



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Дискуссионный клуб

Институциональные и финансовые механизмы межмуниципального взаимодействия в городских агломерациях: критерии выбора эффективной модели для развития инфраструктуры и оказания услуг

ВИКТОР ГЕННАДЬЕВИЧ АГЕЕВ,
первый заместитель генерального директора
Фонда «Институт экономики города»

26 августа 2026 г.

Подписывайтесь на страницу ИЭГ ВКонтакте

- Для удобства наших подписчиков Фонд «Институт экономики города» ведет официальный аккаунт ВКонтакте
- Вся актуальная информация: новости, исследования, анонсы и записи мероприятий будут размещены на странице

<https://vk.com/urbaneconomics>



БЛОК 1. КОНТЕКСТ ИССЛЕДОВАНИЯ: ПРОБЛЕМНАЯ ОБЛАСТЬ

Актуальность: пространственно-экономический парадокс агломераций

Объективная целостность vs. Административная фрагментация

Схема «ножницы»:

Реальные экономические потоки	Административные границы
Транспортные коридоры	Разные муниципальные бюджеты
Инженерные сети	Разные юрисдикции
Маятниковая миграция	Разные полномочия
Цепочки создания стоимости	Разные приоритеты развития



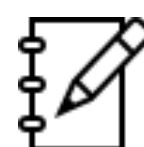
Ключевые проблемы фрагментации:

- 1. Дисбаланс издержек и выгод:** муниципалитеты периферии несут затраты на инфраструктуру для жителей, чьи налоги аккумулируются в ядре.
- 2. Координационные провалы:** нескоординированное размещение объектов на границах МО.
- 3. Неэффективность бюджетных расходов:** дублирование функций, отсутствие экономии на масштабе.
- 4. Снижение инвестиционной привлекательности:** сложные, непрозрачные процедуры согласования.

Поиск и совершенствование адекватных механизмов территориального распределения, совместного финансирования и управления объектами инфраструктуры межмуниципального значения становятся не просто технической задачей, а важным вопросом государственного управления, в том числе при реализации системы опорных населенных пунктов.



Объект, предмет и задачи исследования



Объект исследования:

Организационно-экономические механизмы, обеспечивающие формирование, развитие и эксплуатацию объектов инфраструктуры, значимость которых выходит за рамки интересов одного муниципального образования в границах городской агломерации:

- Механизмы территориального распределения
- Механизмы совместного финансирования
 - Механизмы управления



Задачи исследования:

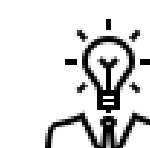
- Системный анализ существующих моделей и практик, выявление факторов успеха и типичных проблем.
- Выявление системных барьеров (правовых, финансовых, организационных)
- Разработка поэтапной дорожной карты внедрения механизмов взаимодействия



Предмет исследования:

Правовые, финансовые и организационные отношения между:

- Муниципальными образованиями в составе агломерации
 - МО и органами государственной власти субъекта РФ
- Публичными администрациями и хозяйствующими субъектами



Эмпирическая база:

- Московская, Санкт-Петербургская, Нижегородская, Екатеринбургская, Самаро-Тольяттинская агломерации.
- Зарубежный опыт: Германия (транспортные союзы), Франция (межкоммунальные синдикаты), Канада (агломерации Торонто и Ванкувера)

Типология объектов межмуниципального значения

Критерии идентификации межмуниципальных объектов		
Критерий	Описание	Примеры
Масштаб воздействия	Обслуживает население 2+ МО	- межмуниципальная дорога; - образовательный центр, принимающий учащихся со всей агломерации
Технологическая связность	Элемент единой технологической системы; выход из строя дестабилизирует систему в масштабах >1 МО	- магистральные водоводы; - головные очистные сооружения
Экономическая целесообразность	Создание экономически нецелесообразно для одного МО из-за капиталоемкости	- крупный спортивный кластер; - мусороперерабатывающий комплекс
Управление внешними эффектами	Генерирует значительные экстерналии для соседних территорий	- логистический центр с транзитным трафиком; - ТЭЦ с выбросами



Результат:

На основе данных критериев на уровне субъекта РФ может быть сформирован реестр объектов инфраструктуры межмуниципального значения, который становится инструментом для:

- ✓ Приоритизации инвестиционных проектов
- ✓ Определения ответственных сторон
- ✓ Выбора адекватной организационно-правовой модели управления

Базовые модели управления агломерациями: типология

В мировой и российской практике сложилось три базовых модели. Выбор определяется конкретными условиями.

