.
16. Ridevsky G.V. (2022). Dissipative Spatial Structures of Modern Belarus. *Vesti BDPU. Gray 3. Physics. Mathematics. Infarmatics. Biology. Geography*, 3 (113), 39–43 (In Russ.).
17. Trunova N.A. (2010). The Role of Urban Agglomerations in the Regional Development of the Russian Federation. *Sovremennye tendentsii v ekonomike i upravlenii: novyi vzglyad — Modern Trends in Economics and Management: a New View*, 3–1 (In Russ.).
18. Khodachek A.M. (2023). The Role of Agglomerations in the Socio-Economic Development of Regions of the Russian Federation. *Innovations*, 293 (3), 23–27 (In Russ.).
19. Krugman P. (1996). Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs. *International Regional Science Review*, 19 (1–2), 5–30.
20. Porter E.M. (1998). On competition. A Harvard Business Review Book. 485 p.

Информация об авторах

Наталья Евгеньевна Барбашова, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва

Анна Николаевна Комарницкая, научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва

Information about the authors

Natalia E. Barbashova, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), Moscow

Anna N. Komarnitskaya, Researcher, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), Moscow

Статья поступила в редакцию 26.02.2024
Одобрена после рецензирования 10.04.2024
Принята к публикации 06.06.2024

The article submitted February 26, 2024
Approved after reviewing April 10, 2024
Accepted for publication June 6, 2024