

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

На правах рукописи

Виноградов Никита Владимирович

БЮДЖЕТНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ КАК ТОЧЕК ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

5.2.4. Финансы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Соляникова Светлана Петровна,
кандидат экономических наук, доцент

Москва – 2024

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 29 января 2025 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru.

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Гончаренко Л.И., д.э.н., профессор;
заместитель председателя – Киреева Е.Ф., д.э.н., профессор;
ученый секретарь – Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Засько В.Н., д.э.н., доцент;
Караев А.К., д.техн.н., профессор;
Куцури Г.Н., д.э.н., доцент;
Мандрощенко О.В., д.э.н., профессор;
Пансков В.Г., д.э.н., профессор;
Пинская М.Р., д.э.н., доцент;
Попков С.Ю., д.э.н., профессор;
Цепилова Е.С., д.э.н., доцент.

Автореферат диссертации разослан 22 ноября 2024 г.

I Общая характеристика работы

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

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

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

Справедливо подчеркнуть, что подходы к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в научной литературе исследованы недостаточно и не систематизированы. В результате на практике, в том числе в Российской Федерации, отсутствует даже понятие агломераций в

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

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

Целью исследования является решение научной задачи повышения результативности бюджетного стимулирования развития городских агломераций в качестве точек экономического роста в условиях больших вызовов XXI века, имеющей существенное значение для развития теории государственных финансов и обеспечения устойчивости и динамичности российской экономики как одной из национальных целей развития на перспективу до 2036 г.

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

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

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

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

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

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

Объектом исследования является городская агломерация как точка экономического роста.

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

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

Новыми являются следующие научные результаты:

1) определены особенности бюджетного стимулирования развития городских агломераций, в частности: необходимость координации бюджетной политики всех публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, и развития горизонтальных межбюджетных отношений; учет специфических для городских агломераций вызовов и дисбалансов, включая рост населения и нагрузки на инфраструктуру; учет специфики структуры экономики городской агломерации, в которой преобладает сектор услуг; применение подходов, позволяющих оценить эффекты бюджетного стимулирования не только на

территории городской агломерации, но и за ее пределами. Это позволило уточнить цель, задачи и предмет бюджетного стимулирования развития городских агломераций в разрезе выделенных в диссертации агломерационных дисбалансов и эффектов;

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

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

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

5) предложены авторские концептуальные подходы к оценке бюджетного импульса в городской агломерации в статичном, динамичном и качественном

измерениях и алгоритм формирования агломерационного бюджета как программы бюджетного стимулирования развития городских агломераций в качестве точек экономического роста, что позволяет обеспечить синергетический эффект использования бюджетных стимулов, а также инкорпорировать его в бюджетный процесс, повысить качество долгосрочного бюджетного планирования, оценки эффектов реализации бюджетной политики не только во временном, но и в пространственном аспектах.

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

Практическая значимость работы состоит в том, что разработанные теоретические положения, подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста, а также алгоритм формирования программы бюджетного стимулирования в форме агломерационного бюджета могут быть использованы Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), а также финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при уточнении организационно-правовых основ, инструментов и процедур бюджетного стимулирования развития городских агломераций в Российской Федерации.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

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

Методология и методы исследования. Методология исследования базируется на теоретических положениях и подходах, представленных в работах

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

Положения, выносимые на защиту:

- уточненные цель, задачи и предмет бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста в разрезе выделенных агломерационных дисбалансов и эффектов (С. 15–16; 21–25);
- классификация бюджетных стимулов в разрезе типов задач бюджетного стимулирования (С. 33–43);
- тренды развития концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в XX–XXI вв. (С. 44–59);
- методические подходы к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста (С. 111–115; 136–138);
- концептуальные подходы к оценке бюджетного импульса в городской агломерации в статичном, динамичном и качественном измерениях и алгоритм формирования агломерационного бюджета как программы бюджетного стимулирования развития городских агломераций в качестве точек экономического роста (С. 140–145; 151–154).

