
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 347.73

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(1).85-95



ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ВХОДЯЩИХ В ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ

С.М. Миронова

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

30 января 2020 г.

Дата принятия в печать –

17 марта 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

30 марта 2020 г.

Ключевые слова

Городская агломерация, межмуниципальное сотрудничество, финансовая поддержка, бюджет, межбюджетные трансферты, дорожные фонды, финансовый контроль, информационные технологии

Рассматриваются финансово-правовые тенденции территориального объединения муниципальных образований в агломерации. Такое объединение, с одной стороны, обусловлено требованиями времени и следует за опытом многих зарубежных государств. С другой стороны, в отсутствие достаточного нормативного регулирования агломерационных процессов, большая часть финансового обеспечения развития агломераций осуществляется из федерального центра. Анализируются дорожные фонды в качестве источника финансирования развития городских агломераций, поскольку развитие транспортной системы городских агломераций – один из приоритетных проектов федерального уровня, который осуществляется за счет средств федерального бюджета. Делается вывод о необходимости осуществления эффективного финансового контроля за расходованием средств дорожных фондов, в том числе с применением новых информационных технологий.

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE FINANCIAL AND LEGAL STATUS OF MUNICIPALITIES, INCLUDED IN URBAN AGGLOMERATIONS

Svetlana M. Mironova

Volgograd State University, Volgograd, Russia

Article info

Received –

2020 January 30

Accepted –

2020 March 17

Available online –

2020 March 30

Keywords

Urban agglomeration, inter-municipal co-operation, financial support, budget, budget transfers, road funds, financial control, information technologies

The subject of research is financial legal issues of the development of urban agglomerations. The purpose of the article is to confirm or refute hypothesis that the primary financial support for urban agglomerations is carried out at the federal level, based on federal programs for the development of the road network. Hence, municipalities that are part of urban agglomerations receive federal inter-budget transfers aimed at the development of roads and road infrastructure as the most critical link for the development of agglomerations.

The methodology The methodological basis of the research is formal-logical analysis of federal, regional, and municipal legal acts, methods of statistical analysis, generalization and synthesis are also used.

The main results and scope of their application. Urbanization of territories, urban population growth leads to the development of urban agglomerations. This phenomenon has been known for a long time, in foreign countries urban agglomerations are successfully developing. The formation of urban agglomerations is called one of the possible forms of regulation of intergovernmental relations. The Russian model for the development of agglomerations so far follows the path of allocating inter-budget transfers from the federal budget.

Agglomeration development is possible only with the interaction of all municipalities included in its composition, and the coordination of their actions, coordination of the regulatory framework of municipalities, including those aimed at optimizing budget expenditures. In this regard, the regulatory legal acts of the municipalities included in the

agglomeration must reflect requirements for inter-municipal cooperation, including the financing of agglomeration development projects.

Because the primary financing of the road sector is carried out through road funds, it is concluded that there is a need for effective financial control over the spending of road funds, including using new information technologies. Shortcomings of introducing a publicly accessible information-analytical system for monitoring the formation and use of road funds are noted, and suggestions are made for improving the information system to implement the principle of openness (accessibility) of data on budget spending.

Conclusions. The tendency of the territorial association of municipalities in the agglomeration, on the one hand, is due to the requirements of the time and follows the experience of many foreign countries. On the other hand, in the absence of sufficient regulatory regulation of agglomeration processes, most of the financial support for the development of agglomerations is carried out from the federal center. Road funds act are the source of financing the development of urban agglomerations, since the development of the transport system of urban agglomerations should be called one of the priority projects at the federal level, which is carried out at the expense of the federal budget. The conclusion is drawn on the need for effective financial control over the expenditure of funds of road funds, including the use of new information technologies.

1. Введение

Одним из вариантов решения вопроса по взаимодействию муниципалитетов, объединения их финансовых ресурсов с целью решения вопросов местного значения, становится укрупнение муниципальных образований, которое происходит в России в последние годы. Теория и практика продолжает искать возможные формы финансового и бюджетного взаимодействия между муниципальными образованиями. Одной из таких форм могут стать городские агломерации. В литературе формирование городских агломераций называют одной из возможных форм регулирования межбюджетных отношений [1, с. 146]. Несмотря на то, что финансово-правовой механизм развития городских агломераций пока нормативно не закреплён, следует оценить перспективы такого правового регулирования для развития территорий.