Параметр	Сетевая («мягкая»)	Кооперативная («гибридная»)	Централизованная («жесткая»)
Суть	Добровольная координация через совещательные органы	Добровольное, но формализованное объединение для решения конкретных задач	Передача полномочий на более высокий уровень власти
Инструменты	Совет агломерации, ассоциации, конференции мэров	МХО, соглашения, единые операторы	Расширение границ ядра, передача полномочий региону
Статус решений	Рекомендательный	Обязательный для участников соглашения	Обязательный для всей территории
Преимущества	Сохранение автономии, гибкость, низкие издержки	Сочетание автономии и координации	Высокая координация, единая политика
Ограничения	Отсутствие принуждения, зависимость от доброй воли	Сложность консенсуса, риск конфликтов	Ослабление МСУ, риск потери локальной специфики
Российские примеры	Совет Казанской агломерации; Ассоциация «Барнаульская агломерация»	МХО «Тепловая Компания Новгородская»; Ладожский водовод (концессия)	Формирование городских округов; региональные операторы ТКО

Вывод:

Для российских условий наиболее перспективен **эволюционный путь от сетевой к кооперативной модели** с элементами централизации в критически важных сферах (магистральная инженерная инфраструктура, транспорт).



БЛОК 2. ДИЛЕММЫ ВЫБОРА МЕХАНИЗМОВ: ИНСТИТУТЫ VS. ФИНАНСЫ

Центральная дилемма: две парадигмы межмуниципального взаимодействия

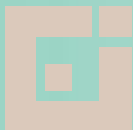
Институциональная интеграция или финансовые компетенции?

Параметр	Институциональный подход	Финансовый подход
Фокус	Строительство, владение и эксплуатация общего капитального актива	Компенсация затрат «донора» за предоставление услуги жителям соседних МО
Инструменты	МХО, Единые операторы, Концессионные соглашения	«Горизонтальные» субсидии («деньги следуют за пользователем»)
Логика	«Мы создаем общий объект и управляем им вместе»	«Мы платим соседу за услугу, которую получают наши жители»
Объект управления	Капитальный актив (физическая инфраструктура)	Поток пользователей (услуга)
Характер отношений	Совместное владение и управление	Компенсационные платежи



Ключевые вопросы:

- 1. Каковы объективные критерии выбора между моделями?
- 2. В каких случаях предпочтительна институциональная интеграция, а когда достаточно финансового механизма?
- 3. Какой из подходов в большей степени соответствует принципу субсидиарности?



МХО как форма совместного управления активами



Ключевой тезис:

МХО – это юридическое лицо, создаваемое несколькими муниципалитетами для выполнения конкретных функций. Гибкий инструмент, позволяющий сохранить контроль через участие в уставном капитале.



Правовая основа:

- Глава 8 Федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025
- Организационно-правовая форма: ООО или непубличное АО

Примеры из российской практики

МХО	Регион	Сфера деятельности	Учредители
ООО «Тепловая Компания Новгородская»	Новгородская область	Водотеплоснабжение	21 муниципальный район
ООО «Межрайтопливо»	Хабаровский край	Централизованная поставка топлива	14 МР + г. Николаевск-на-Амуре
МХО в сфере ЖКХ	Ивановская область	Коммунальные услуги	Муниципальный район + сельские поселения



Преимущества МХО:

- ✓ Консолидация ресурсов для решения общих задач
- ✓ Сохранение муниципального контроля над активами
- ✓ Создание «общего кошелька» для инвестиций
- ✓ Гибкость в управлении



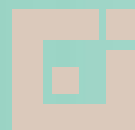
Ограничения (вызовы):

- Сложность достижения консенсуса между учредителями
- Требуется высокой управленческой компетенции
- Ограничения бюджетного законодательства (внесение имущества требует соблюдения процедур)



Статистика:

По данным Минюста РФ на 2024 год практика создания МХО охватывает около **20 регионов страны**



Институциональный подход: Единые операторы и концессии

Создание единого оператора является наиболее эффективным способом управления технологически связанными системами, охватывающими несколько муниципалитетов.

Модели создания Единого оператора

Модель	Форма	Область применения
Государственное предприятие	ГУП/МУП	Магистральные объекты регионального значения
Частный оператор	Концессионное соглашение (ГЧП/МЧП)	Привлечение инвестиций, повышение эффективности
Межмуниципальное ООО	МХО	Объекты, где МО хотят сохранить прямой контроль



Успешные кейсы:

1. Ладожский водовод (Ленинградская область)

Модель: Концессионное соглашение.

Концессионер: ООО «Северо-Запад Инжиниринг».

Концедент: Администрация Всеволожского района.

Результат: Модернизация ВОС в Кузьмолowo, увеличение производительности до **4 000 м³/сутки**, обслуживание **9 поселений**.

2. Московские центральные диаметры (МЦД)

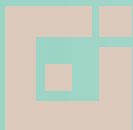
Модель: Координация ОАО «РЖД» + ЦППК + Правительство Москвы и МО.

