



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 42–47

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2023, vol. 23, iss. 1, pp. 42–47

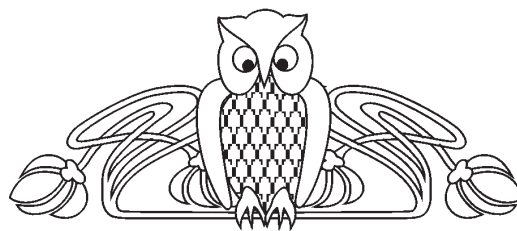
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-1-42-47>, EDN: DBSYCU

Научная статья  
УДК 338.26

## Финансовые аспекты развития Саратовской агломерации

А. О. Рындина ✉, В. А. Свищева



Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Московская, д. 164

Рындина Александра Олеговна, кандидат экономических наук, заведующий кафедрой финансов, кредита и налогообложения, ryndina-ao@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6327-0962>

Свищева Виктория Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, svishcheva-va@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7984-6831>

**Аннотация. Введение.** Вопрос финансового обеспечения развития городских агломераций является одним из актуальных, так как своевременность и полнота финансирования интеграционных процессов во многом определяют успех в достижении целей создания агломераций. Особое значение приобретает бюджетная и налоговая интеграция местных территорий, включаемых в состав единого агломерационного пространства, поскольку действующее законодательство устанавливает значительную самостоятельность местных органов власти при формировании местных бюджетов. **Теоретический анализ.** Проанализированы используемые подходы и процессы по включению новых сельских территорий в уже сложившуюся систему управления городской агломерацией на примере создания «Большого Саратова» как части Саратовской городской агломерации. Выявлены правовые и экономические факторы, сдерживающие развитие агломерации. Изучены особенности формирования объединенного городского бюджета и бюджетные полномочия сельских администраций в составе агломерации. Рассмотрены проблемы дифференциации местного налогообложения с учетом различий сельских и городских территорий. **Обсуждение результатов.** Исследование особенностей интеграции сельских и городских территорий в единую социально-экономическую систему выявило преимущества и проблемы создания единой бюджетно-налоговой системы на территории агломерации. Проведенный анализ позволил обосновать мероприятия по развитию городской агломерации в части совершенствования налогообложения и бюджетного процесса на ее территории.

**Ключевые слова:** городская агломерация, бюджет, бюджетный процесс, налоги, местное налогообложение

**Для цитирования:** Рындина А. О., Свищева В. А. Финансовые аспекты развития Саратовской агломерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 42–47. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-1-42-47>, EDN: DBSYCU

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

### Financial aspects of the Saratov agglomeration development

А. О. Ryndina ✉, V. A. Svishcheva

Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 164 Moskovskaya St., Saratov 410012, Russia

Alexandra O. Ryndina, ryndina-ao@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6327-0962>

Victoria A. Svishcheva, svishcheva-va@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7984-6831>

**Abstract. Introduction.** The issue of financial support for the development of urban agglomerations is one of the most relevant, since the timeliness and completeness of the integration processes financing largely determine the success in achieving the goals of creating agglomerations. Of particular importance is the budgetary and tax integration of local territories included in the single agglomeration space, since the current legislation establishes significant independence of local authorities in the formation of local budgets. **Theoretical analysis.** The article analyzes the approaches and processes used to include new rural areas in the already established system of urban agglomeration management using the example of the creation of “Greater Saratov” as part of the Saratov urban agglomeration. Legal and economic factors hindering the development of the agglomeration are identified. The features of the unified city budget formation and the budgetary powers of rural administrations as part of the agglomeration are studied. The problems of local taxation differentiation, taking into account the differences between rural and urban areas, are considered. **Discussion of results.** The study of the rural and urban areas integration features into a single socio-economic system revealed the advantages and problems of creating a unified budgetary and tax system in the agglomeration. The analysis carried out made it possible to substantiate measures for the urban agglomeration development, in terms of improving taxation and the budgetary process on its territory.