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

Область исследования диссертации соответствует

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

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных методов, анализом широкого круга источников информации. Исследование основывается на официальных данных Федеральной службы государственной статистики, Минфина России, Минэкономразвития России, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, официального интернет-портала правовой информации и справочно-правовых систем «Консультант плюс», «Гарант».

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

Основные результаты исследования применяются в работе Департамента программно-целевого планирования и проектного управления Министерства финансов Российской Федерации при разработке и совершенствовании методических подходов к определению эффектов от реализации государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов, а также к оценке эффективности расходов федерального бюджета на

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

Материалы исследования использовались Департаментом общественных финансов Финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в учебном процессе в преподавании учебных дисциплин «Современные концепции финансов и кредита», «Эффективное и ответственное управление бюджетом», при проведении

научно-исследовательского семинара по направленности программы магистратуры «Финансовые инновации в государственном секторе».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

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

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

II Основное содержание работы

В соответствии с поставленными целью и задачами исследования в работе рассмотрены пять групп вопросов.

Первая группа вопросов связана с определением особенностей бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

Помимо общеэкономических и исследованных в научных публикациях характеристик точки роста (наличие пропульсивной отрасли, потенциал для инноваций, способность достигать самоподдерживающего роста) для повышения обоснованности определения целей и задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций, оценки его эффектов предлагаем использовать дополнительные критерии для отнесения городской агломерации к точке роста:

- удельный вес валового продукта городской агломерации в совокупном валовом продукте страны (региона) превышает удельный вес населения городской агломерации в населении страны (региона) (то есть производительность труда выше среднестранового (среднерегионального) значения);
- объем инвестиций (на душу населения) превышает среднестрановой (либо среднерегиональный) показатель, при этом приоритетными отраслями

являются транспортная инфраструктура, высокотехнологическое производство, коммунальная и иная снабжающая инфраструктура;

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

Такой подход позволяет выделить два основных направления развития городских агломераций как точек экономического роста: 1) экономическое развитие самой городской агломерации и, прежде всего, ее ядра; 2) диффузия экономических потоков, инноваций, технологий на другие населенные пункты. Эти направления развития могут быть реализованы только при условии координации усилий органов власти разного уровня, а также учета специфики бюджетных отношений в городской агломерации, схематично представленных на рисунке 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Бюджетные отношения между публично-правовыми образованиями, входящими в состав городских агломераций в Российской Федерации

Характеризуя базовый критерий городской агломерации как точки экономического роста – самоподдерживающий рост городской агломерации, дополним существующие теоретические исследования об источниках (микрооснованиях) агломерационного эффекта анализом дисбалансов, которые могут препятствовать экономическому росту и преодоление которых требует применения бюджетных стимулов. Результаты нашего исследования в разрезе микрооснований представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Микрооснования агломерационной экономики и связанные с ними дисбалансы

Тип микро-основания	Описание (состав механизмов)	Дисбалансы/проблемы, сопутствующие данному типу микрооснований
Коллективное использование благ и распределение риска или сопряжение (sharing)	Совместное создание и использование неделимых и дискретных благ; разнообразие как благ, так и производителей; выгода узкой специализации; распределение риска	Рост нагрузки на инфраструктуру, ее износ. Сдерживание роста производительности труда из-за высокой концентрации рабочих мест и инфраструктуры. Переток населения в ядро агломерации, сокращение численности малых и средних населенных пунктов
Согласование интересов продавцов и покупателей, работодателей и работников (matching)	Повышение шансов и качества совпадения (согласования) навыков людей и вакансий на рынке труда, запросов и возможностей покупателей и продавцов товаров (работ, услуг)	Неравномерность территориального распределения хозяйствующих субъектов. Ориентация экономики агломерации на сектор услуг. Изменения в структуре поступлений доходов в бюджетную систему агломерации
Обучение (learning)	Облегчение процесса обучения, повышение скорости и качества распространения знаний, идей, инноваций, рост квалификации, создание новых технологий	Рост невостребованных низкоквалифицированных вакансий на рынке труда при одновременном росте конкуренции за высококвалифицированных специалистов. Повышение нагрузки на образовательную и научно-интеллектуальную инфраструктуру

Источник: составлено автором.