Результат: Единая маршрутная и тарифная сеть, интеграция пригородных ж/д с метро.

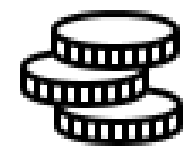
3. Концессии ПАО «Т Плюс» (по состоянию на июль 2025 г.)

Количество концессий: **29**.

Объем инвестиций: **27 млрд руб.** (в т.ч. 2,5 млрд руб. – из Фонда развития территорий, 8 млрд руб. – заемные средства).



Финансовый подход: модель «Горизонтальных субсидий»



«Горизонтальные субсидии»:

принцип «деньги следуют за пользователем»

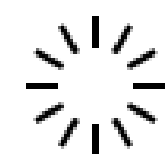
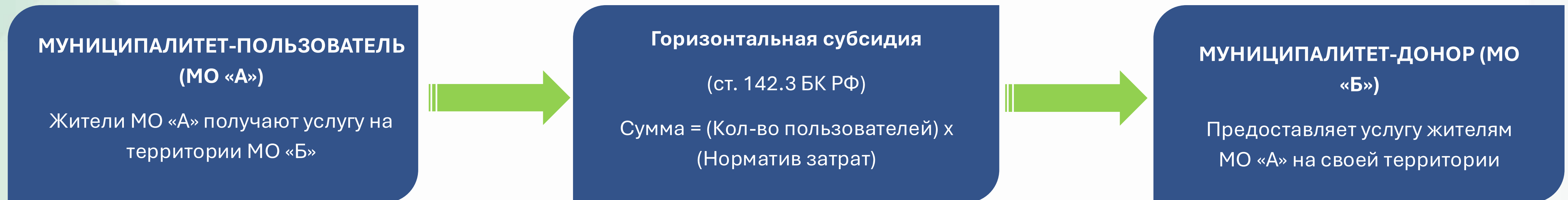
Механизм прямой финансовой компенсации от муниципалитета-пользователя к муниципалитету-донору, минуя региональный бюджет. Наиболее эффективен в социальной сфере.



Правовая основа:

Ст. 142.3 Бюджетного кодекса РФ

Постановление Правительства РФ № 167 от 06.02.2023
(Общие требования к порядку заключения соглашений)



Сравнительные преимущества модели:

Горизонтальность: средства перечисляются напрямую от МО к МО, минуя региональный бюджет.

Стимулирующий эффект: донор заинтересован в качестве услуги, пользователь – в оптимизации затрат.

Прозрачность: размер субсидии привязан к объективному, измеримому показателю – количеству пользователей.

«Инвестиции в актив» vs. «Оплата услуги»: стратегическая дилемма



Долгосрочная стратегия: компенсировать затраты или создавать новые активы?

«Горизонтальные субсидии» решают проблему текущих затрат, но не снимают нагрузку с перегруженных объектов ядра.
Альтернатива – прямые инвестиции «ядра» в развитие инфраструктуры на периферии.

Сравнительный анализ моделей		
Параметр	Модель «Оплата услуги» (субсидии)	Модель «Инвестиции в актив»
Суть	Компенсация затрат на содержание перегруженного объекта	Софинансирование строительства/модернизации объекта на территории соседнего МО
Эффект для ядра	Получение средств, но сохранение нагрузки на свой объект	Снижение нагрузки на свою инфраструктуру
Эффект для периферии	Сохранение «иждивенческой» модели	Получение нового актива, рост налогового потенциала
Долгосрочный результат	Статус-кво, сохранение маятниковой миграции	«Перемещение» точки притяжения, снижение маятниковой миграции



Риски инвестиционной модели:

«Ловушка донорства» – бесконечное финансирование без встречного развития.

Необходимость жестких обязательств по развитию собственной базы периферией.

Условие эффективности инвестиционной модели – наличие встречных KPI для периферийного МО:

- Рост налоговых поступлений;
- Развитие собственной экономической базы;
- Увеличение количества рабочих мест.



Ключевой вопрос:

Какие встречные обязательства должны быть у периферийного МО при получении инвестиций от ядра?

Критерии выбора: отраслевой подход

Выбор между институциональной и финансовой моделью должен определяться типом инфраструктуры и характером связей между МО.

