

Фонд «Институт экономики города»



**МОНИТОРИНГ И ВЫРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ
ПО ПРИМЕНЕНИЮ МЕХАНИЗМОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
РАСПРЕДЕЛЕНИЯ, СОВМЕСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ
И УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ ИНФРАСТРУКТУРЫ
МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ В РАМКАХ ГОРОДСКОЙ
АГЛОМЕРАЦИИ**

(работа выполнена за счет средств целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2026

Оглавление

Введение	6
РАЗДЕЛ 1. Модели и практики территориального распределения, совместного финансирования и управления объектами инфраструктуры.....	11
1.1. Концептуальные основы: агломерация как объект управления	11
1.1.1. Подходы к определению границ агломерации	11
1.1.2. Типология объектов инфраструктуры межмуниципального значения: критерии отнесения.....	14
1.1.3. Базовые модели управления агломерациями	16
1.2. Анализ моделей территориального распределения объектов инфраструктуры.....	19
1.2.1. Принципы размещения: историческая инерция vs стратегическое планирование. Роль документов территориального планирования.....	20
1.2.2. Проблематика транспортной инфраструктуры: распределение узлов и коридоров	26
1.2.3. Проблематика инженерной инфраструктуры: источники и магистральные сети. Роль единого оператора.....	28
1.2.4. Проблематика в социальной инфраструктуре: размещение объектов образования, спорта, специализированных медицинских учреждений, культурных кластеров	35
1.3. Анализ моделей совместного финансирования инфраструктуры	41
1.3.1. Механизмы долевого участия муниципалитетов в строительстве и содержании объектов	41
1.3.2. Роль бюджета субъекта РФ как модератора и софинансирующей стороны. Межбюджетные трансферты на инфраструктурные цели	44
1.3.3. Создание целевых бюджетных и внебюджетных фондов развития агломерации	47
1.4. Анализ моделей управления объектами инфраструктуры	50
1.4.1. Передача полномочий на уровень субъекта РФ: эффективность и риски.....	50
1.4.2. Межмуниципальное сотрудничество (соглашения, совет агломерации, управляющая компания): сравнительный анализ форм.....	53
1.4.3. Создание единых операторов (транспорт, вода, тепло) в границах агломерации: успешные кейсы и проблемы	57
1.4.4. Вопросы тарифообразования и распределения эксплуатационных расходов	60
РАЗДЕЛ 2. Правовые, финансовые и организационные барьеры для создания и функционирования объектов межмуниципального значения	64
2.1. Правовые барьеры	64
2.1.1. Неопределенность статуса агломерации в федеральном законодательстве.....	64

2.1.2. Ограничения 131-ФЗ, 33-ФЗ для межмуниципальной кооперации: вопросы имущества, тарифов, делегирования полномочий	70
2.1.2.1. Ограничения в сфере имущественных отношений	70
2.1.2.2. Ограничения в сфере финансового обеспечения делегированных полномочий	71
2.1.3. Противоречия между муниципальными правовыми актами различных муниципалитетов агломерации	71
2.1.3.1. Проблема несогласованности уставов	71
2.1.3.2. Проблема несогласованности ПЗЗ	72
2.1.3.3. Практические последствия	73
2.1.4. Сложности с оформлением прав на земельные участки и объекты инфраструктуры при межмуниципальных проектах	74
2.2. Финансовые и бюджетные барьеры	77
2.2.1. Дисбаланс между налоговым потенциалом и инфраструктурными потребностями муниципалитетов («богатые» и «бедные» муниципалитеты в одной агломерации)	77
2.2.2. Ограничения Бюджетного кодекса для создания совместных фондов и программ	79
2.2.3. Незрелость механизмов учета и распределения выгод (экономических эффектов) от инфраструктурных объектов	80
2.3. Институциональные и социокультурные барьеры	83
2.3.1. Патерналистские ожидания населения и бизнеса, перекладывание ответственности на регион	84
2.3.2. Недоверие между муниципальными элитами	86
2.3.3. Отсутствие прозрачных процедур и общественного контроля за межмуниципальными проектами	88
РАЗДЕЛ 3. Рекомендации по совершенствованию механизмов взаимодействия	91
3.1. Принципы взаимодействия	91
3.2. Этапность внедрения: от мягких форм кооперации к созданию институтов	93
3.3. Роль федерального центра как создателя рамочных условий	95
3.4. Совершенствование правового регулирования	96
3.4.1. Введение понятия «агломерация»	97
3.4.2. Разработка типового закона субъекта РФ об управлении агломерациями	98
3.4.3. Упрощение возможности для проведения согласованной пространственной политики муниципалитетов, входящих в агломерацию	99
3.5. Развитие финансово-экономических механизмов	99
3.5.1. Механизмы совместного финансирования	100

3.5.1.1. Формуло-ориентированные соглашения о распределении затрат и выгод	100
3.5.1.2. Агломерационные облигационные займы	104
3.5.1.3. Стимулирующие межбюджетные трансферты от региона на поддержку агломерационных инициатив	105
3.5.2. Типовые модели ГЧП для межмуниципальных объектов (сквозные концессии)	107
3.5.2.1. Модель «Единый концедент – регион»	107
3.5.2.2. Модель «Многостороннее МЧП с координатором»	107
3.5.3. Типовые условия концессионных соглашений для межмуниципальных объектов	108
3.6. Оптимизация организационно-управленческих структур	110
3.6.1. Типовая архитектура управления агломерацией	110
3.6.1.1. Политический уровень: совет агломерации	110
3.6.1.2. Стратегический уровень: проектный офис (комитет) при правительстве субъекта РФ	112
3.6.1.3. Операционный уровень: единые операторы по отраслям	113
3.6.2. Разработка обязательного стратегического плана развития агломерации и инфраструктурной карты	114
3.6.3. Внедрение системы мониторинга и KPI для оценки эффективности межмуниципального сотрудничества	116
3.6.3.1. Мониторинг реализации мастер-плана и инфраструктурной карты	116
3.6.3.2. KPI эффективности межмуниципального сотрудничества	117
3.6.3.3. Механизм позитивного стимулирования на основе KPI	118
3.7. Отраслевые рекомендации	119
3.7.1. Транспорт: создание единого транспортного оператора агломерации, интегрированная тарифная система, общая парковочная политика	120
3.7.1.1. Создание единого транспортного оператора агломерации	120
3.7.1.2. Интегрированная тарифная система	121
3.7.1.3. Общая парковочная политика	121
3.7.2. Инженерная инфраструктура: утверждение единых схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, формирование концессионных пакетов для межмуниципальных сетей	122
3.7.2.1. Утверждение единых схем водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения	122
3.7.2.2. Формирование концессионных пакетов для межмуниципальной инженерной инфраструктуры	123

3.7.3. Социальная инфраструктура: механизмы компенсации муниципалитету-донору, размещающему объекты регионального тяготения.....	123
3.7.3.1. Создание компенсационных механизмов	123
3.7.3.2. Горизонтальные субсидии (модель «деньги следуют за пользователем») ..	124
3.8. Условия успешной реализации.....	127
3.8.1. Политическая воля руководства субъекта РФ.....	128
3.8.2. Формирование кадрового резерва управленцев для агломераций	129
3.8.3. Развитие общественной дискуссии и вовлечение бизнес-сообщества.....	130
3.8.4. Пилотирование моделей в отдельных агломерациях с последующим масштабированием	131
Заключение.....	133

Введение

1. Актуальность исследования

В современной России городские агломерации утвердились в качестве ключевых драйверов социально-экономического развития, концентрируя значительную часть человеческого капитала, инновационной активности и финансовых потоков. Формирование транспортно компактных и эффективно управляемых агломераций рассматривается и на государственном уровне как стратегический императив, направленный на повышение глобальной конкурентоспособности страны, сбалансированное региональное развитие и улучшение качества жизни граждан¹.

Однако потенциал агломераций реализуется далеко не в полной мере. Ключевым сдерживающим фактором выступает глубинное противоречие, так называемые ножницы, между объективной целостностью агломерации как социально-экономической и пространственной системы и существующей административно-территориальной фрагментацией управления. Транспортные коридоры, инженерные сети, потоки маятниковой миграции и цепочки создания стоимости игнорируют муниципальные границы, в то время как планирование, финансирование и управление критически важной инфраструктурой осуществляется с уровня муниципальных образований и регионов.

Эта фрагментация порождает ряд острых проблем, в том числе - следующие:

- дисбаланс в издержках и выгодах: муниципалитеты-«спальни» несут затраты на социальную инфраструктуру для жителей, чьи налоговые отчисления аккумулируются в муниципалитете-«ядре», где расположены рабочие места;

- стихийное развитие и координационные провалы: нескоординированное размещение крупных торговых, логистических или жилых комплексов, а также социальных объектов на границах муниципалитетов может приводить к существенным затруднениям функционирования транспортных систем и перегрузке инженерных сетей, пропорциональное развитие которых не было запланировано;

¹ В России остается потенциал для ускоренного развития агломераций – Максим Решетников // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_rossii_ostaetsya_potencial_dlya_uskorennoego_razvitiya_aglomeracij_maksim_reshetnikov.html?ysclid=mkuvxnubgh170404324 (дата обращения: 12.08.2026).

- неэффективность бюджетных расходов: дублирование функций, неоптимальное размещение объектов, невозможность достижения экономии на масштабе при эксплуатации инфраструктуры из-за ограниченности ресурсов каждого отдельного муниципалитета;

- снижение инвестиционной привлекательности: сложные, непрозрачные и зачастую конфликтные процедуры согласования инфраструктурных проектов с несколькими муниципалитетами, неизбежно осложняющие инвестиционный процесс.

Вместе с тем уже сейчас на территории агломераций имеются по факту и будут появляться объекты, которые:

- используются как общеагломерационные и принадлежат межмуниципальным хозяйственным обществам в соответствии со ст. 78 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»;

- используются как общеагломерационные, но не имеют специального статуса (формально являются муниципальными);

- не используются как общеагломерационные, но могли бы быть использованы в таком качестве, что значительно повысило бы их эффективность.