Перечень бюджетных стимулов, классифицированный нами по предмету бюджетного стимулирования в разрезе направлений влияния агломерационного эффекта на качественные параметры экономического роста, приведен в таблице 2.

Таблица 2 – Бюджетные стимулы экономического роста в городских агломерациях

Направление влияния на рост	Качественные параметры экономического роста, на которые может быть направлено воздействие бюджетных стимулов	Предмет бюджетного стимулирования	Набор бюджетных стимулов	Эффекты
Коллективное направление	Развитие инфраструктуры, в том числе социальной и транспортной	Повышение транспортной и культурной связанности агломерации. Обеспечение надлежащего качества жилищно-коммунальной инфраструктуры	Бюджетные инвестиции с учетом территориальных особенностей. Бюджетные субсидии на развитие социальной инфраструктуры как в центре, так и на периферии агломерации. Бюджетные субсидии на развитие транспортной системы. Тарифная политика	Сокращение времени в пути. Снижение оттока населения из периферии агломерации
Диверсификационное направление	Отраслевая структура экономической деятельности	Развитие новых отраслей экономики. Поддержка организаций реального сектора экономики. Поддержка уникальных точек экономического роста внутри городской агломерации	Налоговые льготы и льготное кредитование для креативной экономики. Особые экономические зоны для объектов промышленности. Долгосрочные государственные заказы, офсетные контракты	Повышение устойчивости экономического роста и объема бюджетных ресурсов городской агломерации. Снижение уровня безработицы
Направление знаний	Качество человеческого капитала, концентрация интеллектуального капитала	Интенсивное развитие научной и интеллектуальной инфраструктуры. Привлечение высококвалифицированных специалистов	Выделение территорий с особым правовым и финансовым статусом внутри городской агломерации (включают как особые экономические зоны, так и, например, зоны со льготной арендой для научной инфраструктуры)	Повышение производительности труда. Инновационный характер экономики городской агломерации
Направление выбора	Уровень социальной защиты населения, экологической безопасности, доступность качественных образовательных и медицинских услуг, мер поддержки, доступ к инфраструктуре финансовых рынков	Снижение разрыва в доходах населения и территорий. Реализация зеленой повестки	Централизация расходных обязательств и доходных источников на уровне городской агломерации для обеспечения синергетических эффектов масштабов городских агломераций. Налоговые инструменты и система пособий для снижения неравенства. Зеленое бюджетирование	Снижение неравенства. Улучшение экологической обстановки. Рост продолжительности жизни населения

Источник: составлено автором.

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

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

Вторая группа вопросов связана с классификацией бюджетных стимулов в разрезе задач бюджетного стимулирования.

С учетом выделенных подходов к целям и задачам бюджетного стимулирования с учетом больших вызовов (рост концентрации населения, масштабная миграция, рост потребления, дефицит и дороговизна ресурсов, неравенство, изменение структуры экономики и другие), а также необходимости увязки бюджетного стимулирования с задачами развития городских агломераций в диссертации выделены типы задач бюджетного стимулирования развития городских агломераций для ответа на современные вызовы, которые представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Задачи и инструменты бюджетного стимулирования

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

Источник: составлено автором.

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

задач.