Тип инфраструктуры	Рекомендуемая модель	Аргументация
Инженерная (вода, тепло, ТКО)	Институциональная (предпочтительна)	Технологическая связанность, естественно-монопольный характер. Единый оператор – технологическая и экономическая неизбежность (эффект масштаба)
Транспортная (магистрали, ТПУ)	Институциональная (целесообразна)	Требуется координация маршрутов, тарифов и расписаний. Единый оператор – желательная форма оптимизации
Социальная (образование, спорт, культура)	Финансовая (предпочтительна)	Эффективность определяется доступностью услуги, а не владением активом. Возможны инвестиции в актив при наличии встречных обязательств

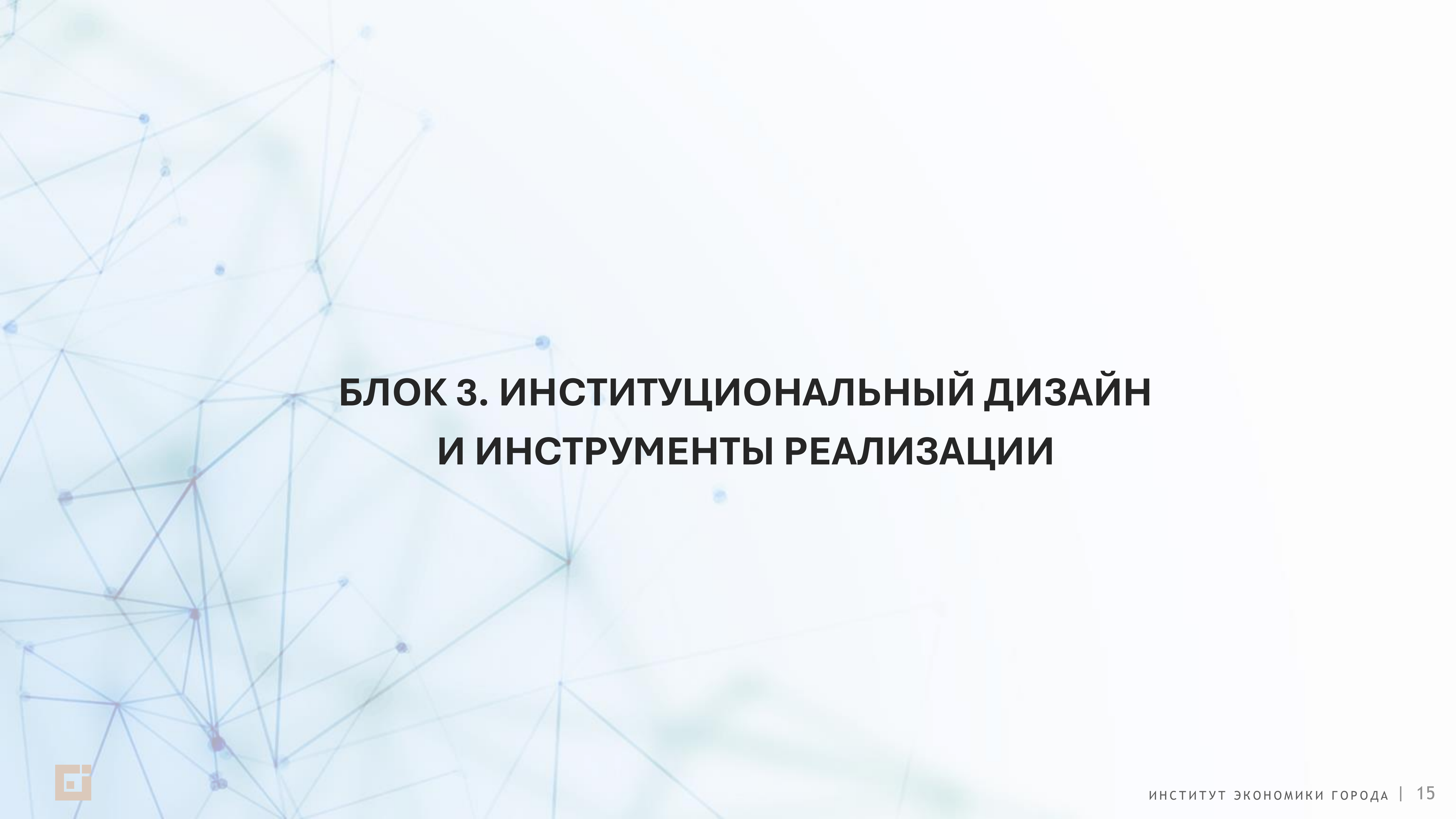
Несовпадение функциональных границ агломерации (зон реального тяготения) с административными границами муниципальных образований является системной проблемой для всех типов инфраструктуры.



Преодоление требует:

- ✓ Совершенствования планировочных документов;
- ✓ Развития институциональных механизмов межмуниципального взаимодействия;
- ✓ Внедрения различных форм кооперации (соглашения, совместные органы управления, единые операторы).





БЛОК 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН И ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Формула-ориентированные соглашения: объективный расчет долей

Математическая модель распределения затрат:

Внедрение формализованной формулы расчета долей участия позволяет уйти от политического торга и сделать механизм прозрачным и воспроизводимым.