Таким образом, 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, от решения которого зависит будущая эффективность и устойчивость российских городских систем.

2. Объект исследования

Объектом настоящего исследования являются организационно-экономические механизмы, обеспечивающие формирование, развитие и эксплуатацию объектов инфраструктуры, значимость которых выходит за рамки интересов одного муниципального образования в границах городской агломерации. К ним относятся:

- механизмы территориального распределения: принципы, процедуры и критерии принятия решений о размещении новых или реконструкции существующих инфраструктурных объектов;

- механизмы совместного финансирования: модели мобилизации и консолидации финансовых ресурсов (бюджетных и внебюджетных) от нескольких муниципалитетов, субъекта РФ и частных инвесторов для реализации инфраструктурных проектов;

- механизмы управления: организационно-правовые формы владения, эксплуатации и содержания инфраструктурных объектов (передача полномочий, межмуниципальные соглашения, создание единых операторов, концессии).

В периметр исследования не вошли механизмы территориального распределения и управления объектами межмуниципального значения, находящиеся в региональной собственности и используемые для исполнения региональных полномочий, а также объекты, принадлежащие одному муниципальному образованию и обслуживающие исключительно его интересы, экстерриториально расположенные на территории иного муниципального образования.

3. Предмет исследования

Предметом исследования выступают правовые, финансовые и организационные отношения, складывающиеся между:

- муниципальными образованиями (городские округа, муниципальные районы, поселения) в составе одной агломерации;

- муниципальными образованиями и органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- органами публичной власти и создаваемыми ими хозяйствующими субъектами;

- публичными администрациями и частными хозяйствующими субъектами (в том числе в рамках государственно- или муниципально-частного партнерства) в контексте развития агломерационной инфраструктуры.

Исследование охватывает как формализованные, урегулированные законодательством отношения (например, через межбюджетные трансферты или соглашения о передаче полномочий), так и неформальные практики взаимодействия, кооперации и конфликтов.

4. Цель доклада

Целью аналитического доклада является разработка комплексного, практико-ориентированного набора рекомендаций по совершенствованию

механизмов межмуниципального взаимодействия с целью инфраструктурного развития городских агломераций, а также системы опорных населенных пунктов России.

5. Задачи исследования

Для достижения поставленной цели в работе последовательно решаются следующие задачи.

1. Провести системный анализ существующих моделей и практик территориального распределения, совместного финансирования и управления объектами инфраструктуры межмуниципального значения. Выявить наиболее и наименее эффективные из них, определить факторы успеха и типичные проблемы.

2. Выявить системные барьеры, препятствующие эффективному межмуниципальному сотрудничеству по трем их ключевым группам: а) правовые (законодательные ограничения, правовые коллизии); б) финансовые (бюджетные ограничения, дисбаланс доходов и расходов); в) организационные (институциональные, управленческие, кадровые).

3. Разработать поэтапную дорожную карту («институциональный конструктор») внедрения механизмов межмуниципального взаимодействия, дифференцированную по стадиям зрелости агломерационных связей (сетевая координация → кооперативная интеграция → институционализация), с детализацией необходимых правовых, финансовых и организационных условий для перехода между этапами.

6. Методология

Достижение цели и решение задач обеспечивается применением комплекса следующих взаимодополняющих методов исследования:

- анализ законодательства и нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня, регулирующих вопросы МСУ, межмуниципального сотрудничества, бюджетного процесса и градостроительной деятельности;

- исследование практик и механизмов межмуниципального взаимодействия, применяемых в пяти-семи ключевых российских агломерациях, а также в отдельных случаях – на неагломерированных территориях, для выявления специфики и общих закономерностей;

- сравнительно-правовой и сравнительно-управленческий анализ для оценки возможностей адаптации отдельных элементов зарубежного опыта к российским условиям.

7. Эмпирическая база

Эмпирическую основу доклада составляют:

- официальные данные по российским агломерациям: стратегии социально-экономического развития, схемы территориального планирования, материалы программ комплексного развития.

- результаты мониторинга практик, проведенного в таких агломерациях, как Московская и Санкт-Петербургская (крупнейшие столичные агломерации), Нижегородская, Екатеринбургская (крупные моноцентрические агломерации в регионах) и других.

- анализ зарубежного опыта стран со схожими вызовами и развитыми практиками межмуниципальной кооперации: Германии (объединения коммун, транспортные союзы), Франция (межкоммунальные синдикаты, метрополии).

8. Структура работы

Аналитический доклад состоит из введения, трех основных содержательных разделов, заключения и приложений.

Раздел 1 посвящен анализу существующих моделей и практик территориального распределения, совместного финансирования и управления объектами инфраструктуры в российских городских агломерациях.

Раздел 2 фокусируется на выявлении и детальном анализе правовых, финансовых и организационных барьеров, препятствующих эффективному межмуниципальному сотрудничеству.

Раздел 3 содержит комплекс конкретных рекомендаций, направленных на совершенствование механизмов взаимодействия, включая предложения по изменению законодательства, финансовым инструментам и организационным структурам.

В Заключении представлены основные выводы и свод ключевых рекомендаций. Приложения содержат вспомогательные аналитические материалы, картографические данные и примеры документов.

РАЗДЕЛ 1. Модели и практики территориального распределения, совместного финансирования и управления объектами инфраструктуры

1.1. Концептуальные основы: агломерация как объект управления

Данный параграф посвящен определению ключевых понятий и анализу базовых подходов, которые формируют методологическую основу всего исследования.

Рассмотрим последовательно:

- 1) проблему идентификации агломерации через призму различных подходов к определению ее границ;
- 2) критерии для классификации инфраструктурных объектов, чье значение выходит за рамки одного муниципалитета;
- 3) основополагающие модели управления агломерациями, применяемые в мировой и российской практике.

1.1.1. Подходы к определению границ агломерации

Первым и фундаментальным вызовом в управлении агломерацией является сама задача ее идентификации. В отличие от административной единицы с четкими юридическими границами, агломерация – это прежде всего социально-экономический и пространственный феномен. Различия в подходах к определению ее границ порождают разные управленческие следствия. Можно выделить следующие основные подходы.

Административный подход

Предполагает выделение агломераций на основе уже существующих административных границ. Некоторые особенности:

- урбанизированные и сельские территории различаются с помощью критериев пороговой людности, иных подобных критериев, которые могут быть административно закреплены в законодательных нормах²;
- агломерация определяется в основном с целью управления и контроля, во многом обусловлена историческими причинами, а также наличием юридически оформленных межмуниципальных соглашений³;

² Райсик А. Э. К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы // Демографическое обозрение. URL: <https://demreview.hse.ru/article/view/10819> (дата обращения: 12.08.2026).

³ Антонов Е. В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. URL: <https://www.oqt-journal.com/jour/article/viewFile/600/485> (дата обращения: 12.08.2026).

- основания для включения административных единиц в границы агломерации могут быть связаны с плотностью населения, управленческими решениями, историческими предпосылками⁴.

Транспортно-временной подход

Внешние границы агломераций определяются, исходя из транспортной доступности города-центра. Доступность измеряется по времени передвижения с использованием существующих транспортных систем. Некоторые особенности:

- границы совпадают с линиями изохрон транспортной доступности⁵;
- за границу крупнейших агломераций обычно берется полутора- или двухчасовая изохрона⁶;
- с развитием транспортных систем граница становится подвижной, расширяется. Например, города, связанные сверхскоростным наземным транспортом, оказываются в пределах внутридневной доступности, даже если находятся на расстоянии в сотни километров друг от друга⁷.

Морфологический подход

Предполагает определение агломерации как непрерывной зоны населенных пунктов с определенными пороговыми значениями плотности населения, разрывов в застройке, людности или степени урбанизации. Некоторые особенности⁸:

- оценка ареала осуществляется на начальных этапах без привязки к фактическим административным границам территорий и населенных пунктов;
- на последнем этапе, но необязательно, границы ареала корректируются, исходя из границ населенных пунктов.

⁴ Махрова А. Г., Бабкин Р. А. Методические подходы к делимитации границ московской агломерации на основе данных сотовых операторов // Смоленский государственный университет. URL: https://smolgu.ru/science/RI_2019_2_64_art05.pdf (дата обращения: 12.08.2026).

⁵ Мазаев А. Г. Основные теоретические подходы к проблеме определения границ агломераций в российском градостроительстве // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. URL: https://academvestnik.ru/wp-content/uploads/2024/03/03_avuniip_1-202460.pdf (дата обращения: 12.08.2026).

⁶ Махрова А. Г., Бабкин Р. А. Методические подходы к делимитации границ московской агломерации на основе данных сотовых операторов.

⁷ Мазаев А. Г. Определение границ агломераций как важная проблема современной градостроительной теории // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. URL: https://academvestnik.ru/wp-content/uploads/2023/03/04_av1-202356.pdf (дата обращения: 12.08.2026).

⁸ Райсик А. Э. Апробация методик делимитации городских агломераций на примере Екатеринбургской городской агломерации. // Транспортные системы городов и зон их влияния. URL: <https://waksman.ru/Russian/Criticism/Aglomerac-Ek.pdf> дата обращения: 12.08.2026).

- для выделения ядра агломерации обычно используются плотностные и морфологические критерии: плотность застройки и/или населения, минимальное расстояние между застроенными кварталами.

Пример унифицированной международной методики – алгоритм выделения функциональных урбанизированных ареалов (*functional urban areas*, FUA), разработанный ОЭСР. В соответствии с этой методикой на территорию накладывается сетка с ячейками площадью 1 кв. км, выявляются ячейки с плотностью населения свыше 1500 чел./кв. км. Если совокупная численность населения таких смежных ячеек превышает 50 тыс. чел. (для некоторых стран пороговое значение установлено на уровне 100 тыс. чел.), они вместе формируют ядро урбанизированного ареала⁹.