Основные инструменты бюджетного стимулирования, а также ключевые цели бюджетного стимулирования (в соответствии с выделенными критериями городской агломерации как точки экономического роста) приведены на рисунке 2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Цели, предметы и инструменты бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста

Предложенная классификация позволяет определить и обеспечить скоординированное использование бюджетных стимулов, необходимых для достижения конкретных целей бюджетного стимулирования в зависимости от:

1) типа задач; 2) имеющихся финансовых ресурсов; 3) особенностей организации управления городской агломерацией; 4) существующих вызовов. Выявленные в диссертации основные направления воздействия бюджетных стимулов в рамках решения различных типов задач на экономический рост в городских агломерациях позволяют повысить обоснованность выбора бюджетных стимулов в зависимости от стимулируемого фактора экономического роста.

Третья группа вопросов связана с выделением трендов развития концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в XX–XXI вв.

Проведенный в диссертации анализ научных публикаций, аналитических обзоров и статистической информации позволил в качестве основных трендов трансформации концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций в XX–XXI вв. выделить следующие:

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

финансирования и взаимодополняемости.

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

Знание этих трендов на практике позволяет определить «узкие места» и направления совершенствования бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста на долгосрочную перспективу.

Четвертая группа вопросов связана с разработкой методических подходов к оценке эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций.

Под эффектом (результатом) бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста нами понимается измеримый показатель достижения цели (задачи) бюджетного стимулирования. При этом конечный эффект мы предлагаем определять исходя из ранее характеристик городской агломерации как точки роста.

Инструментарий оценки эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций представлен на рисунке 3.

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



Источник: составлено автором.

Рисунок 3 – Инструментарий оценки эффектов бюджетного стимулирования развития городских агломераций

К основным типам эффектов бюджетного стимулирования можно отнести:

- конечные эффекты, позволяющие оценить соответствие городской агломерации характеристикам точки экономического роста;
- непосредственные результаты, декомпозированные исходя из параметров конечных эффектов.

При этом предлагаем применять следующие общие подходы к оценке эффектов:

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

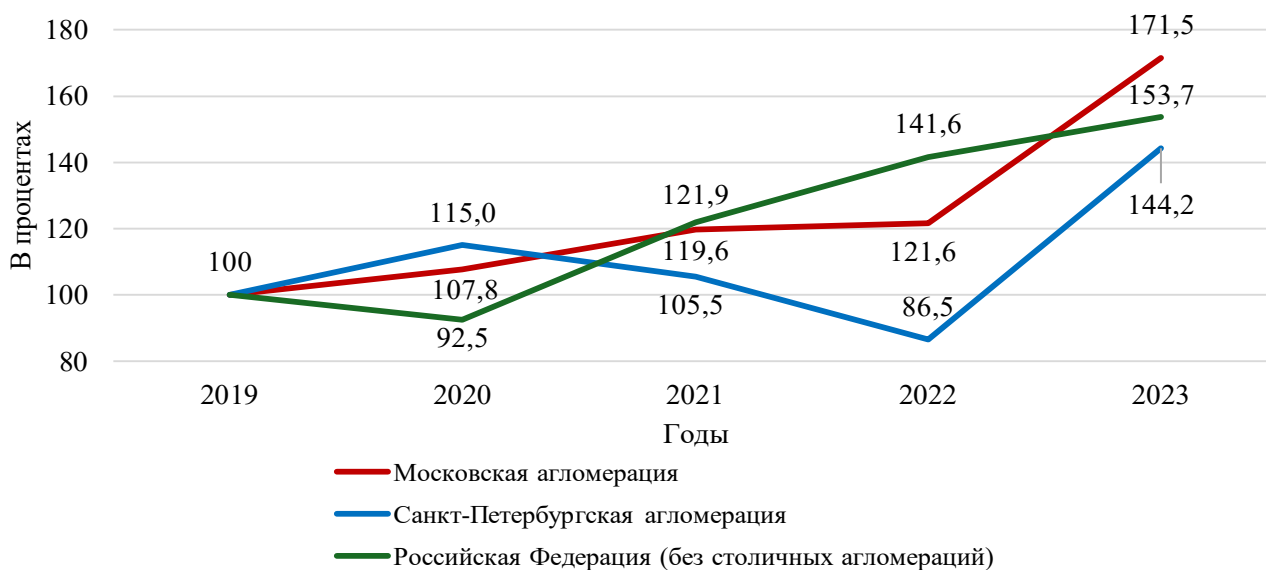
коммерческих наборов big data);

- учет данных цифровых двойников и цифрового моделирования;
- агрегация данных, полученных по муниципальным образованиям и субъектам Российской Федерации, в разрезе городских агломераций;
- учет прямых расходов вышестоящих уровней управления и вклада частного сектора в достижение показателей.