Базовая формула расчета доли участия муниципалитета:

$$D = Kp \times Kb / Ke;$$

где:

D – доля участия муниципалитета в расходах (искомое значение, $0 \leq D \leq 1$)

Kp – коэффициент пользования

Kb – коэффициент бюджетной обеспеченности

Ke – коэффициент экстерналий



Детализация параметров		
Коэффициент	Формула	Описание
Коэффициент пользования (Kp)	$Kp = Nm / Ntotal$	Доля численности населения муниципалитета, реально пользующегося объектом, в общей численности пользователей
Коэффициент бюджетной обеспеченности (Kb)	$Kb = Bm / Bavg$	Корректировка доли для МО с разной бюджетной обеспеченностью (доходы бюджета на душу населения / среднее по МО)
Коэффициент экстерналий (Ke)	$Ke = 1 + \alpha \times (Emax / Em)$	Отражает негативное воздействие на МО (экологическое или транспортное). α – весовой коэффициент (0,2-0,5)

Нормализация результата:

$$D_{norm} = D / \sum Di;$$

где $\sum Di$ – сумма долей всех муниципалитетов до нормализации.

Ограничения модели:

$D \geq 0$ (доля не может быть отрицательной)

$D \leq 1$ (доля не может превышать 100%)

$\sum Di = 1$ (сумма долей всех МО должна покрывать все расходы)



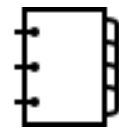
Преимущества подхода:

- ✓ **Прозрачность:** все параметры формализованы и могут быть проверены
- ✓ **Справедливость:** учитывает реальное пользование, негативное воздействие и возможности муниципалитета
- ✓ **Социальная поддержка:** бедные МО получают льготные условия (через корректирующий коэффициент Kb)



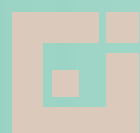
Тарифообразование и распределение эксплуатационных расходов

Формульные механизмы распределения затрат и выгод.



Ключевой тезис: наиболее чувствительный аспект управления межмуниципальными объектами – распределение эксплуатационных расходов в отсутствие единых методик

Подходы к распределению расходов		
Подход	Описание	Применение
Пропорционально численности пользователей	Расходы делятся пропорционально доле жителей каждого МО среди всех пользователей	Социальные объекты, общие услуги
Пропорционально фактическому потреблению	Расходы делятся пропорционально объему потребленных ресурсов	Инженерная инфраструктура (вода, тепло)
С учетом бюджетной обеспеченности	Корректирующие коэффициенты для МО с низкой бюджетной обеспеченностью	Социальная справедливость, доступность участия



Стимулирующие механизмы на уровне региона

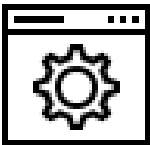
Экономические стимулы для межмуниципальной кооперации

Действующая система межбюджетных отношений (вертикальные трансферты) не стимулирует горизонтальное взаимодействие.
Необходимы специальные «позитивные» стимулы.

Механизмы стимулирования		
Механизм	Описание	Расчет
«Кооперационный бонус»	Повышающий коэффициент при распределении региональных субсидий для проектов с участием 2+ МО	Коэффициент 1,2 (проект получает на 20% больше средств, чем «локальный» проект)
KPI межмуниципального сотрудничества	Включение в региональные рейтинги эффективности глав показателей кооперации	Количество соглашений, объем горизонтальных субсидий, степень реализации мастер-плана
Субсидирование стартовых затрат	Грантовая поддержка на создание МХО, проектных офисов, единых операторов	Компенсация до 50% затрат на разработку учредительной документации
«Разделение успеха»	Возврат регионом муниципалитетам-участникам части прироста налоговых доходов	Процент от прироста НДФЛ, налога на прибыль, УСН после реализации проекта

Условия предоставления «кооперационного бонуса»:

1. Проект реализуется на территории 2+ МО, входящих в состав агломерации.
2. Софинансирование не менее чем двумя МО (с предоставлением горизонтальных субсидий в порядке ст. 142.3 БК РФ).
3. Реализация в соответствии с утвержденным мастер-планом или схемой территориального планирования агломерации.



Цель механизмов: материализовать принцип взаимной выгоды и создать устойчивые стимулы для объединения ресурсов муниципалитетов.



Типовые модели ГЧП/МЧП для межмуниципальных объектов

Архитектура концессионных соглашений

Ключевой тезис: для упрощения и унификации практики привлечения частных инвестиций в межмуниципальные объекты предлагаются две типовые модели.



Практический пример (прототип модели):

Тюменская область – 16 концессионных соглашений в 16 муниципалитетах. ООО «Тюмень Водоканал» – концессионер. МО сохраняют право собственности на объекты, но передают их в управление концессионеру. Срок концессии: строительство/реконструкция – 15 лет, эксплуатация – еще 34 года. Цель: единая региональная система водоснабжения и водоотведения.