Функциональный подход

Городская агломерация определяется как область взаимодействия между ядром агломерации и периферией – остальной областью агломерации за исключением ее ядра. Смысл данного подхода состоит в построении на территории планируемой агломерации нескольких функциональных ареалов, которые накладываются на результирующую схему с соблюдением единого масштаба изображений. Результирующая схема обводится по контуру линией, являющейся предварительной границей агломерации. Для постановки на кадастровый учет предварительная граница совмещается с ближайшими к ней административными границами муниципальных образований, получается окончательная граница городской агломерации¹⁰.

Следует понимать, что фактические границы агломераций и административные границы муниципальных образований часто не совпадают, что обусловлено разной природой агломераций и муниципальных образований. В некоторых случаях выделенную научными методами границу агломерации целесообразно приводить к границам существующих единиц административно-территориального деления и муниципальных образований с целью облегчения решения управленческих задач.

В связи с этим для целей управления инфраструктурой наиболее адекватным следует признать синтетический подход, который в общем виде предполагает:

⁹ Методики делимитации городских агломераций. Аналитический отчет // Институт экономики города. URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/delimitaciya_aglomeracii.pdf (дата обращения: 12.08.2026).

¹⁰ Зиятдинов Т. З. Градостроительное определение городской агломерации на основе функциональных ареалов // Architecture and Modern Information Technologies. 2022. №1 (58). С. 227–240. URL: https://marhi.ru/AMIT/2022/1kvart22/PDF/15_zijatdinov.pdf (дата обращения: 12.08.2026).

- определение ядра и реальной функциональной зоны на основе анализа маятниковой миграции и транспортных потоков (мониторинг реальных связей);

- установление планировочных (управленческих) границ в документах стратегического и территориального планирования субъекта РФ, максимально приближенных к функциональным, но при этом институционально жизнеспособных, учитывающих границы муниципалитетов, что делает возможным заключение конкретных соглашений и распределение ответственности;

- признание иерархии влияния через выделение зон тесной (дневной), средней (недельной) и дальней интеграции, что позволяет дифференцировать механизмы управления для разных типов инфраструктуры.

Таким образом, территория агломерации для целей настоящего исследования понимается как планировочно установленная территория на основе выявленных интенсивных функциональных связей между городом-ядром и прилегающими муниципальными образованиями, в пределах которой требуется скоординированное управление инфраструктурой межмуниципального значения.

1.1.2. Типология объектов инфраструктуры межмуниципального значения: критерии отнесения

Разумеется, только часть инфраструктуры на территории агломерации имеет межмуниципальное значение и нуждается, соответственно, в особых механизмах территориального распределения, совместного финансирования и управления.

Определим четкие и практически применимые критерии для отнесения объекта к категории межмуниципального значения.

Критерий масштаба воздействия (зона обслуживания)

Объект предназначен для обслуживания населения и/или предприятий двух и более муниципальных образований в пределах агломерации.

Примеры: автодорога, связывающая несколько населенных пунктов агломерации между собой или с ее ядром; межмуниципальный мусороперерабатывающий комплекс; образовательное учреждение, расположенное в одном из населенных пунктов агломерации, но принимающее учащихся со всей агломерации либо региона.

Критерий технологической связности и системности

Объект является неотъемлемым элементом единой технологической системы, выход его из строя или неэффективная работа дестабилизирует функционирование системы в масштабах, превышающих границы одного муниципалитета.

Примеры: водозаборные узлы и магистральные водоводы; головные очистные сооружения канализации; ключевые электрические подстанции; центральные диспетчерские службы общественного транспорта.

Критерий экономической целесообразности (эффект масштаба)

Создание или модернизация объекта экономически нецелесообразна или непосильна для бюджета одного муниципального образования в силу высокой капиталоемкости. Совместное финансирование и эксплуатация позволяют достичь существенной экономии.

Примеры: создание современного культурно-досугового кластера (театр, концертный зал, музейный комплекс) либо крупного спортивного объекта (стадион, физкультурно-оздоровительный комплекс, крытый ледовый комплекс, бассейн).

Критерий управления внешними эффектами (экстерналиями)

Деятельность объекта генерирует значительные положительные или отрицательные внешние эффекты для соседних территорий, которые не учитываются в решениях единственного муниципалитета.

Примеры (негативные): транзитный большегрузный транспорт, следующий через спальный район в логистический центр в соседнем муниципалитете; выбросы предприятия, влияющие на экологическое состояние всей агломерации.

Примеры (позитивные): научно-технологический парк, бизнес-акселератор, стимулирующие создание высококвалифицированных рабочих мест для всей агломерации.

На основе данных критериев на уровне субъекта РФ может быть разработан и утвержден перечень (реестр) объектов инфраструктуры межмуниципального значения в границах агломерации, который, в свою очередь, может стать инструментом для:

- приоритизации инвестиционных проектов;
- определения сторон, ответственных за создание и эксплуатацию объекта;

- выбора адекватной организационно-правовой модели управления объектом.

1.1.3. Базовые модели управления агломерациями

В мировой и отечественной практике сформировалось несколько моделей управления агломерациями в зависимости от наличия уровней управления (одноуровневая и двухуровневая) и степени централизации и обязательности решений органов управления для муниципалитетов, входящих в агломерацию¹¹.

Формирование надмуниципального уровня власти в существующих политических, нормативных и бюджетных российских реалиях является нереалистичным. В связи с этим и в данном параграфе, и в докладе в целом двухуровневые модели будут рассматриваться исключительно как примеры. С точки же зрения практического применения в России мы будем рассматривать лишь одноуровневые модели межмуниципального взаимодействия. В зависимости от способа преодоления фрагментации эти модели можно условно разделить на централизованную, сетевую и кооперативную.

Централизованная (административная, жесткая) модель

Суть модели заключается в передаче ключевых полномочий по управлению развитием агломерации на один, более высокий уровень власти, который получает легитимное право принимать обязывающие решения для всей территории.

Варианты реализации модели:

- создание новой административно-территориальной единицы, например метрополитенского района в Англии, с собственным объемом полномочий;
- расширение административных границ города-ядра за счет поглощения прилегающих территорий, например, формирование городских округов в Российской Федерации;
- передача полномочий от муниципалитетов агломерации к органу власти субъекта РФ, который выступает в роли прямого менеджера агломерационного развития.

¹¹ Волчкова И. В. Управление городскими агломерациями: модели и современный опыт // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-gorodskimi-aglomeratsiyami-modeli-i-sovremennyy-opyt> (дата обращения: 12.08.2026).

Преимуществами модели являются высокая степень координации, возможность проведения единой политики, эффективное перераспределение ресурсов, четкость ответственности, способность реализовывать масштабные инфраструктурные проекты.

В то же время можно выделить и следующие недостатки и риски реализации данной модели: ослабление местного самоуправления, снижение учета локальной специфики и потребностей отдельных территорий, бюрократизация, возможное сопротивление со стороны поглощаемых муниципалитетов, потеря политического разнообразия.

Сетевая (договорная, мягкая) модель

Данная модель не предполагает создания новых органов власти с собственными полномочиями. Вместо этого делается ставка на добровольную координацию действий независимых муниципалитетов через постоянно действующие совещательные и координационные структуры.

Варианты реализации модели:

- совет агломерации (конференция мэров) как платформа для переговоров, выработки общих позиций и согласования планов, чьи решения носят рекомендательный характер (например, совет Казанской агломерации¹²);
- агентство развития, создаваемое при правительстве субъекта РФ или региональном совете органов местного самоуправления на паритетных началах муниципалитетами для разработки стратегий, проведения исследований, поиска финансирования под конкретные проекты и не имеющее властных полномочий (например, ассоциация «Координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации», ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий» – межмуниципальная НКО без участия субъекта РФ¹³, Southern California Association of Governments (Ассоциация властей Южной Калифорнии) – орган управления агломерацией Большого Лос-Анджелеса, Союз муниципалитетов Мраморноморского региона – система управления Стамбульской агломерацией¹⁴).

¹² Совет в помощь: большая Казань обрела реальные черты // Бизнес Online. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/399630> (дата обращения: 12.08.2026).

¹³ Практика институционализации управления развитием городских агломераций в России // Институт экономики города. URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/agglomeracii_-_mms_-_fin.pdf (дата обращения: 12.08.2026).

¹⁴ Развитие агломераций: этапы, отечественные и зарубежные практики // Региональная экономика и управление. URL: <https://eee-region.ru/article/7108/> (дата обращения: 12.08.2026).

Преимуществами модели являются сохранение автономии муниципалитетов, гибкость, низкие политические и административные издержки на создание, ориентация на конкретные проекты.

В качестве недостатков и рисков реализации можно выделить отсутствие механизмов принуждения к выполнению решений, зависимость от личной позиции и доброй воли глав муниципалитетов, риск выхода ключевых игроков из договоренностей, слабая эффективность при решении конфликтных вопросов.

Кооперативная (смешанная, гибридная) модель

Это наиболее распространенная и разнообразная по формам модель, представляющая собой компромисс между двумя первыми. Она основана на добровольном, но формализованном и институционализированном объединении муниципалитетов для решения конкретного круга общих задач, прежде всего в сфере инфраструктуры.

Варианты реализации (по степени интеграции):

- специальные округа или синдикаты (Single- or Multi-Purpose Districts), в рамках которых муниципалитеты делегируют строго оговоренные полномочия (например, транспорт, водоснабжение, утилизацию отходов) специально созданному совместному органу, который управляет данной сферой для всей агломерации (классические примеры: транспортные союзы в Германии *Verkehrsverbund*¹⁵, межкоммунальные синдикаты во Франции *syndicat intercommunal*¹⁶);

- межмуниципальные хозяйственные общества (МХО) или управляющие компании, в рамках которых муниципалитеты-учредители создают юридическое лицо, которому может передаваться имущество (например, очистные сооружения) или поручаться выполнение функций (управление парковками, эксплуатация дорог) и управление которым осуществляется на основе долевого участия;

- договоры и соглашения о совместной деятельности.