**Keywords:** urban agglomeration, budget, budgetary process, taxes, local taxation



**For citation:** Ryndina A. O., Svishcheva V. A. Financial aspects of the Saratov agglomeration development. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2023, vol. 23, iss. 1, pp. 42–47 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-1-42-47>, EDN: DBSYCU

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

## Введение

Вопросы развития городских агломераций как наиболее эффективной формы расселения, позволяющей решить большинство проблем при реализации социально-экономической политики государства, активно дискутируются в научном мире с начала прошлого столетия. При этом противники агломерирования, к которым можно отнести Ж. Шабо и Ж. Боже-Гарнье, делают акцент на том, что городские агломерации возникают в случае бессистемного роста поселений и влекут за собой перекокс в структуре хозяйства.

Изначально формирование городских агломераций было обусловлено развитием и усложнением промышленного производства, требующего увеличения рабочих мест, что и решалось за счет перетока рабочей силы из сельских поселений.

Особенности развития городских агломераций имеются во всех странах и зависят от ряда факторов, к которым можно отнести структуру промышленности, систему управления, территориальную структуру и т.д. Однако общим для них является непосредственное участие органов управления государства при их формировании.

В России процесс развития городских агломераций начался позднее, чем в других странах мира. При этом уже в 2012 г. в нашей стране насчитывалось 15 городов с населением более 1 млн жителей, что соотносится с третьим местом в мире. До настоящего времени продолжается процесс концентрации населения в крупных городах, что свидетельствует о продолжении процесса агломерирования. За последние 10 лет наблюдается тенденция к увеличению городского населения. Так, на 1 января 2002 г. в общей численности населения Российской Федерации (145 649 334 чел.) доля городского населения составляла 73,28%, а на 1 января 2022 г. – уже 74,8% [1].

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. отмечает, что общемировой тенденцией является образование крупных городских агломераций как наиболее успешной формы социально-экономического развития отдельных территорий и государства в целом. С этих позиций актуальна тема исследований на региональном и муниципальном уровнях возможных условий, содержания и последствий протекающих агломерационных процессов в конкретных социально-экономических условиях. От глубины понимания этих проблем зависит

формирование конкретных механизмов управления формированием агломераций [2, с. 240].

В указанной Стратегии приводится определение понятия «агломерация», согласно которому она представляет собой совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями. Особенностью агломераций является их межмуниципальный, а зачастую и межрегиональный характер, когда в состав агломерации входят территории разных муниципальных образований, в том числе те, которые могут относиться к разным субъектам РФ. Поэтому в научной литературе можно встретить понимание агломерации как одной из форм межмуниципального сотрудничества [3, с. 65]. Такая особенность требует создания специальной системы управления и координации развития агломерации, в которую вовлечены многие органы региональной и местной власти разных публично-правовых образований.

Говоря о формах управления городскими агломерациями, следует отметить, что в зарубежной практике принято выделять централизованную и децентрализованную формы. Модели управления городскими агломерациями подразделяются на одно- и двухуровневые. К особенностям одноуровневой модели следует отнести возможность ее реализации как через единое муниципальное управление, так и через договорную модель управления. Для единого управления присуща централизованная форма, предполагающая создание единого органа управления. В основу договорной модели заложен механизм межмуниципального сотрудничества [4, с. 45].

Рассматривая двухуровневую модель управления городской агломерацией следует отметить, что она предполагает создание постоянно действующего органа управления, не входящего в структуру управления муниципальным образованием, а находящуюся над ним, который несет ответственность за реализацию наиболее значимых для агломерации направлений. Такая модель может быть реализована посредством модели муниципального управления и модели регионального управления. В первом случае предполагается создание муниципального образования «второго уровня» без изменения действующей системы муниципалитетов (например,



агломерация Большой Монреаль). Во втором случае предполагается осуществление управления органами власти региона (данная система управления в чистом виде не встречается).