Урбанизация территорий, рост городского населения приводит к развитию городских агломераций. Данное явление известно достаточно давно, в зарубежных странах городские агломерации успешно развиваются. Так, сегодня Франция имеет 1 268 межмуниципальных объединений с собственным налогообложением (вместо 2 134 в 2015 г.), в которые входят 15 городских районов, 14 городских общин, 219 общин агломерации и 1 019 общин ком-

мун [2]. В то же время зарубежный опыт показывает, что построение агломераций не всегда достигает тех финансовых результатов, которые были поставлены. Например, объединения муниципальных образований в городскую агломерацию Торонто не оказало существенного влияния ни на финансовую устойчивость Торонто, ни на его способность справляться с финансовыми кризисами, не способствовали экономии средств, несмотря на положительный эффект по увеличению доступа к налоговой базе небольших муниципалитетов [3].

Помимо традиционных факторов развития агломераций в России на развитие агломерационных территорий влияют отдельные проекты, такие как, например, «дальневосточный гектар». Граждане активно пользуются предоставленным правом по выделению земельным участкам на Дальнем Востоке¹ и предпочитают оформлять земельные участки компактно, неподалеку от населённых пунктов или достопримечательностей: так появляются компактно расположенные группы участков – агломерации «дальневосточных гектаров». На карте Дальнего Востока насчитывается порядка 80 таких агломераций. Создан первый населённый пункт на базе агломерации «дальневосточных гектаров» – село Дальневосточное в Хабаровском крае².

¹ 1000 заявлений в месяц поступает по программе «Дальневосточный гектар». URL: <https://hcfе.ru/news/1-000-applications-per-month-is-received-on-the-program-far-eastern-hectare/> (дата обращения 23.09.2019).

² Ждем: село Дальневосточное. В Хабаровском крае создан первый населённый пункт на «дальневосточных гек-

тарах» // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/06/04/reg-dfo/v-habarovskom-krae-sozdano-pervoe-selo-na-dalnevostochnyh-gektarah.html> (дата обращения: 15.08.2019).

Таким образом, развитие агломераций является перспективным направлением территориального развития России, что предопределяет исследование и финансово-правовых аспектов, связанных с межмуниципальным сотрудничеством между муниципальными образованиями, входящими в агломерации.

2. Правовое регулирование городских агломераций в России

В России, несмотря на давние предпосылки агломерационного развития, до сих пор нет четкой концепции развития агломераций, и многие правовые вопросы не урегулированы. В то же время вопросы развития агломераций ставятся на самом высшем уровне. Так, еще в 2012 году в своей программной статье «О наших экономических задачах» В.В. Путин указал на необходимость расширения «агломерационного радиуса» наших городов в 1,5–2 раза³. К необходимости развития агломераций президент РФ обращался и в 2016 году⁴. Отдельные направления развития агломераций закреплялись и раньше. Например, в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года говорилось о необходимости изменения федерального законодательства с учетом особенностей осуществления местного самоуправления в городских агломерациях⁵.

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года одной из основных задач по реализации направления, касающегося сбалансированного пространственного и регионального развития Российской Федерации, укрепления единства ее экономического пространства называет создание условий для развития городских агломераций⁶. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года закрепляет задачи по развитию городских агломераций⁷. Особое внимание

развитию в России крупных и крупнейших городских агломераций уделено Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁸.

Интерес к развитию городских агломераций возрос и в научной среде. Как справедливо отмечается в литературе, конституционно-правовое регулирование в области территориальной организации государства уже не успевает за меняющейся реальностью [4, с. 88]. При этом «в настоящее время регулирование агломераций связывают не столько с развитием самих агломераций, сколько с получением финансирования; бюджетное финансирование не должно являться целью правового регулирования» [5, с. 10–11].

В связи с отсутствием легального закрепления термина агломерации в федеральном законодательстве в научной литературе приводятся различные определения. Наиболее полно их классифицировала в своем исследовании Н.Р. Ижгузина, которая приводит 45 различных определений агломерации, а также предлагает внести такое определение в Градостроительный кодекс РФ [6]. При этом признавая довод о том, что определение в федеральном законе термина «агломерация» ради самого определения пока не очень целесообразно, скорее следует говорить о необходимости комплексного изменения ряда законодательных актов (Градостроительного кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона № 131-ФЗ и др.), в совокупности направленных на развитие агломераций.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года дает определение крупной и крупнейшей городских агломераций как совокупности компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными

³ Путин посвятил очередную программную статью экономическим задачам России. URL: <https://www.volgograd.kp.ru/daily/25825.5/2802322/>

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию» // Парламентская газета. № 45. 02-08.12.2016.