В качестве преимуществ модели можно выделить то обстоятельство, что она позволяет решать конкретные инфраструктурные проблемы без полной

¹⁵ Транспортные объединения // Transformative Urban Mobility Initiative. URL: https://transformative-mobility.org/wp-content/uploads/2024/01/GIZ_SUTP_TD4_Transport-Alliances_RU.pdf (дата обращения: 12.08.2026).

¹⁶ Syndicat intercommunal (France) // Wikipédia. URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Syndicat_intercommunal_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Syndicat_intercommunal_(France)) (дата обращения: 12.08.2026).

политической интеграции, сочетает элементы автономии и координации и основана на принципе субсидиарности.

Вместе с тем нужно отметить необходимость в рамках реализации данной модели тщательной проработки учредительных документов, перманентный риск конфликтов между учредителями по вопросам финансирования и контроля, а также возможную непрозрачность деятельности созданных структур в силу их межмуниципальной подведомственности.

Таким образом, для российских условий с их сильной административной фрагментацией и разнородностью агломераций универсальной и общеупотребимой модели не существует. Наиболее перспективным представляется эволюционный путь от сетевой к кооперативной модели с элементами централизации в критически важных сферах.

При этом на начальном этапе необходима активизация сетевых инструментов (совет агломерации, стратегическое планирование) для формирования повестки и доверия.

На следующем этапе возможно создание отраслевых межмуниципальных структур (транспортных союзов, единых операторов инженерных систем).

При этом централизованное регулирование всех форматов межмуниципального взаимодействия со стороны субъекта РФ, по мнению автора, должно применяться точно:

- как арбитраж в конфликтных ситуациях;
- как гарантия для масштабных государственно-частных (ГЧП) и муниципально-частных (МЧП) проектов;
- как проявление ответственности за инфраструктуру регионального значения и установление обязательных правил игры (технических характеристик инфраструктуры, тарифной политики) для всей агломерации.

1.2. Анализ моделей территориального распределения объектов инфраструктуры

Территориальное распределение объектов инфраструктуры в границах городской агломерации представляет собой сложный многофакторный процесс, в котором сталкиваются интересы различных муниципальных образований, региональных властей, бизнеса и населения. От того, где и как будут размещены ключевые инфраструктурные объекты, зависит не только эффективность их функционирования, но и пространственное развитие всей

агломерации на десятилетия вперед. В данном разделе рассматриваются принципы, практики и проблемы территориального распределения трех основных типов инфраструктуры: транспортной, инженерной и социальной.

1.2.1. Принципы размещения: историческая инерция vs стратегическое планирование. Роль документов территориального планирования

Размещение объектов инфраструктуры в городских агломерациях подчиняется действию двух разнонаправленных сил: с одной стороны, исторически сложившейся инерции развития, а с другой – административным решениям той или иной степени стратегической обоснованности. Их соотношение во многом определяет эффективность пространственной организации агломерации.

Историческая инерция как фактор размещения инфраструктуры

Историческая инерция в размещении инфраструктуры проявляется в том, что многие ключевые объекты (вокзалы, инженерные сооружения, крупные социальные учреждения) были созданы десятилетия и даже столетия назад, когда агломерация либо не существовала вовсе, либо находилась на начальных этапах формирования. Эти объекты, однажды размещенные, начинают оказывать мощное влияние на последующее территориальное развитие, формируя каркас расселения и хозяйственной деятельности.

Можно выделить следующие проявления исторической инерции в современных агломерациях:

Наследие индустриальной эпохи. Промышленные зоны, создававшиеся в XIX–XX веках на окраинах тогдашних городов, сегодня нередко оказываются в срединных или даже центральных зонах агломераций. Их консервация (или, напротив, редевелоппмент) существенно влияет на транспортные потоки и экологическую обстановку. Например, в Москве реорганизация промзоны ЗИЛ стала одним из крупнейших проектов редевелоппмента, преобразовавшим обширную территорию бывшего автомобильного завода в новый городской район с жилой, общественной и спортивной застройкой.

Сложившиеся транспортные коридоры. Железнодорожные линии и магистрали, построенные десятилетия назад, продолжают определять основные направления агломерационного роста, даже если их пропускная способность уже исчерпана. Характерный пример – радиальная структура железных дорог Московского узла, исторически сложившаяся еще в XIX веке,

которая до сих пор определяет конфигурацию пассажирских потоков и стала основой для создания Московских центральных диаметров.

Рентное поведение собственников. Собственники земельных участков и объектов недвижимости в исторически сложившихся локациях извлекают выгоду из их местоположения, что может препятствовать более оптимальному с общественной точки зрения перераспределению функций.

Функциональное деление территории города, сформировавшееся исторически, нередко консервирует сложившиеся диспропорции, закрепляя за определенными зонами статус промышленных, селитебных или рекреационных, даже если и соответствующий их потенциал исчерпан.

Историческая инерция не является однозначно негативным фактором. Она обеспечивает преемственность развития, сохранение культурного и архитектурного наследия, устойчивость сложившихся сообществ. Однако в условиях быстрорастущей агломерации она может становиться тормозом для необходимых преобразований, закрепляя неоптимальные планировочные решения.

Территориальное планирование как инструмент преодоления инерции

Территориальное планирование в агломерации призвано, не отрицая исторически сложившихся реалий, задавать целевые ориентиры пространственного развития и определять механизмы их достижения. В отличие от исторической инерции, действующей спонтанно через совокупность частных решений, территориальное планирование предполагает сознательное, публичное и согласованное определение стратегических приоритетов размещения инфраструктуры.

Ключевыми инструментами территориального планирования различных уровней в российской практике выступают:

- схема территориального планирования Российской Федерации в части размещения объектов федерального значения (федеральные автомобильные и железные дороги, аэропорты, объекты обороны и безопасности и т. п.). Такие объекты задают своего рода внешний контур для развития агломераций;
- схемы территориального планирования субъекта РФ, которые определяют размещение объектов регионального значения (региональные дороги, межмуниципальные объекты здравоохранения, образования, спорта, энергетики и т. п.). Именно на этом уровне в наибольшей степени могут и должны учитываться агломерационные эффекты;

- генеральные планы и правила землепользования и застройки муниципальных образований, которые детализируют размещение объектов местного значения и устанавливают режимы использования территорий.

В идеальной модели эти документы должны быть согласованы между собой по вертикали (федеральный центр – регион – муниципалитеты) и по горизонтали (между муниципальными образованиями в составе агломерации). Однако на практике такая согласованность часто отсутствует, что порождает целый ряд проблем.

Таблица 1. Сравнительная характеристика подходов к размещению инфраструктуры

Критерий сравнения	Историческая инерция / локальная оптимизация	Стратегическое планирование
Субъект принятия решений	Децентрализованный (частные собственники, отраслевые ведомства, муниципалитеты, действующие автономно)	Централизованный (органы власти, согласующие свои действия в рамках единой стратегии)
Временной горизонт	Ориентация на прошлое и текущую конъюнктуру	Ориентация на долгосрочную перспективу (15–20 лет и более)
Критерии оптимальности	Локальная эффективность для конкретного субъекта	Общеагломерационная эффективность, синергия
Учет внешних эффектов	Отсутствует либо минимален	Является ключевым элементом
Гибкость и адаптивность	Низкая (сложившиеся объекты трудно переместить)	Высокая (возможность корректировки планов)
Риски	Консервация неэффективной структуры, координационные провалы	Риск волюнтаризма, отрыв от реальности, недоучет интересов отдельных групп

Анализ российской практики позволяет выявить ряд системных проблем, препятствующих эффективному стратегическому планированию размещения инфраструктуры в агломерациях:

Разрыв между стратегическим и территориальным планированием. Стратегии социально-экономического развития регионов и муниципалитетов часто существуют отдельно от документов территориального планирования. Первые декларируют цели и приоритеты, вторые – фиксируют конкретные

решения по размещению объектов, но эти решения не всегда увязаны с заявленными целями.

Отсутствие единого документа для агломерации. Для многих российских агломераций отсутствует единый документ стратегического или территориального планирования, охватывающий всю территорию агломерации как целостность. Существующие документы разрабатываются либо для субъекта РФ в целом, либо для отдельных муниципалитетов, что не позволяет в полной мере учесть агломерационные связи. Нужно отметить, что в последние годы данная ситуация меняется и разделы стратегий, посвященные развитию агломераций, разрабатываются. Но отсутствие нормативно закреплённого статуса агломерации препятствует их полноценной реализации.

Несовпадение планировочных и административных границ. Даже если схема территориального планирования субъекта РФ определяет планировочные решения для всей агломерации, их реализация упирается в необходимость утверждения каждым муниципалитетом в своих генеральных планах. Согласование этих документов затягивается, а достигнутые компромиссы нередко оказываются неустойчивыми.

Дефицит аналитической базы. Для обоснованного стратегического планирования необходима достоверная информация о существующих и прогнозируемых транспортных потоках, маятниковой миграции, потребностях в различных видах инфраструктуры в контексте агломерации, а не отдельных муниципалитетов. Во многих агломерациях такая информация либо отсутствует, либо разрозненна и труднодоступна.