В зависимости от избранной модели управления городской агломераций будут сформированы и ее финансовые основы. Данная проблематика является актуальной в связи с тем, что в настоящее время процессы по созданию крупной городской агломерации запущены в Саратовской области.

### Теоретический анализ

Проблемы и подходы развития Саратовской агломерации обсуждаются в кругах региональных чиновников и экспертов с 2012 г. Для этих целей создан специальный координационный орган управления – ГКУ СО «Центр развития Саратовской агломерации и промышленных парков» и определена Стратегия Саратовской агломерации и ее основные направления развития [5]. Целевым ориентиром территориального развития является вовлечение в Саратовскую агломерацию следующих территорий: городской округ «Город Саратов», Энгельсский муниципальный район, Татищевский муниципальный район и Красноармейский муниципальный район. В 2022 г. важнейшим шагом по созданию Саратовской агломерации стало расширение границ городского округа «Город Саратов» путем присоединения территорий, относящихся к Саратовскому муниципальному району, который окружал областной центр со всех сторон и создавал основной потенциал территориального развития для агломерации.

Таким образом, спецификой Саратовской агломерации стало беспрецедентное для России по своему масштабу объединение сельских и городской территорий в так называемый «Большой Саратов», который в своих новых границах стал вторым городом после Москвы по площади занимаемой территории.

«Большой Саратов» сегодня признается уже сложившейся агломерацией, обладающей соответствующими характеристиками и социально-экономическими связями. Он представляет собой современный город с его пригородными субцентрами, которые называют системой городских деревень (urban villages). Сложные задачи, поставленные в Стратегии развития Саратовской агломерации, требуют значительного финансового обеспечения. Те интеграционные процессы, которые сегодня происходят на территории «Большого Саратова» позволяют провести системный экономический анализ и выявить первые результаты и проблемы в организации

бюджетного процесса и системы налогообложения в рамках новых социально-экономических отношений.

В результате проведенного исследования применяемых подходов и процессов по включению новых сельских территорий в уже сложившуюся систему управления «Городом Саратовом» можно выделить следующие проблемные сферы, влияющие на дальнейшее успешное развитие новой агломерации.

К возможным положительным эффектам расширения территории Саратова следует отнести рост деловой активности бизнеса и формирование более благоприятной среды благодаря развитию инфраструктуры внутри агломерации и открытие новых производств на ее территории, а также расширение ресурсной базы областного центра. Но это направление требует глобальных финансовых вложений, которые вряд ли смогут быть покрыты за счет налогов, поступающих из новых районов. В мировой практике агломерирования есть как положительный, так и отрицательный опыт. Главным фактором, замедляющим, а, возможно, и делающим невозможным развитие агломерации, может стать проблема интеграции городских и сельских территорий в одно целое и сохранение конфликта этих территорий в перманентном состоянии. Кроме того, дополнительным ограничением может выступать законодательная неурегулированность терминологического аппарата по вопросам агломерирования, что вносит некоторое разночтение как в сам термин «агломерация», так и в способы и методологию управления городской агломерацией. Отсутствие единого правового поля по вопросам создания и управления агломерацией может приводить к сложностям при формировании ее финансовой основы.

Особенности Саратовской агломерации, включающей значительное число сельских территорий, могут иметь положительный эффект за счет развития так называемого сельскохозяйственного пояса агломерации, что в современных условиях импортозамещения и достижения высоких показателей продовольственной безопасности способно стать для нее драйвером роста.

Развитие вновь присоединенных территорий и доведение уровня социально-экономического развития на них хотя бы до уровня областного центра, т.е., говоря простым языком, «старого Саратова», потребует значительных затрат из бюджета города. Наблюдающаяся в настоящее время маятниковая миграция никуда не исчезнет в среднесрочной перспективе. Население вновь присоединенных районов будет также стремиться трудоустроиться в областном центре,



так как уровень заработной платы да и наличие вакантных свободных мест здесь больше. При создании рабочих мест в пределах вновь вошедших районов тоже могут возникнуть сложности, поскольку транспортная доступность для работника, проживающего не на территории нового района, крайне низкая, что будет делать такие рабочие места малопривлекательными. Закрывать вакансии коренными жителями территории вряд ли удастся.