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 N 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

⁶ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на

период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁷ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2019).

экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями». Для крупной агломерации общая численность населения варьируется от 500 тыс. до 1 млн человек, для крупнейшей – свыше 1 млн человек. Определения агломерации можно встретить и в региональных нормативно-правовых актах⁹.

3. Финансово-правовые механизмы развития агломераций

Какие же финансовые механизмы развития городских агломераций предусматривает действующее российское законодательство?

Анализ нормативно-правовых актов всех трех уровней властей (федеральных, региональных и местных) показывает, что большая часть вопросов, связанных с финансовым обеспечением городских агломераций, концентрируется на федеральном уровне. Межбюджетные трансферты, выделяемые из федерального бюджета на развитие агломераций, в настоящее время являются одним из инструментов роста городов и территорий.

При этом нельзя признать такой инструмент достаточным, целесообразнее использовать его вместе с другими возможностями, как в рамках межмуниципального сотрудничества через софинансирование расходов, так и через применение бюджетных инвестиций [7–8]. Сочетание инструментов бюджетных инвестиций, публично-частного партнерства [9–11] повысит эффективность взаимодействия муниципальных образований между собой.

В силу того, что транспортная доступность является важным вопросом в развитии агломераций, перемещения жителей между муниципальными образованиями, входящими в агломерацию, на федеральном уровне предусмотрены программы, направленные на развитие данного вопроса. В Транспортной стратегии Российской Федерации в качестве цели «Формирование единого транспортного пространства России на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры» определено развитие транспортных систем крупных городских агломераций¹⁰. В

2016 году был утвержден приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги», в том числе направленный на улучшение нормативного состояния дорожной сети 34 городских агломераций с населением свыше 500 тыс. человек в каждой¹¹. Впоследствии президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (протокол от 24.12.2018 № 15), на основе которого принимаются нормативные акты регионального уровня. О необходимости развития дорожной сети городских агломераций отмечается и в других программах¹².

Таким образом, развитие транспортной системы городских агломераций следует назвать одним из приоритетных проектов федерального уровня, который осуществляется за счет средств федерального бюджета. Финансирование проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» осуществляется за счет средств дорожного фонда. В научной литературе исследование дорожных фондов в основном осуществляется через призму платежей, их формирующих. Особенно эта тема стала актуальна после введения платы с большегрузных автомобилей (система Платон) [12–13]. И лишь немногие исследования посвящены функционированию дорожных фондов в целом [14–16].

В настоящее время именно дорожные фонды выступают в качестве источника финансирования развития городских агломераций. В связи с этим представляется необходимым осуществление эффективного финансового контроля за расходованием средств дорожных фондов, в том числе с применением новых информационных технологий.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 сентября 2016 г. № 2) было принято решение о внедрении в 2017 году общественно доступной информационно-

⁹ См., например: Постановление Президиума Правительства Республики Хакасия от 21 мая 2013 г. № 37-п «Об утверждении Концепции развития Абакано-Черногорской агломерации на период до 2020 года» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 50. Ст. 5977.

¹¹ Паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным

проектам, протокол от 21 ноября 2016 г. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Ч. II). Ст. 340; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

аналитической системы контроля за формированием и эффективностью использования средств дорожных фондов (СКДФ)¹³. Данная система должна обеспечивать возможности по мониторингу соблюдения субъектами Российской Федерации требований бюджетного законодательства в части направления в дорожные фонды средств за счет предусмотренных источников в полном объеме; содержать сведения о планируемых направлениях расходования средств соответствующих дорожных фондов, в том числе планы закупок в части осуществления дорожных работ, включая пообъектные перечни участков дорожной сети и иных объектов, в отношении которых планируется осуществлять указанные работы; содержать сведения о выполненных дорожных работах, включая сведения о гарантийных обязательствах подрядных организаций.

В то же время несмотря на упоминание работы данного сервиса в тестовом режиме¹⁴, по состоянию на 1 января 2020 года сайт dorfond.ru является не доступным, ни какой информации о возможной работе этой системы в 2018–2019 году на сайте Минтранса, а также и в иных источниках не содержится¹⁵.