Рекомендация: разработка и утверждение на региональном уровне **Типового концессионного соглашения для межмуниципальных объектов**, включающего:

1. Распределение зон ответственности концедентов;
2. Порядок распределения тарифной выручки;
3. Механизм компенсации выпадающих доходов от предоставления льгот;
4. Порядок разрешения споров между концедентами.

Параметр	Описание	
	Модель 1: Единый концедент - регион	Модель 2: Многостороннее МЧП с координатором
Суть	Объект находится в собственности субъекта РФ. Регион выступает единственным концедентом	Несколько МО (концедентов) заключают единое концессионное соглашение с частным оператором. Координатор - Проектный офис агломерации
Преимущества	«Единое окно» для инвестора, упрощение переговорного процесса, региональные гарантии	Сохраняется право собственности на объект за МО, высокий уровень муниципального контроля, гибкое распределение рисков
Риски	Ослабление муниципального контроля за состоянием объекта и качеством услуги	Сложность переговорного процесса, необходимость синхронизации бюджетных процедур нескольких МО
Применение	Объекты ярко выраженного регионального значения (магистральные теплосети, крупные водозаборы, очистные сооружения)	Объекты, где муниципальная принадлежность принципиальна
Правовой механизм	-	МО заключают между собой соглашение о совместной деятельности, определяя координатора, параметры соглашений и целевые показатели



Поэтапная дорожная карта: институциональный конструктор

Ключевые принципы дорожной карты:

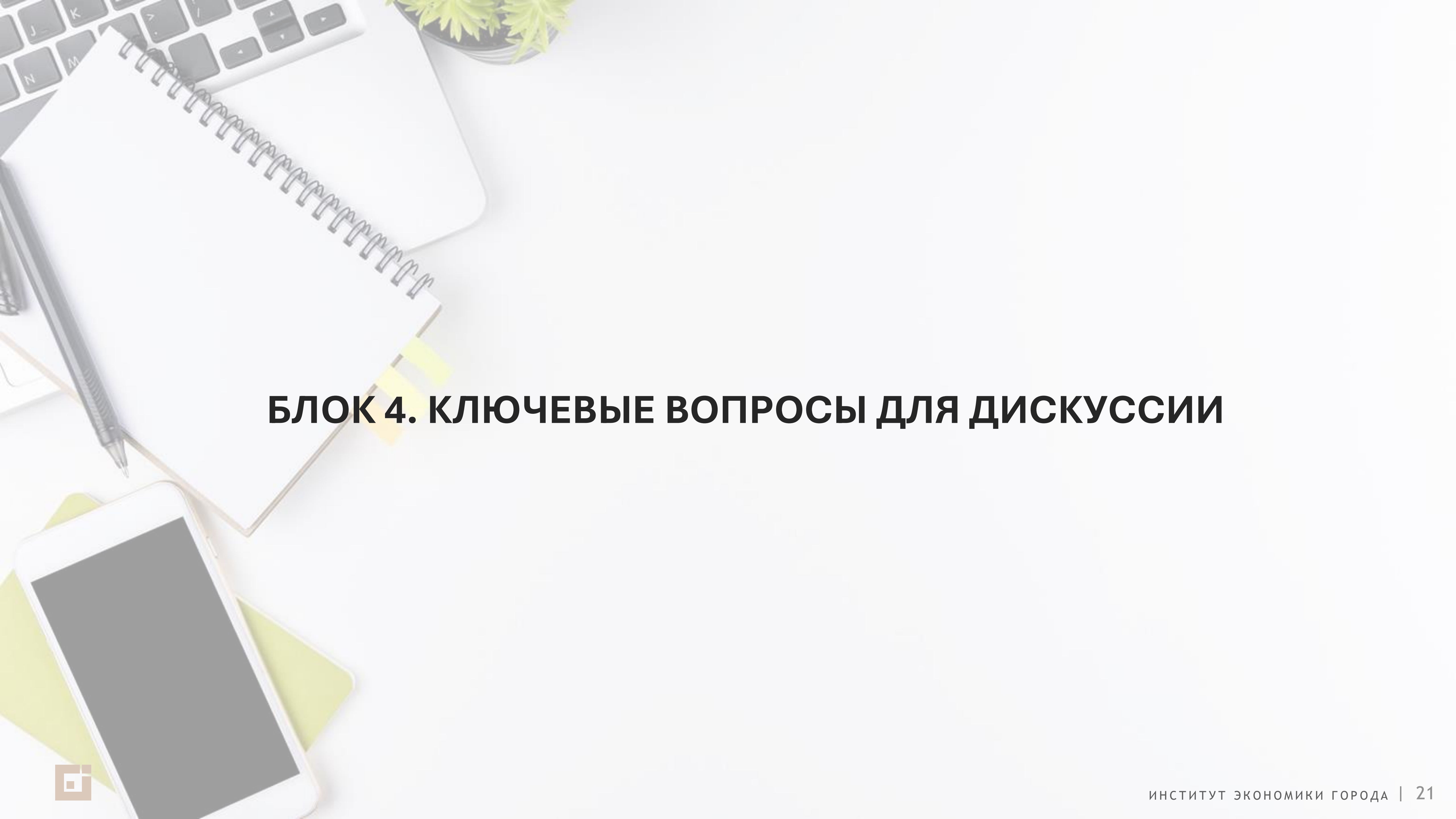
1. Эволюционность: от «мягких» соглашений к формализованным институтам;
2. Пилотность: отработка механизмов на ограниченном числе проектов;
3. Субсидиарность: решение проблем на максимально низком уровне;
4. Взаимная выгода: экономическая целесообразность для каждого участника.