Важнейшей задачей в ходе присоединения является интеграция бюджетов присоединенных сельских и городских поселений и всего муниципального района в общий бюджет городского округа «Город Саратов», а также организация на новых территориях бюджетного процесса по единым правилам и технологиям уже в рамках формирования и исполнения единого городского бюджета как бюджета городской агломерации. Трудности при реализации данной задачи связаны с разнообразной практикой при планировании и исполнении бюджетов сельских территорий. За долгие годы их органы власти использовали свои технологии осуществления бюджетного процесса и местного налогообложения, что обеспечивало реализацию принципа самостоятельности бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Однако в условиях создания агломерации и объединения сельских территорий в единые административно-территориальные границы «Большого Саратова» это стало значительным препятствием для обеспечения эффективности общего расширенного бюджета муниципального образования «Город Саратов». Для оптимизации бюджетного процесса в настоящее время требуются разработка и внедрение ряда специальных мер, обеспечивающих единые подходы в бюджетно-налоговой сфере на территории агломерации.

Как показал проведенный анализ, присоединение новых территорий практически никак не отразилось на общем объеме бюджета муниципального образования «Город Саратов». Так как объем консолидированного бюджета Саратовского муниципального района, сформировавшегося ранее, составлял около 1 млрд руб., то данные средства составляют всего порядка 5% общего городского объединенного бюджета. Таким образом, можно отметить следующие наиболее важные черты бюджетно-налоговой интеграции при создании «Большого Саратова».

1. Явное несоответствие размера присоединяемой территории и объема интегрированных бюджетов. Территории Саратова и Саратовского района соотносятся примерно в пропорции 1:5 (400 кв. км и 1900 кв. км соответственно),

а их бюджеты соотносятся в пропорции 13:1 (18,5 млрд руб. и 1,1 млрд руб. соответственно). При этом численность старого Саратова составляла 850 тыс. чел, а Саратовского района – около 50 тыс. чел.

Уже можно с уверенностью отметить, что присоединение увеличило бюджетную нагрузку муниципалитета в целом и значительно снизило бюджетную обеспеченность областного центра. Особенно острые проблемы финансирования возникли в социально-культурной сфере, так как соответствующие муниципальные объекты сельских территорий находятся в значительно худшем материально-техническом состоянии, чем аналогичные объекты городской территории, и их финансирование по новым более высоким стандартам требует увеличения бюджетных расходов. Также высокая потребность в бюджетном финансировании связана с содержанием и ремонтом дорог местного значения на сельских территориях, качество которых объективно очень низкое. Таким образом, город стал поставщиком финансов в сельские территории без организации альтернативного взаимовыгодного сотрудничества.

2. Определение единого порядка налогообложения по местным налогам на общей территории. Объединяя разные территории, в дальнейшем придется каким-то образом унифицировать и налоговое законодательство, так как ставки по местным налогам разнятся в г. Саратове и присоединенных районах. Так, для примера, ставки по налогу на имущество физических лиц по большей части объектов недвижимости в присоединенных районах составляют 0,3% (по жилью стоимостью до 300 млн руб., т.е. практически по всей недвижимости), а в г. Саратове наблюдается некоторая регрессия по ставкам. Например, на 2022 г. по жилым домам стоимостью до 3 млн руб. ставка составляет 0,17%; от 3 млн руб. до 5 млн руб. – 0,06%; свыше 5 млн руб. – 0,04%. В случае перехода к ставкам, установленным в г. Саратове, бюджет агломерации будет недополучать налоговые поступления по местным налогам в размере разницы между налогами по ставкам Саратовского района и г. Саратова (например, в среднем 2,94% с объекта недвижимого имущества от кадастровой стоимости объекта). Это может вызвать еще большее протестное движение по поводу интеграции территорий района и областного центра со стороны жителей областного центра. Если в дальнейшем будет пересмотрена кадастровая стоимость земли и недвижимости новых городских районов, протестное движение будет уже со стороны жителей вновь присоединенных районов.