В Паспорте федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»¹⁶ на 2019 год запланировано внедрение системы СКДФ, ответственной организацией за реализацию внесения информации о 100 % автомобильных дорог общего пользования Российской Федерации до 31 декабря 2019 года назначена ФАУ «Росдорнии», запла-

нированы также мероприятия по обучению работы с системой (соответствующие Методические рекомендации разработаны ФАУ «Росдорнии»¹⁷). В настоящее время осуществляется сбор данных по регионам и муниципальным образованиям для формирования системы СКДФ¹⁸. Действующий сайт СКДФ (<https://sso.roadup.ru>) является малоинформативным и не позволяет стороннему пользователю войти в систему.

Таким образом, в силу того, что расходы на ремонт и реконструкцию дорог составляют существенные траты бюджетов, и данная сфера деятельности является закрытой, что влечет большие число нарушений, отмечаемых контрольно-счетными органами, в том числе. Счетной палатой РФ¹⁹, следует оценить важность данного проекта, поскольку введение такой информационной системы позволит обеспечить более открытое (прозрачное) расходование части бюджетных средств [17], что направлено в целом на эффективное расходование бюджетов, в том числе на уровне муниципальных образований. В связи с этим необходимо обеспечить доступ к таким сайтам и сведениям, на них содержащихся.

4. Формы финансирования проектов по развитию дорожной сети в городских агломерациях

Финансирование проектов по развитию дорожной сети в городских агломерациях осуществляется в форме иных межбюджетных трансфертов, порядок предоставления которых утвержден Постановлением Правительства РФ²⁰. Трансферты предоставляются на

¹³ Методические рекомендации по реализации государственной политики в области инвестиций, направляемых на развитие автомобильных дорог, использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в субъектах Российской Федерации, а также формированию и использованию бюджетных ассигнований региональных дорожных фондов // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Система контроля дорожных фондов начала работу в тестовом режиме. URL: <https://www.mintrans.ru/press-center/news/8554> (дата обращения: 14.10.2019).

¹⁵ Эксперт ОНФ И. Сухов отмечает, что в то время, когда сайт работал, открытие сайта осуществлялось очень медленно. См.: Сухов И. Систему контроля за формированием и использованием средств дорожных фондов нужно модернизировать. URL: <https://onf.ru/2019/01/22/suhov-sistemu-kontrolya-za-formirovaniem-i-ispolzovaniem-sredstv-dorozhnyh-fondov-nuzhno/> (дата обращения: 12.08.2019).

¹⁶ Паспорт федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20 декабря 2018 г. № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ URL: https://rosdornii.ru/files/bkad/Методические_рекомендации_по_работе_в_СКДФ.pdf.

¹⁸ См., например: О предоставлении данных в СКДФ по МО по всем дорогам // Официальный сайт Администрации Шекаловского сельского поселения Россошанского Муниципального района Воронежской области. URL: <http://shekalovka.rossoshmr.ru/index.php/novosti/336-21-maya-2018-g-o-predostavlenii-dannykh-v-skdf-po-mo-po-vsem-dorogam> (дата обращения: 12.10.2019).

¹⁹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты №4 (апрель) 2017 г. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/893/30052/> (дата обращения: 10.09.2019).

²⁰ Постановление Правительства РФ от 21.01.2017 № 47 «Об иных межбюджетных трансфертах, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги»

основании соглашения, заключаемого Федеральным дорожным агентством и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов устанавливают, что при распределении трансфертов учитывается численность населения крупнейших городских округов городских агломераций. При этом субъекты РФ должны выполнить ряд обязательств, таких как: достижение значений целевых показателей программ, установленных на отчетный период; целевое использование предоставленных иных межбюджетных трансфертов; финансирование регионом расходов в размере равному межбюджетному трансферту.

Например, в 2017 году всего было распределено 30 млрд. руб. среди 34 городских агломераций²¹. Лидерами по размеру трансферта стали Республика Татарстан (свыше 1,8 млрд руб.), Самарская область (1,8 млрд руб.), несколько регионов получили по 1,2 млрд руб. (Волгоградская, Кемеровская, Нижегородская, Ростовская, Свердловская области).

Министерство финансов РФ в своем письме от 04.04.2017 № 02-05-11/19638 разъясняет, что предоставление субъектами Российской Федерации за счет средств федерального бюджета иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на указанные цели согласно Правилам не предусмотрено. В то

же время в рамках региональных программ такие субсидии предусматриваются.