Роль федерального центра (рамочные условия):

- ✓ Законодательное закрепление статуса агломераций и объектов межмуниципального значения;
- ✓ Внедрение «кооперационного бонуса» при распределении инфраструктурных бюджетных кредитов (ИБК) и казначейских инфраструктурных кредитов (КИК);
- ✓ Методическая поддержка механизма «горизонтальных» субсидий.

Дорожная карта				
Этап	Срок	Цель	Мероприятия	Результат
Этап 1: «Сетевая координация»	1–1,5 года	Создание доверия и единого информационного поля	1. Формирование Совета агломерации (совещательный орган) 2. Разработка Мастер-плана развития агломерации 3. Заключение «рамочных» соглашений	Единая стратегическая повестка, протоколы намерений
Этап 2: «Кооперативная интеграция»	1,5–2 года	Реализация пилотных проектов, отработка финансовых механизмов	1. Создание отраслевых единых операторов (пилот в приоритетной сфере) 2. Апробация механизма «горизонтальных» субсидий	Действующие МХО / концессии, подписанные соглашения о субсидиях
Этап 3: «Институционализация»	2–3 года	Правовое закрепление статуса и автоматизация процессов	1. Разработка и принятие регионального закона об агломерации 2. Переход к «сквозным» концессиям (единым концессионным пакетам)	Легализованный статус агломерации, полноценные Единые операторы





БЛОК 4. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

Вопросы для дискуссии:

Институты vs. Финансы и стратегическая дилемма



Вопрос 1. Концептуальный выбор между парадигмами

Каковы объективные критерии выбора между институциональной интеграцией (МХО, Единые операторы) и финансовой компенсацией (горизонтальные субсидии)?

В каких случаях создание новых структур оправдано, а когда достаточно финансового механизма? Какой из подходов в большей степени соответствует принципу субсидиарности?



Вопрос 2. Стратегическая дилемма: «Инвестиции в актив vs. «Оплата услуги»

При каких условиях для «муниципалитета-ядра» стратегически выгоднее инвестировать в создание нового актива на периферии (чтобы «переместить» точку притяжения), а не компенсировать текущие затраты на перегруженный объект в ядре?

Как оценить экономическую эффективность такого решения? Какие показатели (окупаемость, снижение нагрузки на сеть, снижение маятниковой миграции) должны быть в основе расчета?



Вопрос 3. Риски инвестиционной модели и встречные обязательства

Какие встречные обязательства (KPI) должны быть у периферийного МО при получении инвестиций от ядра, чтобы избежать эффекта «ловушки донорства»?

Должны ли это быть показатели роста налоговых поступлений, развития собственной экономической базы, реформы местного управления? Каков механизм контроля за их достижением?

Вопросы для дискуссии:

Финансовые механизмы и институциональный дизайн



Вопрос 4. Модель «Горизонтальных субсидий»: устойчивость и прозрачность

Насколько предложенная формула расчета субсидии (с коэффициентами пользования, экстерналий и бюджетной обеспеченности) устойчива в условиях, когда бюджет «муниципалитета-пользователя» сам является дотационным?

Не приведет ли это к перекладыванию дефицита с одного уровня на другой? Насколько формула понятна и воспроизводима для муниципальных чиновников? Не создает ли она поле для постоянных споров (особенно в части расчета коэффициента экстерналий)?



Вопрос 5. Институциональная интеграция: оптимальные формы

Какова оптимальная организационно-правовая форма Единого оператора для различных типов инфраструктуры:

- Государственное/муниципальное унитарное предприятие;
- Акционерное общество с региональным участием;
- Межмуниципальное хозяйственное общество (МХО);
- Частный концессионер.