Действующие методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации по данной группе вопросов включают подходы по определению только отдельных непосредственных результатов (фактически универсальных для всех типов муниципальных образований), не обеспечивая связи с конечными эффектами и характеристиками городской агломерации как точки экономического роста. В этой связи нами предлагается увязывать непосредственные результаты с конечными эффектами и рассматривать эффекты от бюджетного стимулирования развития городских агломераций не только в части статистических показателей муниципальных образований, но и в части вклада в показатели регионального и федерального уровня.

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

Результаты расчета фискального эффекта бюджетного стимулирования развития Московской и Санкт-Петербургской городских агломераций, подтверждающие их статус точек роста для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, относящихся к федеральному уровню, представлены на рисунке 4.



Источник: рассчитано автором по данным формы № 1-НМ «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации».

Рисунок 4 – Темпы роста доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, администрируемых Федеральной налоговой службой

Пятая группа вопросов связана с разработкой концептуальных подходов к оценке бюджетного импульса в городской агломерации в статичном, динамичном и качественном измерениях и алгоритма формирования агломерационного бюджета как программы бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста.

Бюджетное стимулирование только в рамках «собственных» средств бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, как правило, не позволяет обеспечить прорывного характера развития городских агломераций как точек экономического роста. Для достижения целей и показателей «рывка», преодоления инерционного сценария зачастую требуется реализация полноценной программы бюджетного стимулирования, включая привлечение средств федерального уровня (федеральный бюджет, в том числе средства Фонда национального благосостояния, прямые расходы крупных федеральных организаций и заказчиков), заимствования на инфраструктурные проекты (с учетом необходимости обеспечения безопасного уровня долговой нагрузки). Финансовые аспекты такого «рывка» можно оценить с помощью бюджетного импульса.