Несмотря на указанные проблемы, в вопросе проектирования агломерационной инфраструктуры в последние годы наметились позитивные сдвиги. К их числу можно отнести:

- разработку по инициативе Минэкономразвития России стандартов развития агломераций, включающих рекомендации по стратегическому и территориальному планированию, и утверждение Методических рекомендаций по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (приказ от 26 сентября 2023 года № 669), которые определяют порядок обоснования границ агломераций, анализа их социально-экономического развития и формирования перечня мероприятий для включения в долгосрочные

планы¹⁷, а также внесенные в 2025 году изменения в Методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития субъектов, которые ввели понятия «городская агломерация», «опорный населенный пункт», «прилегающая территория» в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года¹⁸;

- формализацию постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры»¹⁹ не только требований к таким соглашениям, но и стандартов и сроков предоставления отчетности об их параметрах и ходе реализации;

- реализацию в ряде субъектов РФ (Тюменская область, Красноярский край, Республика Татарстан) пилотных проектов по созданию мастер-планов развития агломераций, когда в рамках апробации методических подходов приказом Минэкономразвития России от 31 мая 2024 года № 338 вносятся изменения в методические рекомендации с учетом результатов апробации²⁰;

- актуализацию схем территориального планирования субъектов РФ с более детальным учетом агломерационных процессов, результатом которой явилось то, что в соответствии с изменениями в Методических рекомендациях, внесенными в ноябре 2025 года, при разработке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ теперь требуется включать описание и анализ основных тенденций и проблем, связанных с изменением системы расселения, включая динамику численности населения опорных населенных пунктов и прилегающих к ним территорий, а также учитывать направления

¹⁷ Приказ Министерства экономического развития РФ от 26 сентября 2023 года № 669 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» (с изменениями и дополнениями) // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/407760338/> (дата обращения: 13.08.2026).

¹⁸ Приказ Минэкономразвития России от 26 ноября 2025 года № 790 «О внесении изменений в Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 года № 132» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_520440/3fdd64924b01caa56f8bfde65781f13c7f45a1fc/ (дата обращения: 13.08.2026).

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры» // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/all/145967/> (дата обращения: 13.08.2026).

²⁰ Приказ Минэкономразвития России от 31 мая 2024 года № 338 «О внесении изменений в приложение к Методическим рекомендациям по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 26 сентября 2023 года № 669» // ЮИС «Легалакт». URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minekonomrazvitiya-rossii-ot-31052024-n-338-o-vnesenii/?ysclid=mmdeho1c1c595385233> (дата обращения: 13.08.2026).

научно-технологического и инновационного развития городских агломераций²¹;

- внедрение цифровых платформ пространственных данных, позволяющих интегрировать информацию о планируемых инфраструктурных проектах разных уровней и ведомств, предполагает, в рамках федерального проекта «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», создание и внедрение цифровых инструментов мониторинга развития агломераций, включая расчёт показателя «Количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского» на основе интегрального индекса, состоящего из структурных элементов «Демография», «Доходы», «Рабочие места», «Экономика» и «Жилье»²².

Ярким примером реализации стратегического подхода к планированию может служить развитие транспортной системы Московской агломерации. Исторически сложившаяся радиально-кольцевая структура, дополненная в последние годы хордовыми и диаметральными связями, демонстрирует переход от инерционного развития к целенаправленному формированию нового транспортного каркаса.

Так, создание Центральной кольцевой автомобильной дороги (ЦКАД) вокруг Москвы стало проектом, который радикально меняет логику пространственного развития агломерации. Другим примером стратегического подхода стало создание Московских центральных диаметров (МЦД), которые объединили пригородное железнодорожное сообщение с сетью метро, фактически создав новую систему рельсового транспорта, пронизывающую всю агломерацию. Этот проект позволил связать территории, ранее слабо интегрированные в единую транспортную систему, и дал импульс развитию прилегающих территорий.

²¹ Приказ Минэкономразвития России от 26 ноября 2025 года № 790 «О внесении изменений в Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 года № 132» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_520440/3fdd64924b01caa56f8bfde65781f13c7f45a1fc/ (дата обращения: 13.08.2026).

²² Приложение № 10. Методика расчета показателя «Количество агломераций, имеющих темпы экономического роста выше среднероссийского» к приказу Министерства экономического развития РФ от 28 апреля 2022 года № 235 «Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта “Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий”, входящего в состав государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» (с изменениями и дополнениями) // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/404559846/b89690251be5277812a78962f6302560/> (дата обращения: 13.08.2026).

1.2.2. Проблематика транспортной инфраструктуры: распределение узлов и коридоров

Транспортная инфраструктура играет системообразующую роль в городской агломерации, обеспечивая физическую связность ее территорий и формируя каркас пространственного развития. От того, как распределены транспортные узлы и коридоры, зависят не только текущие затраты времени на передвижение, но и долгосрочные тенденции расселения, размещения производительных сил и инвестиционная привлекательность территорий.

Транспортные узлы: виды, размещение, проблемы

Транспортные узлы в агломерации можно классифицировать по их масштабу и функциям:

- узлы макрорегионального и федерального значения: международные аэропорты, крупнейшие железнодорожные вокзалы, обеспечивающие связь агломерации с внешним миром и генерирующие мощные пассажиро- и грузопотоки, которые необходимо гасить на подступах к центру;
- узлы агломерационного значения: транспортно-пересадочные узлы (ТПУ) на пересечении различных видов транспорта (метро, пригородная электричка, автобус), крупные автовокзалы, грузовые терминалы, обеспечивающие перераспределение грузо- и пассажиропотоков внутри агломерации;
- локальные узлы: станции метро, остановки скоростного трамвая, железнодорожные платформы в зонах массовой жилой застройки, формирующие центры локальной активности.

Анализ российской практики распределения транспортных узлов выявляет следующие тенденции и проблемы.

Концентрация узлов в центральном ядре. В большинстве моноцентрических агломераций (Московской, Санкт-Петербургской, Екатеринбургской, Пермской и др.) ключевые транспортные узлы, особенно железнодорожные- и автовокзалы, концентрировались в центральной части города или в непосредственной близости от нее. Это приводило к тому, что значительная часть транзитных пассажиро- и грузопотоков проходила через перегруженный центр, создавая дополнительные транспортные проблемы.

Неразвитость периферийных ТПУ. На периферии практически всех российских агломераций, за исключением разве что Московской, особенно в зонах массовой жилой застройки по-прежнему остро не хватает

современных транспортно-пересадочных узлов, которые позволяли бы жителям пригородов комфортно пересаживаться с личного или пригородного общественного транспорта на общественный городской.

Логистические центры и их распределение. Размещение крупных логистических комплексов (складов, терминалов) часто происходит стихийно вдоль основных вылетных магистралей без учета их совокупного влияния на транспортную ситуацию в агломерации в целом. В результате грузовой транспорт, следующий к этим центрам, может создавать дополнительные пробки и ухудшать экологическую ситуацию в жилых зонах агломерации.

Транспортные коридоры: магистрали, рельсовый транспорт, их роль в формировании агломерации

Транспортные коридоры задают основные направления агломерационного роста. Их конфигурация и пропускная способность во многом определяют, какие территории будут развиваться наиболее динамично.

Автомобильные магистрали. В большинстве российских агломераций основу транспортного каркаса составляют радиальные магистрали, связывающие центр с периферией. Критически важным элементом, которого часто недостает, являются хордовые (тангенциальные) связи, позволяющие перемещаться между периферийными зонами, минуя центр. Это приводит к тому, что строительство обходных дорог (обходы городов, транзитные магистрали) становится ключевым фактором вывода транзитных потоков за пределы жилой застройки.

Рельсовый транспорт. Пригородное железнодорожное сообщение, метрополитен, трамвай (включая скоростной) обладают неоспоримыми преимуществами с точки зрения провозной способности и экологичности. Однако практика их использования в российских агломерациях сталкивается с рядом проблем.

1. Разрыв между планированием железнодорожной инфраструктуры и градостроительным развитием: железные дороги федерального значения, проходящие через агломерации, находятся в ведении ОАО «РЖД», и их развитие слабо увязано с планами муниципалитетов и регионов. Новые жилые массивы нередко строятся вдали от станций, а увеличение частоты движения электричек упирается в пропускную способность магистралей, загруженных грузовым и дальним пассажирским движением.

2. Недоиспользованный потенциал трамвая: во многих городах трамвайные линии, созданные десятилетия назад, приходят в упадок по

причине ветшания рельсового хозяйства и подвижного состава, хотя в мировой практике трамвай (особенно скоростной) рассматривается как эффективный вид транспорта для агломераций среднего размера.

3. Моноцентричность рельсового каркаса: в большинстве агломераций рельсовый транспорт (метро, электрички) ориентирован преимущественно на центр, что усиливает общую транспортную моноцентричность и общую перегрузку центрального транспортного узла и делает важнейшей задачей создание хордовых и кольцевых линий рельсового транспорта.

1.2.3. Проблематика инженерной инфраструктуры: источники и магистральные сети. Роль единого оператора

Инженерная инфраструктура (водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение, обращение с твердыми коммунальными отходами) характеризуется высокой капиталоемкостью, длительными сроками создания и эксплуатации, а также естественно-монопольной природой многих ее элементов. В границах агломерации инженерные системы либо являются, либо имеют предпосылки к тому, чтобы быть едиными, вне зависимости от административных границ, что требует соответствующих подходов к их территориальной организации и управлению.

Территориальное распределение систем водоснабжения и водоотведения.

Источники водоснабжения и крупные очистные сооружения исторически размещались с учетом природных факторов (наличие водных объектов, рельеф) и, как правило, обслуживают обширные территории, включающие множество муниципальных образований. Это создает объективную основу для межмуниципальной кооперации.

Анализ российской практики выявляет следующие модели.

Централизованная модель с единым региональным оператором. В ряде регионов созданы единые организации, осуществляющие водоснабжение и водоотведение на значительных территориях, включающих несколько муниципалитетов (например, ГУП МО «Коммунальные системы Московской области», имеющее следующие филиалы: Восточная система водоснабжения, Канализационный коллектор Егорьевск – Воскресенск, Куровские очистные сооружения, Лосино-Петровский водоканал, Ногинский водоканал, Ногинские

распределительные сети водоснабжения, Орехово-Зуевский водоканал, Шатурский водоканал, Электростальский²³).

Еще одним примером такой ситуации, ярко иллюстрирующим необходимость межмуниципальной кооперации в сфере водоснабжения, является Ладожский водовод во Всеволожском районе Ленинградской области. Источник водоснабжения (Ладожское озеро) и крупные очистные сооружения расположены с учетом природных факторов и обслуживают обширные территории, включающие множество муниципальных образований. Вода из Ладожского озера подается по магистральному водоводу на водоочистные сооружения, расположенные в поселке Кузьмоловский и городе Всеволожск. Оттуда очищенная вода распределяется по водопроводным сетям, обслуживающим девять поселений Всеволожского района²⁴.