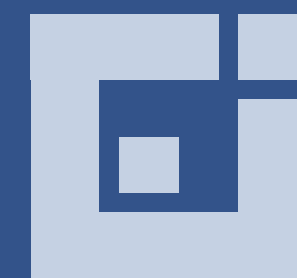
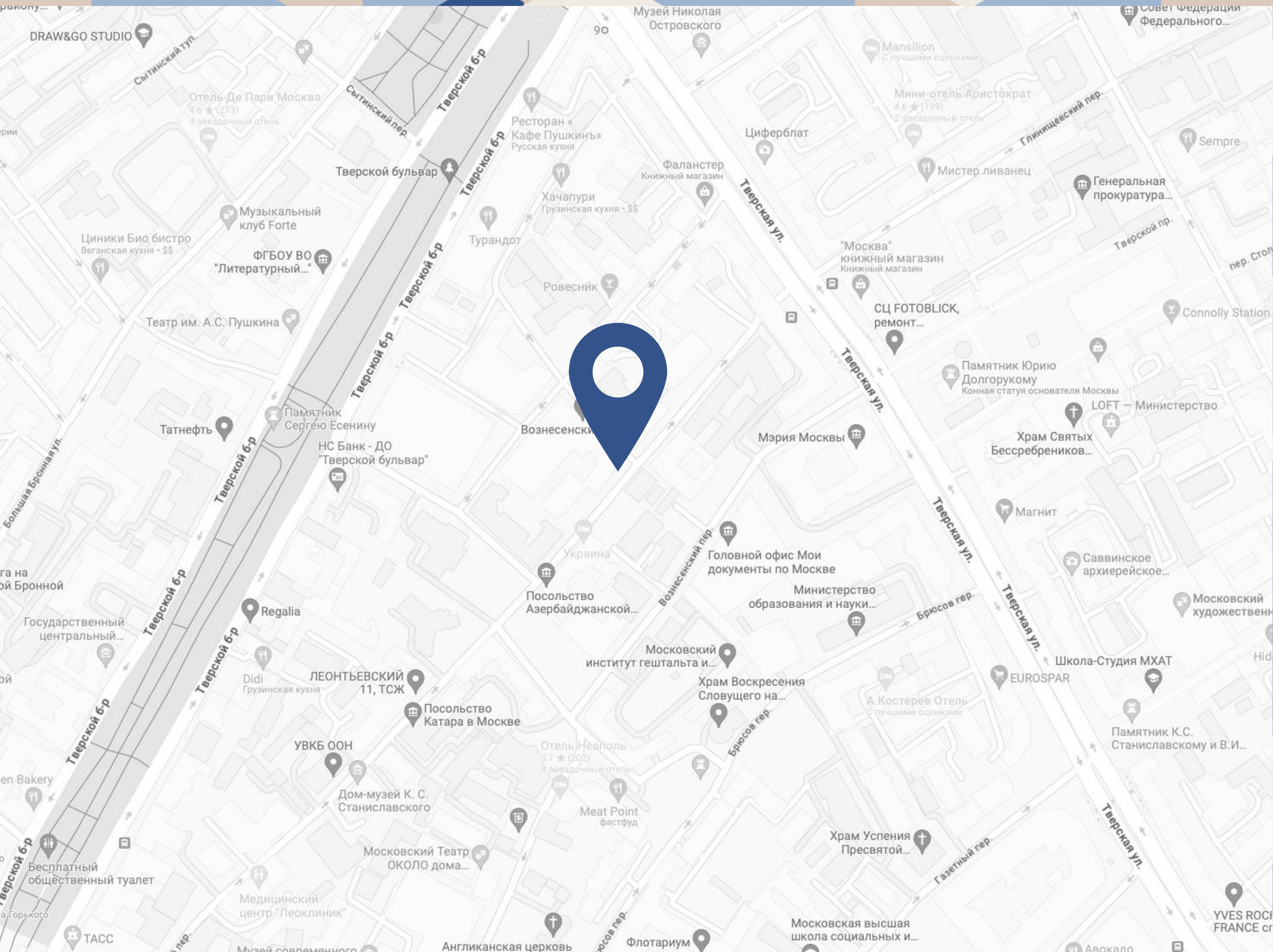
Целесообразна ли вариативность подходов в зависимости от отрасли, или нужна унификация для достижения управленческого и нормативного единообразия?



Вопрос 6. Роль частного бизнеса и инвестиционная привлекательность

Насколько частный бизнес готов участвовать в межмуниципальных проектах с несколькими концедентами?

Достаточны ли предложенные стимулы (инфраструктурные облигации, «кооперационный бонус», региональные гарантии) для снижения инвестиционных рисков? Какие дополнительные механизмы могли бы повысить инвестиционную привлекательность межмуниципальных объектов?



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