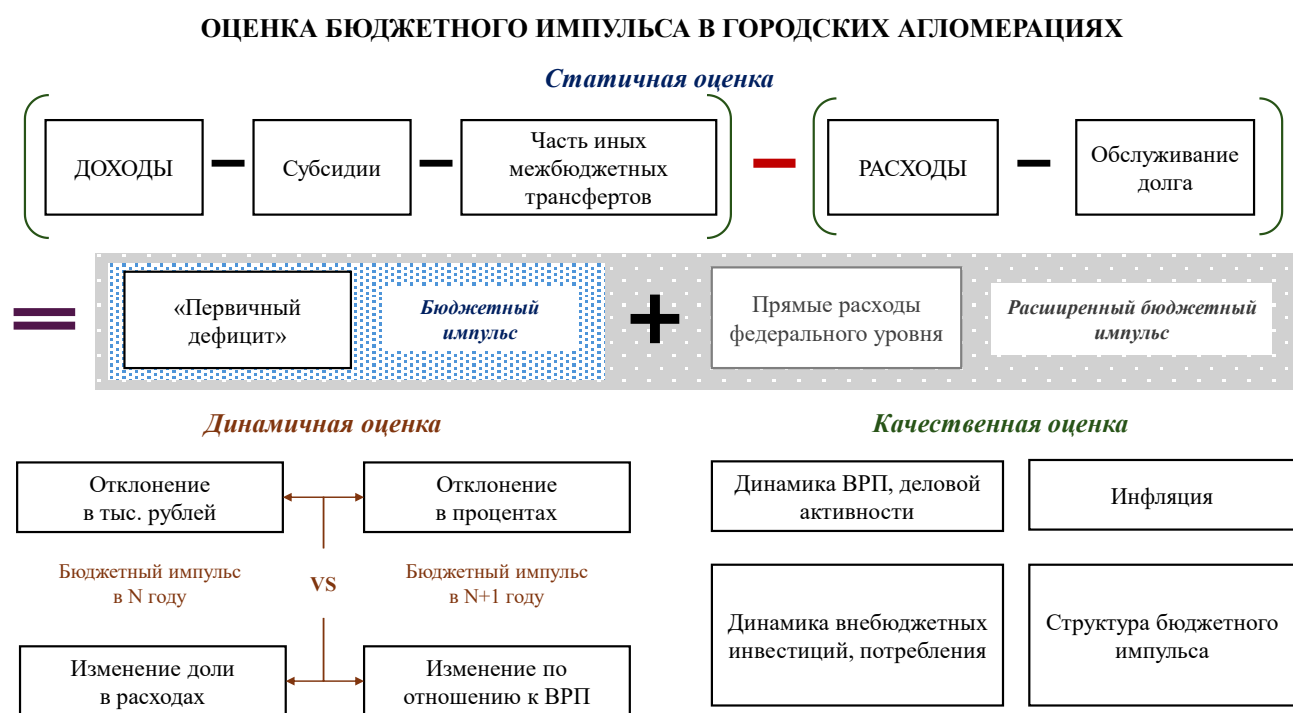
Бюджетный импульс является важным компонентом агломерационного бюджета, под которым нами понимается аналитически обособленная часть расходов (в том числе налоговых) бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, направляемая на финансовое обеспечение реализации программы бюджетного стимулирования развития городской агломерации как точки экономического роста. Бюджетный импульс транслируется в экономику через предоставление социальных трансфертов, субсидирование, закупки, инвестиции, а также снижение налоговой нагрузки (рост налоговых расходов). Бюджетный импульс направлен на увеличение совокупного спроса и рост деловой активности, при этом его влияние может уменьшаться за счет инфляции.

Планирование и управление агломерационными расходами требует координации деятельности органов публичной власти публично-правовых образований, входящих в состав городской агломерации, в том числе в рамках заседаний бюджетных комиссий исполнительных органов публичной власти, их рабочих групп, а также в рамках комиссий и рабочих групп представительных органов публичной власти. В этой связи мы считаем целесообразным инкорпорирование процесса формирования агломерационного бюджета с учетом параметров бюджетного импульса в процесс составления и рассмотрения проектов бюджетов публично-правовых образований, входящих в состав городских агломераций, на очередной финансовый год и плановый период.

При этом подобная программа бюджетного стимулирования может использоваться на широком временном горизонте, включая три отчетных года (для оценки эффектов предыдущих этапов программы), текущий год, а также период, соответствующий периоду, на который принимается бюджет.

Мы предлагаем оценку бюджетного импульса в городской агломерации производить в трех измерениях: статично, динамично и качественно – что схематично представлено на рисунке 5. Статичная оценка будет базой для последующих расчетов, она охарактеризует абсолютное или относительное значение бюджетного импульса в конкретный период (год). Вместе с тем для

оценки «чистого» объема вливаний по отношению к прошлым периодам предлагаем осуществлять динамичную оценку. Следует отметить, что у бюджетного импульса есть эффект, проявляющийся в активизации деловой активности, росте ВРП, инвестиций, потребления. Кроме того, он влияет на темпы инфляции. С целью определения эффекта бюджетного импульса, подготовки предложений по возможной корректировке структуры бюджетного импульса предлагаем использовать параметры качественной оценки.



Источник: составлено автором.