Например, Программой комплексного развития транспортной инфраструктуры городской агломерации Тюменской области предусмотрено предоставление субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Тюменской области на: строительство объектов дорожного хозяйства; проведение работ по реконструкции, капитальному ремонту или ремонту объектов дорожного хозяйства, необходимых для решения вопросов местного значения; подготовку (корректировку) проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий для проведения работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов дорожного хозяйства, проведению государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий указанных объектов»²². Порядок предоставления субсидий и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам, утвержден Постановлением Правительства Тюменской области от 28.12.2007 № 348-п.

В Саратовской области предусмотрено предоставление, как субсидий²³, так и иных межбюджетных трансфертов²⁴ городским округам и поселениям в границах городской агломерации. Например, в

государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 5. Ст. 795.

²¹ Распределение иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2017 году бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках основного мероприятия «Приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Постановление Правительства Тюменской области от 30 декабря 2014 № 701-п «Об утверждении государственной программы Тюменской области «Развитие транспортной инфраструктуры» до 2022 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2015.

²³ Постановление Правительства Саратовской области от 4 апреля 2017 г. № 151-П «О порядке предоставления субсидии бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах городских поселений области в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» за счет средств областного дорожного фонда

и условиях ее расходования» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.04.2017. Постановление Правительства Саратовской области от 12 апреля 2019 г. № 250-П «О порядке предоставления субсидии бюджетам городских округов области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах городских округов области в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за счет средств областного дорожного фонда и условиях ее расходования» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 19.04.2019.

²⁴ Постановление Правительства Саратовской области от 5 марта 2018 г. № 109-П «О порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах поселений области в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» за счет средств областного дорожного фонда» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 12.03.2018.

2017 году иные межбюджетные трансферты были предоставлены городу Энгельсу²⁵.

Реализация национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» способствует развитию регионального законодательства, поскольку без его принятия регионы не смогут принять участие в программе и получить финансирование. В 2019 году было обновлено региональное законодательство, регламентирующее порядок предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из региональных бюджетов на осуществление дорожной деятельности²⁶.

В то же время в отдельных субъектах РФ развитие законодательства об агломерациях идет опережающими темпами. По состоянию на 1 января 2020 года в двух субъектах РФ – Томской и Белгородской областях, приняты специальные законы о городских агломерациях.

В Томской области принят целый ряд нормативно-правовых актов, направленных на развитие агломераций. Рассмотрим, какие финансовые вопросы регламентируют данные акты. В первую очередь к ним следует отнести Закон Томской области от 10.04.2017 № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области», в котором дается определение агломерации: «группа муниципальных образований Томской области, объединяемых в определенных ими границах исходя из их географического положе-

ния и социально-экономических интересов для развития хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурных, рекреационных и иных связей в целях повышения качества жизни населения, улучшения условий ведения хозяйственной деятельности, реализации крупных инфраструктурных проектов»²⁷. Границы Томской агломерации в данном законе не обозначены.

Закон Томской области об агломерациях определяет деятельность органов государственной власти Томской области по финансированию агломерационных проектов (программ). Но данные вопросы практически не раскрыты. Особенности финансирования агломерационных проектов (программ), закрепленные ст. 10 Закона, по факту являются отсылочными нормами к действующему законодательству, которое пока не устанавливает механизма финансирования агломераций²⁸.

Одним из важных связующих звеньев в городской агломерации является транспортная доступность для жителей, что было отражено в понятии «агломерация» в другом законе Томской области: «агломерация – совокупность территорий муниципальных образований "Город Томск", "Городской округ – закрытое административно-территориальное образование Северск Томской области", "Томский район", обусловленная транспортной доступно-

²⁵ Распоряжение Правительства Саратовской области от 28 февраля 2018 г. № 54-Пр «О распределении на 2018 год иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах поселений области в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» за счет средств областного дорожного фонда».

²⁶ См., например: Постановление Правительства Магаданской области от 16 мая 2019 г. № 341-пп «О распределении иного межбюджетного трансферта бюджетам городских округов, имеющего целевое назначение, направленного на достижение результатов регионального проекта «Дорожная сеть» программы комплексного развития объединенной дорожной сети городской агломерации Магаданская, в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Постановление Кабинета Министров ЧР от 18 октября 2019 г. № 423 «О распределении средств республиканского бюджета Чувашской Республики на реализацию мероприятий комплексного развития транспортной инфраструктуры Чебоксарской агломерации в рамках реализации национального проекта «Без-

опасные и качественные автомобильные дороги» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Постановление Правительства Саратовской области от 16 мая 2019 г. № 331-П «О Порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах городских поселений области в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за счет средств областного дорожного фонда».