Для управления объектом и его модернизации была выбрана модель концессионного соглашения.

Концессионер: ООО «Северо-Запад Инжиниринг».

Концедент: администрация Всеволожского муниципального района (выступающая от имени всех входящих в систему поселений).

Ключевой результат: концессионер провел реконструкцию водоочистных сооружений в Кузьмоловском, увеличив производительность до 4000 куб. м в сутки и применив современную технологию ультрафильтрации, что обеспечило качество воды выше санитарных норм²⁵.

Муниципальные операторы с межмуниципальными соглашениями. Муниципалитеты сохраняют собственные водоканалы, но заключают соглашения о совместном использовании источников водоснабжения или очистных сооружений.

Так, в Тюменской области реализуется проект, в рамках которого несколько муниципалитетов совместно используют инфраструктуру водоснабжения и водоотведения. В 2025 году Тюменская областная дума утвердила условия 16 концессионных соглашений в отношении централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения в 16 муниципалитетах. Концессионером выступает ООО «Тюмень Водоканал».

²³ Контакты ГУП МО «КС МО». URL: <https://web.archive.org/web/20210726161740/https://kcmo.ru/kontakty> (дата обращения: 13.08.2026).

²⁴ Всеволожскому району – качественное водоснабжение // Правительство Ленинградской области. URL: <https://lenobl.ru/ru/dlya-smi/news/70881/> (дата обращения: 13.08.2026).

²⁵ Там же.

Соглашения предусматривают создание и реконструкцию объектов в Абатском, Аромашевском, Бердюжском, Викуловском, Голышмановском, Заводоуковском, Ишимском, Нижнетавдинском, Омутинском, Сорокинском, Тюменском, Упоровском, Ялуторовском муниципальных округах, а также в городах Ялуторовск и Ишим²⁶. При этом:

- муниципалитеты сохраняют право собственности на объекты инфраструктуры, но передают их в управление концессионеру;
- концессионер обязуется построить и реконструировать водоочистные сооружения, водозаборы, очистные станции и сети;
- после завершения работ (в течение 15 лет) концессионер будет обслуживать объекты еще 34 года;
- цель проекта – создание единой региональной системы водоснабжения и водоотведения, что позволит унифицировать тарифы и повысить качество услуг²⁷.

Смешанная модель с единым оператором на части территории, при которой единый оператор действует в крупном городе-ядре и части пригородов, а удаленные территории обслуживаются собственными муниципальными предприятиями.

Распространенной проблемой в данной сфере является разрыв между зоной действия единой технологической системы, границами деятельности предприятий и административными границами. Водозабор может находиться на территории одного муниципалитета, очистные сооружения – на территории второго, а потребители – в третьем. При отсутствии эффективных механизмов межмуниципального взаимодействия это порождает конфликты по поводу финансирования ремонта и модернизации, а также качества поставляемого ресурса.

Теплоснабжение и электроснабжение в агломерационном контексте

Системы теплоснабжения в российских городах исторически формировались как централизованные, с крупными ТЭЦ и магистральными тепловыми сетями. В границах агломерации эти системы часто выходят за

²⁶ Тюменские депутаты утвердили условия 16 концессий на 54 млрд рублей до 2074 года // Коммерсантъ Екатеринбург. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7832670> (дата обращения: 13.08.2026).

²⁷ В Тюменской области подписаны 6 из 16 концессионных соглашений в сфере ЖКХ // Тюменская область сегодня. URL: https://tumentoday.ru/2025/10/22/podpisany_pervyye_shest_kontsessionnykh_soglasheniy_v_sfere_zhkhk/ (дата обращения: 13.08.2026).

пределы одного муниципалитета²⁸. Это создает объективную основу для межмуниципальной кооперации, но одновременно порождает комплекс проблем, связанных с несовпадением зон обслуживания и административных границ.

Так, крупная ТЭЦ может обеспечивать теплом потребителей в нескольких городах и поселках, при этом тарифы для каждого муниципалитета устанавливаются индивидуально и могут различаться. Кроме того, магистральные сети часто принадлежат крупным генерирующим компаниям (структурам ПАО «Т Плюс», ООО «Газпром энергохолдинг» и др.), а распределительные сети – муниципалитетам. Отсутствие единого центра ответственности за всю технологическую цепочку приводит к потерям тепла, сбоям в поставках и спорам о принадлежности сетей (так называемая проблема последней мили).

В электроснабжении ситуация несколько иная, поскольку магистральные сети находятся в ведении федеральных сетевых компаний (ПАО «Россети»), а распределительные – региональных. Ключевая проблема для агломераций в данном случае состоит в необходимости согласования планов развития жилых зон и промышленных кластеров с планами развития электросетевого хозяйства, что требует эффективного взаимодействия муниципалитетов и сетевых организаций.

Таким образом, для более эффективного функционирования систем теплоснабжения и электроснабжения в границах агломерации объективно необходимы:

- разработка единых схем теплоснабжения и электроснабжения, охватывающих всю территорию агломерации;
- создание координационных механизмов между муниципалитетами и сетевыми организациями (в том числе через заключение концессионных соглашений);
- гармонизация тарифной политики в отношении муниципалитетов, входящих в агломерацию;
- синхронизация документов территориального планирования муниципалитетов с планами развития сетевой инфраструктуры.

²⁸ Гапо Е. Г. Особенности эксплуатации систем теплоснабжения: курс лекций // НИУ МЭИ. URL: <https://mpei.ru/personal/Lists/CadrePapers/Attachments/1656/ПОСОБИЕ%20ЭКСПЛУАТАЦИЯ%20СЦТ%202017.pdf> (дата обращения: 13.08.2026).

Обращение с твердыми коммунальными отходами (ТКО)

Сфера обращения с ТКО в последние годы стала одной из наиболее проблемных и одновременно наиболее динамично развивающихся в контексте межмуниципального взаимодействия. Это обусловлено рядом факторов.

Объективная возможность межмуниципальной кооперации. Строительство современных мусоросортировочных комплексов и полигонов для размещения отходов требует значительных инвестиций и больших земельных участков, что делает нецелесообразным создание таких объектов в каждом муниципалитете. Экономически оправдано их создание на группу муниципалитетов, образующих агломерацию или даже несколько агломераций в рамках региона, что возможно реализовать в рамках межмуниципальной кооперации.

Острота экологических и социальных проблем. Размещение объектов обращения с ТКО неизбежно порождает протесты местных жителей («мусорные протесты»), что требует особой деликатности при выборе площадок и механизмов компенсации для территорий, принимающих такие объекты.

Реформа отрасли и введение института региональных операторов. Федеральная реформа отрасли обращения с ТКО (2017–2019 годы) ввела институт региональных операторов, которые отвечают за весь цикл обращения с отходами на закрепленной за ними территории (как правило, в зоне деятельности регионального оператора, охватывающей несколько муниципальных районов и городских округов). Так на территории Московской области с 1 января 2019 года действуют семь региональных операторов в семи территориальных кластерах соответственно:

- Алексинский кластер – ООО «Экопромсервис», зона обслуживания: Солнечногорск, Клин;
- Воскресенский кластер – ООО «ЭкоЛайн-Воскресенск», зона обслуживания: Воскресенск, Егорьевск, Раменское, Шатура, Рошаль, Люберцы, Бронницы, Жуковский;
- Каширский кластер – ООО «Каширский региональный оператор», зона обслуживания: Луховицы, Ленинский район, Ступино, Кашира, Коломна, Дзержинский, Зарайск, Котельники, Домодедово, Лыткарино, Озёры, Серебряные Пруды;
- Ногинский кластер – ООО «Хартия», зона обслуживания: Павловский Посад, Щелково, Богородский, Ликино-Дулёво, Балашиха, Звездный городок,

Красноармейск, Лосино-Петровский, Орехово-Зуево, Реутов, Фрязино, Черноголовка, Электрогорск, Электросталь;

- Рузский кластер – ООО «Рузский региональный оператор», зона обслуживания: Наро-Фоминск, Руза, Одинцово, Истра, Красногорск, Власиха, Восход, Звенигород, Краснознаменск, Молодежный, Волоколамск, Лотошино, Можайск, Шаховская;

- Сергиево-Посадский кластер – ООО «Сергиево-Посадский региональный оператор», зона обслуживания: Сергиев Посад, Пушкино, Талдом, Дмитров, Мытищи, Долгопрудный, Дубна, Ивантеевка, Королев, Химки, Лобня;

- Чеховский кластер – ООО «МСК-НТ», зона обслуживания: Серпухов, Подольск, Чехов, Протвино, Пущино.

При этом практика территориального распределения объектов обращения с ТКО в агломерациях демонстрирует следующие тенденции.

Конфликтный характер размещения новых объектов. Выбор площадок для мусоросортировочных комплексов и полигонов практически всегда сопровождается протестами населения тех муниципалитетов, где они планируются²⁹. Это требует поиска компромиссов, включая механизмы компенсации (например, дополнительные межбюджетные трансферты, строительство социальных объектов за счет регионального оператора).

Необходимость кластерного подхода. В ряде регионов (например, в Московской области³⁰, в Татарстане³¹) реализуется кластерный подход, при котором вокруг крупных комплексных объектов по переработке отходов формируются зоны обслуживания, охватывающие несколько муниципалитетов. Это позволяет оптимизировать логистику и снизить экологическую нагрузку.

Роль регионального оператора как интегратора. Региональный оператор, работающий на территории всей агломерации (или ее значительной части), объективно заинтересован в оптимизации маршрутов и создании

²⁹ Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по вопросам, связанным с обеспечением прав населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления // СПЧ. URL: <https://www.president-sovet.ru/files/4a/be/4abe83489bbf9ca9c250e6727fef999a.pdf> (дата обращения: 13.08.2026).