Рисунок 5 – Оценка бюджетного импульса в городских агломерациях

Результаты апробации предложенного в диссертации методического подхода к расчету бюджетного импульса в Нижегородской агломерации в 2020–2023 гг. представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Расчет бюджетного импульса в Нижегородской агломерации

В миллиардах рублей

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
1	2	3	4	5
Доходы бюджета городского округа Нижний Новгород, в том числе	37,72	45,17	68,31	63,09
Доходы, составляющие бюджетный импульс, из них	4,59	6,44	28,55	18,71
Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, а также на реализацию мероприятий в рамках адресной инвестиционной программы	0,79	1,99	19,56	10,00
Субсидии в рамках подготовки к событийным мероприятиям (празднование 800-летия со дня основания города Нижний Новгород, транспортное обслуживание чемпионата мира по футболу 2018 года)	1,86	0,84	-	-

Продолжение таблицы 4

В миллиардах рублей

1	2	3	4	5
Субсидии на приведение в нормативное состояние автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений в рамках реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги»	0,46	0,19	0,14	-
Субсидии на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства, за счет средств, поступивших от государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	0,07	0,38	1,67	1,03
Субсидии на поддержку программ формирования современной городской среды	0,70	0,74	1,83	1,48
Субсидии на сокращение доли загрязненных сточных вод	0,40	0,11	2,12	2,90
Субсидии на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов	-	2,10	2,15	2,77
Иные доходы	33,13	38,73	39,77	44,38
Расходы бюджета городского округа Нижний Новгород	38,14	45,50	69,79	65,14
Дефицит бюджета городского округа Нижний Новгород	0,42	0,34	1,47	2,05
В том числе «чистое» получение бюджетных кредитов из областного бюджета Нижегородской области	-	5,09	7,53	-
Бюджетный импульс	4,59	11,53	36,07	18,71
Бюджетный импульс, в процентах от общего объема расходов бюджета городского округа Нижний Новгород, в процентах	12,0	25,3	51,7	28,7
Кроме того Получение областным бюджетом Нижегородской области бюджетных кредитов из федерального бюджета на реализацию инфраструктурного проекта комплексного развития Нижегородской агломерации (за исключением объемов, переданных в качестве бюджетных кредитов местным бюджетам)	-	-	26,76	29,14

Источник: составлено автором.

III Заключение

В рамках исследования определены особенности бюджетного стимулирования развития городских агломераций, включая критерии городской агломерации как точки роста, уточнены цель и задачи бюджетного стимулирования с учетом больших вызовов. На основе направлений влияния агломерационного эффекта и с учетом выделенных дисбалансов нами уточнены предмет и наборы бюджетных стимулов.

Сформулированные в диссертации тренды развития концептуальных подходов к бюджетному стимулированию развития городских агломераций позволяют сделать выводы об интернационализации целей и задач стимулирования,

переходе к софинансированию как с частным сектором, так и между бюджетами бюджетной системы при решении задач развития.

Выделены основные типы эффектов бюджетного стимулирования, сформулированы методические подходы к проведению их оценки.

С учетом выявленной необходимости в обеспечении «прорывного» характера развития городских агломераций, а также повышения степени координации бюджетной политики между различными публично-правовыми образованиями предлагается алгоритм формирования программы бюджетного стимулирования в форме агломерационного бюджета, а также методика расчета бюджетного импульса в статичном, динамичном и качественном измерениях как составного элемента агломерационного бюджета.

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Виноградов, Н.В. Бюджетные стимулы развития городских агломераций в XXI веке / Н.В. Виноградов // Финансы. – 2022. – № 5. – С. 58–64. – ISSN 0869-446X.

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

3. Виноградов, Н.В. Качественная и количественная оценка бюджетного стимулирования развития городских агломераций как точек экономического роста / Н.В. Виноградов // Финансовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 143–148. – ISSN 2218-4708.

4. Виноградов, Н.В. Бюджетный импульс в городской агломерации: особенности и методология оценки / Н.В. Виноградов // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2024. – № 1. – С. 217–224. – ISSN 2075-1826.