²⁷ Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2017. № 4/1(168).

²⁸ Необходимо отметить, что в первоначальной редакции проекта Закона была предусмотрена ст. 9, которая регламентировала взаимоотношения органов местного самоуправления муниципальных образований – участников агломерации в части финансирования совместной деятельности, однако частично она дублировала положения Федерального закона № 131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве. В принятый закон данная статья не вошла. URL: <http://smo-tomsk.ru/files/Dokumenty/2016/767.pdf>.

стью»²⁹. Закон Томской области от 30.12.2014 № 199-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан...» направлен на решение конкретного вопроса, связанного с развитием агломераций, а именно оплаты проезда на транспорте общего пользования в пределах агломерации для отдельных категорий граждан на основе единого социального проездного билета (ЕСПБ). Статья 6 данного закона предусматривает, что финансирование расходов осуществляется за счет средств областного бюджета. Перевозчикам, осуществляющим перевозку граждан на основании социального проездного талона, предоставляются субсидии на возмещение затрат. Порядок предоставления субсидий утвержден Постановлением Администрации Томской области³⁰.

На финансовое обеспечение дорожной деятельности в Томской агломерации предусмотрено выделение межбюджетных трансфертов из областного бюджета (в форме иных межбюджетных трансфертов)³¹. Порядок их предоставления утвержден Постановлением Администрации Томской области³². Например, в 2018 году предусмотрено выделение иных межбюджетных трансфертов городу Томску и ЗАТО Северск. Томский район таких трансфертов не получил³³. Межбюджетные трансферты предоставляются из областного бюджета, из дорожного фонда. Кроме иных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Томской области

на финансовое обеспечение дорожной деятельности в Томской агломерации из дорожного фонда могут быть выделены и субсидии³⁴.

Таким образом Томская область не только участвует в федеральных программах по развитию городских агломераций, получая средств из федерального бюджета, но и предусматривает свои меры финансовой поддержки на решение указанных вопросов.

Очевидно, что развитие агломерации возможно только при взаимодействии всех муниципальных образований, входящих в его состав, и согласованности их действий, согласования нормативно-правовой базы муниципалитетов, в том числе направленных на оптимизацию бюджетных расходов. В связи с этим важно, чтобы в нормативно-правовых актах муниципалитетов, входящих в агломерацию, отражались требования к межмуниципальному сотрудничеству, включая финансирование проектов по развитию агломерации³⁵.

Развитие городских агломераций определяется в качестве задачи по формированию благоприятного инвестиционного климата (например, как это определено в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики города Перми на 2018–2020 годы³⁶). Создание и функционирование городских агломераций будет способствовать увеличению числа инвестиционных проектов в регионе.

²⁹ Закон Томской области от 30 декабря 2014 г. № 199-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области, по оплате проезда на транспорте общего пользования» // Собрание законодательства Томской области. 2015. № 1/1(114). Часть 2.

³⁰ Постановление Администрации Томской области от 27 февраля 2015 г. № 71а «О реализации Закона Томской области от 30 декабря 2014 года № 199-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области, по оплате проезда на транспорте общего пользования» // Собрание законодательства Томской области. 2015. № 3/1(118).

³¹ Закон Томской области от 28 декабря 2010 г. № 336-ОЗ «О предоставлении межбюджетных трансфертов» // Собрание законодательства Томской области. 2011. № 1/1(66) часть 1.

³² Постановление Администрации Томской области от 24 марта 2017 г. № 97а «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности в Томской агломерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 29.03.2017.

³³ Закон Томской области от 28 декабря 2017 г. № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Собрание законодательства Томской области. 2018. № 1/1(186). Часть 1.

³⁴ См.: Постановление Администрации Томской области от 24 апреля 2012 г. № 156а «О порядке формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2012. № 5/1(82). П. 5.

³⁵ См., например: Решение Думы ЗАТО Северск от 21 декабря 2017 г. 33/2 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития ЗАТО Северск Томской области на 2017–2030 годы» // СПС КонсультантПлюс; Решение Думы г. Томска от 27 июня 2006 г. № 224 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Постановление Администрации г. Перми от 18 октября 2017 г. № 863 «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики города Перми на 2018–2020 годы».