При этом следует отметить, что по муниципальным образованиям, входящим в Гагаринский район г. Саратова, включающий все присоединенные территории, в 2022 г. сохранены ставки, действовавшие до объединения. Однако данный вопрос требует внимательного изучения и выявления расхождений в налогообложении в присоединяемых территориях и в самом г. Саратове.

3. Существует риск роста долговой нагрузки на местный бюджет из-за увеличения муниципального долга за счет объединения долгов консолидированного муниципального района и города. В том числе возникают правовые тонкости переоформления документов с кредиторами в ходе территориальной реорганизации и определения правопреемника по долговым обязательствам сельских территорий. Так, объем муниципального долга Саратовского района на 1 января 2022 г. составлял около 40 млн руб., основной долей которого были банковские кредиты. Это относительно небольшая сумма, однако и она требует надлежащего обслуживания и погашения.

4. Значительные риски имеются в части организации бюджетного процесса на присоединяемых территориях, так как практика бюджетного планирования и управления бюджетом весьма разная в различных муниципальных образованиях. К тому же во многих поселениях нет опыта планирования бюджета на трехлетний период, в то время как в Саратове данная практика имеет место уже несколько лет. Это может отразиться на качестве бюджетных проектировок и точности исполнения бюджетных обязательств в течение финансового года.

Важнейшим вопросом при интеграции сельских территорий стало определение правового статуса бывших местных администраций и их участия в бюджетном процессе. Агломерация в форме «Большого Саратова» характеризуется потерей сельскими администрациями финансовой самостоятельности. Статус главного администратора бюджетных средств местного бюджета в настоящее время имеет только Департамент Гагаринского административного района, который стал преемником Администрации Саратовского муниципального района. В то же время администрации сельских поселений утратили этот статус и являются подразделениями (территориально удаленными отделами) нового Департамента. То есть они полностью исключены из участников бюджетного процесса и потеряли все бюджетные права, в том числе и как бюджетополучатели. Такая централизованная схема территориального взаимодействия с управлен-

ческим аппаратом присоединенных сельских территорий ухудшает оперативность в решении вопросов местного значения, негативно влияет на их инициативность и может стать причиной возникновения рисков снижения эффективности бюджетных расходов в целом. Представляется, что бывшим администрациям сельских территорий следует придать организационно-правовую форму казенных учреждений, подведомственных Департаменту Гагаринского административного района, и наделить их правами бюджетополучателей. Такой подход обеспечит возможность формировать для них бюджетные сметы, которые будут точно отражать объемы финансирования соответствующих сельских территорий. Сами сельские администрации получают больше финансовой самостоятельности и ответственности, что соответствует принципам местного самоуправления в условиях обширной территории агломерации.

5. Еще одной бюджетной особенностью «Большого Саратова» стало «перекрестное» финансирование объектов социально-культурной сферы на сельских территориях. Одни учреждения подведомственны по территориальному принципу Департаменту Гагаринского административного района, другие подведомственны по отраслевому принципу соответствующим отраслевым комитетам Администрации муниципального образования «Город Саратов» (комитету по образованию, комитету по физической культуре и спорту и т.д.). В целях повышения эффективности бюджетных расходов требуется еще раз изучить подходы к определению подведомственности таких бюджетополучателей, так как возникает дублирование полномочий и функций между данными учреждениями

6. Важнейшим направлением бюджетной интеграции в рамках развития агломерации является организация и осуществление муниципального финансового контроля в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. С этих позиций можно предложить сконцентрировать муниципальный финансовый контроль именно на финансовой деятельности новых участников бюджетного процесса на присоединенных сельских территориях, чтобы своевременно выявлять возможные отклонения и проводить необходимые корректировки в бюджетных операциях. Такой финансовый контроль должен носить, в первую очередь, не репрессивный характер, и именно превентивный, он должен быть инструментом обучения единым правилам планирования и исполнения бюджета, что содействует интеграционным процессам развития городской агломерации в границах «Большого Саратова».