³⁰ Технологичный мусорный путь: как управляют отходами в Московской области // РБК Тренды. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/green/5db9ac529a794773df3ef057> (дата обращения: 13.08.2026).

³¹ В 4 раза больше Самосыровской: Татарстан построит новую мегасвалку под Казанью // Бизнес Online. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/649632> (дата обращения: 13.08.2026).

межмуниципальных объектов. Он может выступать инициатором и координатором соответствующих проектов.

Анализ рассмотренных выше сфер показывает, что наличие единого оператора (в различных организационно-правовых формах) является важным фактором эффективного функционирования инженерной инфраструктуры в агломерации. Можно утверждать, что для инженерной инфраструктуры единый оператор – это технологическая и экономическая неизбежность, а для транспортной – желательная форма оптимизации.

Такой оператор может выполнять следующие функции:

- обеспечение технологического единства, выражающееся в координации режимов работы, поддержании единых стандартов качества, управлении перетоками ресурсов между территориями;
- централизация инвестиционных ресурсов, состоящая в наличии возможности аккумулировать средства для реализации крупных проектов модернизации, недоступных отдельным муниципалитетам;
- оптимизация эксплуатационных затрат за счет экономии на масштабе при закупках, ремонтах, содержании аварийных служб;
- единая тарифная и договорная политика, позволяющая упростить взаимоотношения с потребителями, расположенными в разных муниципалитетах;
- профессиональный менеджмент, привлечение квалифицированных кадров и внедрение современных технологий управления.

При этом важно понимать, что единый оператор не обязательно должен быть государственным или муниципальным унитарным предприятием. Эффективно могут работать и частные операторы в рамках концессионных соглашений (например, в сфере теплоснабжения и водоснабжения), и межмуниципальные хозяйственные общества, созданные несколькими муниципалитетами. Ключевым условием эффективности, по мнению автора, является наличие четких правил взаимодействия с муниципалитетами, прозрачности тарифообразования и механизмов учета интересов всех территорий, входящих в зону его деятельности.

1.2.4. Проблематика в социальной инфраструктуре: размещение объектов образования, спорта, специализированных медицинских учреждений, культурных кластеров

Социальная инфраструктура (образование, здравоохранение, культура, спорт) играет особую роль в агломерационном развитии. С одной стороны, она обеспечивает качество жизни населения и привлекательность территорий. С другой – крупные объекты социальной инфраструктуры сами являются мощными центрами притяжения, генерирующими значительные транспортные потоки и влияющими на пространственную организацию агломерации.

В отличие от транспортной и инженерной инфраструктуры, где межмуниципальный характер часто диктуется технологической связанностью, для социальной инфраструктуры он определяется прежде всего доступностью услуг для жителей различных территорий и экономической целесообразностью создания крупных специализированных объектов, нецелесообразных для тиражирования в каждом муниципалитете.

Объекты высшего и среднего профессионального образования

Университеты и крупные колледжи традиционно размещаются в городах-ядрах агломераций, что усиливает их привлекательность для молодежи и создает значительные маятниковые миграции (ежедневные и еженедельные) студентов из пригородов и других городов региона. Для этой сферы характерны следующие проблемы и тенденции.

Сверхконцентрация в ядре. В большинстве агломераций практически все вузы и наиболее престижные колледжи расположены в центральном городе. Это приводит к перегрузке транспортной системы в утренние и вечерние часы, а также к удорожанию жилья вблизи университетских кампусов.

Кампусы вне центра. Ряд вузов, особенно технических, исторически размещались на окраинах или в городах-спутниках (МФТИ в Долгопрудном, Технологический университет имени А. А. Леонова в Королеве или Государственный университет «Дубна»). Это создает более сбалансированную пространственную структуру и снижает нагрузку на центр. Однако такие кампусы часто страдают от недостаточно развитой транспортной связи с ядром и другими частями агломерации.

Новые модели размещения. В последние годы наметилась тенденция к созданию университетских кампусов за пределами центральных городов, в новых точках роста. Примеры – кампус Дальневосточного федерального

университета на острове Русский во Владивостоке, проекты создания кампусов мирового уровня в рамках национального проекта «Наука и университеты» в ряде регионов (Нижний Новгород, Уфа, Калининград и др.). Эти кампусы зачастую формируют вокруг себя новые зоны развития, включая жилье, технопарки, объекты инновационной инфраструктуры.

Филиальная сеть. Размещение филиалов вузов и колледжей в городах-спутниках и районных центрах позволяет частично разгрузить ядро и повысить доступность высшего образования для жителей периферии. Однако качество образования в филиалах часто ниже, а их дальнейшая судьба нестабильна.

Специализированные медицинские учреждения

Крупные многопрофильные больницы, специализированные диспансеры (онкологические, кардиологические, психиатрические), перинатальные центры, как правило, концентрируются в ядре агломерации и обслуживают население всей агломерации и даже региона. Это порождает следующие специфические проблемы:

- высокая транспортная нагрузка вокруг крупных медицинских центров, вызванная тем, что пациенты и посетители, приезжающие из других муниципалитетов, создают дополнительные транспортные потоки, парковочный дефицит и перегрузку общественного транспорта в районах расположения больниц;

- неравномерность доступа к специализированной помощи, выражающаяся в том, что жители отдаленных муниципалитетов имеют значительно худшую доступность к высокотехнологичной медицинской помощи, что требует организации специальных маршрутов (санитарная авиация, межмуниципальные маршруты общественного транспорта, ориентированные на больницы);

- конфликт «регионального» и «муниципального» размещения, выражающийся в том, что крупные больницы, расположенные на территории конкретного муниципалитета, создают для него нагрузку (транспорт, благоустройство, инженерные сети), компенсации за которую муниципалитет не получает.

Культурные кластеры и объекты культурно-досугового назначения

Театры, концертные залы, музеи, выставочные центры, крупные библиотеки исторически концентрируются в центральных городах, формируя

культурное лицо агломерации. Однако следующие современные тенденции демонстрируют постепенный отход от этой модели.

Формирование культурных кластеров. Создание на периферии агломерации многофункциональных культурных центров, объединяющих выставочные пространства, театральные и концертные площадки, библиотеки, образовательные студии. Такие кластеры становятся новыми точками притяжения, снижая нагрузку на исторический центр и повышая качество среды в периферийных зонах.

Ярким примером формирования культурного кластера на периферии агломерации является пространство «Севкабель Порт» в Санкт-Петербурге. Расположенный на Васильевском острове на территории бывшего кабельного завода, этот кластер объединяет выставочные залы, концертные площадки, творческие мастерские, образовательные центры, кафе и магазины. За несколько лет он превратился в одну из главных точек притяжения не только для жителей Василеостровского района, но и для всей городской агломерации, привлекая до шести миллионов посетителей в год³². Проект демонстрирует успешный опыт ревитализации промышленной территории и создания нового центра культурной жизни на периферии.

Показателен проект музейно-театрального комплекса в Калининграде, реализуемый в рамках концессионного соглашения. Комплекс включает филиалы Большого театра и Третьяковской галереи, объединенные общим пространством на острове Октябрьский. Ожидается, что кластер станет новым центром притяжения не только для Калининградской агломерации, но и для всего региона, привлекая туристов из других субъектов РФ и из-за рубежа.

В Нижнем Новгороде формируется культурный кластер «Заповедные кварталы» – проект ревитализации исторической деревянной застройки в районе улиц Короленко и Студеной. Здесь на территории около 10 гектаров создается музей под открытым небом с резиденциями для художников, выставочными пространствами, образовательными центрами и объектами гостеприимства³³.

Интеграция с транспортными узлами. Современные транспортно-пересадочные узлы всё чаще проектируются как многофункциональные комплексы, включающие, помимо транспортных функций, торговые,

³² Севкабель Порт — место, где город встречается с морем. URL: <https://sevcableport.ru> (дата обращения: 13.08.2026).

³³ Заповедные кварталы // АСИРИС. Историческая среда. URL: <https://anoasiris.ru/historic-zk> (дата обращения: 13.08.2026).

развлекательные и культурные объекты. Это позволяет использовать пассажиропотоки для оживления этих пространств и создания новых точек притяжения.

Так, в Санкт-Петербурге примером интеграции культуры и транспорта служит станция метро «Зенит» (ранее – «Новокрестовская») и прилегающий к ней кластер, включающий «Газпром Арену», концертные площадки и парк «Тучков буян». Станция была построена к чемпионату мира по футболу 2018 года и обеспечивает транспортную доступность крупнейших спортивных и культурных объектов, создавая единое пространство для проведения массовых мероприятий.

Спортивные объекты межмуниципального значения

Крупные стадионы, ледовые дворцы, физкультурно-оздоровительные комплексы, бассейны, рассчитанные на обслуживание нескольких муниципалитетов, требуют особого подхода к размещению. Анализ отечественной и зарубежной практики позволяет выделить три основные модели территориальной организации спортивных объектов агломерационного значения.

Централизованное размещение в ядре. Традиционный подход, при котором крупнейшие спортивные объекты концентрируются в центральном городе, часто в связи с проведением крупных спортивных мероприятий. Это создает проблемы транспортной доступности для жителей пригородов и позволяет утверждать, что централизованное размещение без учета долгосрочных потребностей агломерации может приводить к бюджетным дисбалансам и неэффективному использованию ресурсов³⁴.

Дисперсное размещение с учетом зон тяготения. Более современный подход, предполагающий размещение крупных спортивных объектов в узлах транспортного каркаса с учетом плотности населения и пешеходной доступности для жителей нескольких муниципалитетов. Например, строительство крупного ФОКа на границе двух городов-спутников позволяет обслуживать оба. Положительным примером реализации такого подхода служит опыт Республики Татарстан, где сочетание крупных спортивных объектов межмуниципального значения с сетью объектов поселенческого уровня, распределенных по территории агломерации, позволило увеличить

³⁴ Паштова Л. Г., Князев А. И., Усанов Д. Ю., Волковицкий К. С., Волковицкий Д. С. Экономическая эффективность спортивных объектов: проблемы низкой загрузки и пути оптимизации // Вопросы экономики и права. 2025. № 5 (203). С. 88–95.