5. Выводы

Тенденция территориального объединения муниципальных образований в агломерации, с одной стороны, обусловлена требованиями времени и следует за опытом многих зарубежных государств. С другой стороны, в отсутствие достаточного нормативного регулирования агломерационных процессов, большая часть финансового обеспечения развития агломераций осуществляется из федерального центра. Так же как, например, в бразильской модели управления городскими агломерациями капитал финансового фонда формируется за счет государственных бюджетных трансфертов [18, с. 135], российская модель пока идет по пути выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на отдельные вопросы развития агломераций. Региональная и муниципальная практика в отсутствие должного бюджетного регулирования вопросов объединения финансовых ресурсов ограничивается, как правило, соглашениями, в рамках которых каждое из муниципальных образований осуществляет финансирование в той части, в которой это относится только к данному муниципалитету. То есть сложно говорить об объединении финансовых ресурсов в рамках агломерации.

В настоящее время в качестве источника финансирования развития городских агломераций выступают дорожные фонды, поскольку развитие транспортной системы городских агломераций следует назвать одним из приоритетных проектов федерального уровня (проект «Безопасные и качествен-

ные автомобильные дороги»), который осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В связи с этим возникает необходимость осуществления эффективного финансового контроля за расходованием средств дорожных фондов, в том числе с применением новых информационных технологий. Следует отметить недостатки внедрения общественно-доступной информационно-аналитической системы мониторинга формирования и использования средств дорожных фондов (СКДФ), задача по созданию которой была обозначена Президентом РФ еще в 2016 г. С одной стороны, можно оценить положительно создание СКДФ как системы, обеспечивающей возможности по мониторингу соблюдения субъектами Российской Федерации требований бюджетного законодательства в части направления в дорожные фонды средств за счет предусмотренных источников в полном объеме; содержащей сведения о планируемых направлениях расходования средств соответствующих дорожных фондов, в том числе планы закупок в части осуществления дорожных работ и ряд других сведений, необходимых для эффективного контроля за расходованием бюджетных средств. В то же время в связи с проблемами не сохранения информации на сайтах по причине окончания срока поддержки таких сайтов, целесообразно закрепить в законодательстве положение о необходимости распространения на сайты, на которых размещаются такие сведения (создание такой информационной системы) такого же правового статуса, как и у сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Косинский П. Д. Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект / П. Д. Косинский, В. В. Меркурьев // Проблемы современной экономики. – 2013. – № 1 (45).
2. Богатырева О. Н. Децентрализация и регионализация во Франции: основные этапы / О. Н. Богатырева // Российский юридический журнал. – 2017. – № 6. – С. 100–109.
3. Slack E. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example / E. Slack, R. Bird. – Atlanta: International Center for Public Policy, 2013. – 23 p.
4. Ермолаева Ю. В. Конституционные основы территориального развития России: теория и практика / Ю. В. Ермолаева // Вестник СГЮА. – 2017. – № 5 (118).
5. Шугрина Е. С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е. С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 2. – С. 10–11.
6. Ижгузина Н. Р. Концептуальные аспекты понятия «городская агломерация»: актуальные тенденции / Н. Р. Ижгузина // Перспективы науки. – 2014. – № 6. – С. 25–34.

7. Рагозина Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом / Л.Г. Рагозина. – М.: Институт экономики города, 2009. – URL: www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3077 (дата обращения: 03.08.2019).

8. Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий / И.Е. Кабанова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 2. – С. 90–96.

9. Воронцов О.Г. Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций / О.Г. Воронцов // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 32–36.

10. Омелехина Н.В. Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства / Н.В. Омелехина // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 3–9.

11. Миронова С.М. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2015. – № 4 (33). – С. 300–305.

12. Покачалова А.С. Теоретические и практические проблемы определения правовой природы платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн / А.С. Покачалова, Л.М. Юсупова // Налоги. – 2016. – № 2. – С. 29–32.

13. Землянская Н.И. Правовые проблемы использования транспортного налога в финансировании дорожной деятельности в России / Н.И. Землянская // Налоги. – 2014. – № 1. – С. 22–25.

14. Костикова Е.Г. Дорожные фонды. Продолжение истории / Е.Г. Костикова // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 23–28.

15. Бабошкин Д.С. Правовое регулирование деятельности бюджетных фондов / Д.С. Бабошкин // Налоги. – 2018. – № 3. – С. 33–36.

16. Арбатская Ю.В. Совершенствование финансового обеспечения дорожной деятельности в Российской Федерации: правовой аспект / Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева // Известия БГУ. – 2014. – № 6. – С. 139–145.