### Обсуждение результатов

Создание Саратовской агломерации требует пересмотра приоритетов бюджетных расходов. Таким образом, Администрация Саратова должна четко обозначить наиболее важные проектные мероприятия по созданию агломерации и определить объем их финансового обеспечения на среднесрочный период.

Необходимым является создание такой системы координации в рамках Саратовской агломерации, которая учитывала бы особенности территориального размещения при создании новых предприятий с ориентацией на экономическую интеграцию областного центра и населенных пунктов, входящих в агломерацию.

Безусловно, требуется специальная финансовая помощь из областного бюджета для восстановления прежнего уровня бюджетной обеспеченности г. Саратова. Так как регион поддерживает проект по созданию Саратовской агломерации и считает его приоритетным, то в областном бюджете должны ежегодно предусматриваться соответствующие межбюджетные трансферты свободного и целевого характера на развитие агломерации, которых в настоящее время нет.

Важно понимать, что успешное развитие Саратовской агломерации не может быть реализовано только за счет увеличения финансирования из бюджета Саратовской области. Необходима разработка и внедрение эффективных инструментов повышения инвестиционной привлекательности региона. Наиболее успешными могут быть инвестиционные налоговые льготы, развитие института частно-государственного партнерства, иные льготы и преференции.

Зарубежный опыт формирования и развития городских агломераций свидетельствует о том, что при разработке программ развития агломерации необходимо делать акцент на достижении синергетического эффекта от реализации программы. Для этого программа должна носить комплексный характер, предполагающий усиление межотраслевых связей. Планирование результатов программы должно охватывать различные сферы.

### Список литературы

1. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики РФ : [сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 09.01.2023).
2. Авдеева Т. Т., Лаврова Т. Г. Проблемы интеграции сельских территорий в городские агломерации (на примере Краснодарской агломерации) // *Modern Economy Success*. 2020. № 4. С. 240–246.
3. Одицова А. В. Проблемы развития агломераций в России // *Федерализм*. 2021. Т. 26, № 2 (102). С. 65–83. <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-65-83>
4. Паршута Е. В. Зарубежный опыт формирования и развития городских агломераций // *Экономика и управление*. 2014. № 15. С. 44–51.
5. Стратегия Саратовской агломерации 2021–2030. URL: <https://агломерация-саратов.рф/upload/iblock/918/aom1iyqyvjlwtiqklg7ytikynq00rirs.pdf> (дата обращения: 09.01.2023).

### References

1. Population of the Russian Federation by municipalities. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki RF* (Federal State Statistics Service of the Russian Federation. Site). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (accessed 9 January 2023) (in Russian).
2. Avdeeva T. T., Lavrova T. G. Problems of integration of rural areas into urban agglomerations (on the example of the Krasnodar agglomeration). *Modern Economy Success*, 2020, no. 4, pp. 240–246 (in Russian).
3. Odintsova A. V. Problems of development of agglomerations in Russia. *Federalism*, 2021, vol. 26, no. 2 (102), pp. 65–83 (in Russian). <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-65-83>
4. Parshuto E. V. Foreign experience in the formation and development of urban agglomerations. *Economics and Management*, 2014, no. 15, pp. 44–51 (in Russian).
5. *Strategiya Saratovskoy aglomeratsii 2021–2030* (Strategy of the Saratov agglomeration 2021–2030). Available at: URL: <https://агломерация-саратов.рф/upload/iblock/918/aom1iyqyvjlwtiqklg7ytikynq00rirs.pdf> (accessed 9 January 2023) (in Russian).

Поступила в редакцию 10.01.2023; одобрена после рецензирования 15.01.2023; принята к публикации 19.01.2023  
The article was submitted 10.01.2023; approved after reviewing 15.01.2023; accepted for publication 19.01.2023