17. Вершило Т.А. Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики / Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2018. – № 8. – С. 8–11.

18. Строев П.В. Институциональный механизм и инструменты управления агломерациями в Бразилии / П.В. Строев, М.И. Кан // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4. – С. 130–136.

REFERENCES

1. Kosinskiy P.D., Merkur'yev V.V. Improving local self-government on the basis of the formation of agglomerations of municipalities: regional aspect. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of modern economy*, 2013, no.1 (45), pp. 143–146. (In Russ.).

2. Bogatyreva O.N. Decentralization and regionalization in France: the main stages. *Russian legal journal = Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2017, no. 6, pp. 100–109. (In Russ.).

3. Slack E., Bird R. *Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example*. Atlanta, International Center for Public Policy, 2013. 23 p.

4. Ermolaev Yu.V. The constitutional foundations of the territorial development of Russia: theory and practice. *Vestnik SGYuA = Bulletin of the SSLA*, 2017, no. 5, pp. 84–91. (In Russ.).

5. Shugrina E.S. Expert discussion on the legal basis for the formation and development of agglomerations in Russia. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie. = Municipal property: Economics, law, management*, 2018, no.2, pp. 10–11. (In Russ.).

6. Izhguzina N.R. Conceptual aspects of the concept of “urban agglomeration”: current trends. *Perspektivy nauki = Perspectives of science*, 2014, no. 6, pp. 25–34. (In Russ.).

7. Ragoza L. G. *Legal support and practice of various forms of inter-municipal cooperation in Russia and abroad*. Moscow, Institute of Urban Economics, 2009. 17 p. Available at: URL: www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3077 (accessed: 08/03/2019). (In Russ.).

8. Kabanova I.E. Intermunicipal cooperation as a way of managing municipal property: ways to overcome legislative conflicts. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii = Property relations in the Russian Federation*, 2018, no 2, pp. 90-96. (In Russ.).
9. Vorontsov O.G. Ensuring the targeted nature of the use of funds provided to business entities within the framework of budget investments. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2017, no. 6, pp. 32–36. (In Russ.).
10. Omelekhina N.V. Financial and legal aspects of public-private partnership. *Finansovoye pravo = Financial law*, 2017, no. 5, pp. 3–9. (In Russ.).
11. Mironova S.M. Municipal-private partnership as a tool for the development of municipalities: financial and legal aspects. *Biznes. Obrazovaniye. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa = Business. Education. Right. Bulletin of the Volgograd Institute of business*, 2015, no. 4, pp. 300–305. (In Russ.).
12. Pokachalova A.S., Yusupova L.M. Theoretical and practical problems of determining the legal nature of the board in compensation for damage caused to public roads of federal importance by vehicles having a permitted maximum mass of over 12 tons. *Nalogi = Taxes*, 2016, no 2, pp. 29–32. (In Russ.).
13. Zemlyanskaya N.I. Legal problems of using transport tax in financing road activities in Russia. *Nalogi = Taxes*, 2014, no. 1, pp. 22–25. (In Russ.).
14. Kostikova E.G. Road funds. Continuation of the history. *Finansovoye pravo = Financial law*, 2011, no. 11, pp. 23–28. (In Russ.).
15. Baboshkin D.S. Legal regulation of budget funds. *Nalogi = Taxes*, 2018, no. 3, pp. 33–36. (In Russ.).
16. Arbatskaya Yu.V., Vasilyeva N.V. Improving the financial support of road activities in the Russian Federation: legal aspect. *Izvestiya BGU = News of BSU*, 2014, no.6, pp. 139–145. (In Russ.).
17. Vershilo T.A. Transparency (openness) of budget relations in the digital economy. *Finansovoye pravo = Financial law*, 2018, no. 8, pp. 8-11. (In Russ.).
18. Stroev P.V., Kan M.I. The institutional mechanism and tools for managing agglomerations in Brazil. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of the Financial University*, 2016, no. 4, pp. 130–136. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Миронова Светлана Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Волгоградский государственный университет 400062, Россия, г. Волгоград, пр. Университетский, 100
e-mail: Smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Svetlana M. Mironova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law Volgograd State University 100, Universitetskii pr., Volgograd, 400062, Russia
e-mail: Smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Миронова С.М. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации / С.М. Миронова // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 1. – С. 85–95. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(1).85-95.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Mironova S.M. Features of the implementation of the financial and legal status of municipalities, included in urban agglomerations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 1, pp. 85–95. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(1).85-95. (In Russ.).