долю систематически занимающихся спортом с 57,8 % в 2022 году³⁵ до 67,2 % по итогам 2025 года³⁶. Это демонстрирует, что дисперсное размещение способствует не только экономии бюджетных средств, но и достижению социальных эффектов через повышение доступности спортивной инфраструктуры для населения.

Кластерный подход. Формирование спортивных кластеров, объединяющих несколько объектов разного профиля на одной территории, с развитой инфраструктурой (парковки, гостиницы, общественное питание). Такие кластеры могут размещаться как в ядре, так и на периферии, в зависимости от транспортной доступности. Как отмечается в исследовании, посвященном экономической эффективности спортивных кластеров, их ключевым преимуществом выступает мультифункциональность, обеспечивающая диверсификацию использования объектов³⁷.

Таким образом, проведенный анализ моделей территориального распределения инфраструктурных объектов в российских городских агломерациях позволяет сделать следующие обобщающие выводы:

1) Процесс территориального распределения инфраструктуры находится под влиянием двух разнонаправленных факторов: исторической инерции и стратегического планирования.

Исторически сложившаяся структура размещения объектов (особенно транспортных узлов и социальных учреждений) во многом предопределяет современные проблемы, включая перегрузку центра и неравномерность доступности услуг. Преодоление этой инерции требует целенаправленных усилий по стратегическому планированию, базирующемуся на качественной аналитике и согласовании интересов. Можно также утверждать, что важным инструментом повышения эффективности размещения и функционирования инфраструктуры является повышение значимости межмуниципальных и по форме и по статусу объектов относительно объектов, находящихся под централизованным региональным управлением и в большей степени работающим на решение региональных и даже федеральных задач.

³⁵ Отчет о реализации публично сформированных целей и задач Министерства спорта Республики Татарстан за 2023 год // Публичное формирование целей и задач. URL: https://publictasks.tatarstan.ru/sites/default/files/2024-03/Итоговый%20отчет%202023%20год_1.pdf (дата обращения: 13.08.2026).

³⁶ 67% жителей Татарстана регулярно занимаются спортом // Наша версия в Татарстане. URL: <https://tat.versia.ru/67-zhitelej-tatarstana-regulyarno-zanimayutsya-sportom> (дата обращения: 13.08.2026).

³⁷ Симонян А. А. Экономическая эффективность спортивных кластеров: оценка вклада в развитие регионов // Научный форум: Экономика и менеджмент: сб. ст. по материалам ХСIII междунар. науч.-практ. конф. № 4 (93). М.: Изд-во МЦНО, 2025.

2) Документация территориального планирования призвана играть ключевую роль в координации размещения инфраструктуры, однако на практике ее потенциал используется не полностью.

Разрывы между стратегическим и территориальным планированием, отсутствие единых документов для агломерации, отраслевая разобщенность и дефицит аналитической базы существенно снижают эффективность планировочных решений.

3) В транспортной инфраструктуре ключевыми проблемами являются сверхконцентрация узлов в центральном ядре, недостаток хордовых связей и периферийных транспортно-пересадочных узлов, а также разрыв между планированием железнодорожной инфраструктуры и градостроительным развитием.

Перспективные направления включают создание единых для всех муниципалитетов агломерации систем общественного транспорта, развитие транзитно-ориентированного проектирования и формирование логистических кластеров на периферии.

4) В инженерной инфраструктуре объективной основой для межмуниципальной кооперации является технологическое единство систем водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и обращения с отходами.

Наличие единого оператора (в различных организационно-правовых формах) выступает ключевым фактором эффективности, позволяя обеспечивать технологическое единство, централизовать инвестиции и оптимизировать затраты.

5) В социальной инфраструктуре межмуниципальный характер объектов определяется доступностью услуг для жителей различных территорий и экономической целесообразностью создания крупных специализированных объектов.

Ключевые проблемы – неравномерность размещения, перегрузка центра и отсутствие компенсационных механизмов для муниципалитетов-доноров, обеспечивающих предоставление и доступность публичной услуги. Решения лежат в плоскости развития периферийных центров притяжения, интеграции планирования социальной и транспортной инфраструктуры, а также совершенствования и формализации механизмов межмуниципального взаимодействия.

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

Преодоление этого противоречия требует не только совершенствования планировочных документов, но и развития институциональных механизмов межмуниципального взаимодействия, включая различные формы кооперации (соглашения, совместные органы управления, единые операторы).

1.3. Анализ моделей совместного финансирования инфраструктуры

Финансовое обеспечение инфраструктурных проектов в границах городской агломерации представляет собой наиболее сложный аспект межмуниципального взаимодействия. Если территориальное распределение объектов требует координации планировочных решений, то их совместное финансирование предполагает консолидацию бюджетных ресурсов, поиск компромиссов по долям участия и распределению будущих выгод, а также привлечение внебюджетных источников. В данном разделе рассматриваются основные модели и механизмы совместного финансирования инфраструктуры, применяемые в российских городских агломерациях, анализируются их преимущества и недостатки, а также выявляются ключевые проблемы и перспективные направления развития.

1.3.1. Механизмы долевого участия муниципалитетов в строительстве и содержании объектов

Долевое участие муниципальных образований в финансировании инфраструктурных объектов межмуниципального значения представляет собой наиболее прямой и очевидный механизм межмуниципальной кооперации. Его суть заключается в том, что несколько муниципалитетов, заинтересованных в создании или эксплуатации общего объекта, договариваются о распределении соответствующих расходов пропорционально степени их заинтересованности, численности обслуживаемого населения или иным согласованным критериям.

Правовая основа долевого участия

В российской правовой системе основой для реализации механизмов долевого участия выступает Федеральный закон от 20 марта 2025 года №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в главе 8 «Межмуниципальное сотрудничество» которого закреплены формы межмуниципального сотрудничества, в том числе

учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ, учреждение муниципальными образованиями некоммерческих организаций, заключение договоров и соглашений.

Кроме того, Бюджетный кодекс РФ (далее также – БК РФ) предусматривает возможность предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, а также предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения. Это создает правовую основу для финансовых потоков между муниципалитетами разного уровня³⁸.

Описанная выше правовая основа дает возможность реализации следующих моделей организации долевого участия муниципалитетов в финансировании инфраструктуры.

1) *Пропорциональное доленое финансирование* – модель, при которой расходы на строительство или реконструкцию объекта распределяются между муниципалитетами пропорционально заранее согласованным показателям. Такими показателями могут выступать численность населения, которое будет обслуживаться объектом, протяженность инфраструктуры на территории каждого муниципалитета, объем потребляемого ресурса (для объектов инженерной инфраструктуры) или иные объективные критерии.

2) *Компенсационное финансирование («плата за пользование»)* – модель, при которой один муниципалитет (как правило, ядро агломерации) осуществляет строительство объекта на своей территории за счет собственных средств, а муниципалитеты-пользователи компенсируют ему часть затрат пропорционально фактическому или плановому объему пользования объектом. Данная модель в наилучшей степени применима при финансировании строительства и эксплуатации очистных сооружений, полигонов ТКО, межмуниципальных дорог.

3) *Долевое участие в эксплуатационных расходах* – модель, ориентированная на текущее содержание уже существующих объектов, при которой муниципалитеты, совместно использующие объект (например, спортивный комплекс или культурный центр), договариваются

³⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 15.08.2026).

о распределении затрат на его содержание, текущий ремонт, оплату коммунальных услуг и заработную плату персонала.

4) *Смешанное финансирование с участием региона* – модель, при которой долевое участие муниципалитетов дополняется софинансированием из бюджета субъекта РФ. Это позволяет снизить нагрузку на местные бюджеты и обеспечить реализацию проектов, имеющих значение для развития агломерации в целом. Регион в данном случае выступает в роли катализатора межмуниципального взаимодействия. Например, в соответствии с методическими рекомендациями по разработке программ комплексного развития транспортной инфраструктуры (ПКРТИ) крупнейших городских агломераций в рамках приоритетного направления стратегического развития Российской Федерации «Безопасные и качественные дороги» разработка ПКРТИ осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – администрация субъекта Российской Федерации) с привлечением администраций входящих в городскую агломерацию муниципальных образований. При этом финансирование реализации таких программ осуществляется из средств консолидированного бюджета субъекта РФ, то есть из средств регионального бюджета и местных бюджетов³⁹.

При этом очевидно, что реализация механизмов долевого участия муниципалитетов в финансировании инфраструктуры может столкнуться с рядом системных проблем, таких как:

- отсутствие единых методик расчета долей, затрудняющее определение их размеров в прозрачном режиме и в воспроизводимых форматах;
- ограниченность бюджетных ресурсов, в особенности – периферийных муниципалитетов агломерации, что делает их зависимыми от решений ядра или региона;
- сложность согласования разноуровневых и зачастую разнонаправленных интересов.

Для преодоления данных проблем представляется целесообразным:

- разработать и утвердить на региональном уровне типовые методики расчета долей участия муниципалитетов в финансировании межмуниципальных инфраструктурных проектов, учитывающие различные

³⁹ Методические рекомендации по разработке программ комплексного развития транспортной инфраструктуры крупнейших городских агломераций в рамках приоритетного направления стратегического развития Российской Федерации «Безопасные и качественные дороги» // Министерство транспорта Российской Федерации. URL: <https://mintrans.gov.ru/file/402061> (дата обращения: 15.08.2026).

факторы (численность населения, фактическое пользование объектом, бюджетную обеспеченность и др.);

- создавать постоянно действующие межмуниципальные комиссии или советы для координации вопросов долевого финансирования и мониторинга исполнения соглашений;

- предусматривать в соглашениях механизмы автоматической корректировки долей при изменении исходных параметров (например, численности населения, объема пользования объектом).

1.3.2. Роль бюджета субъекта РФ как модератора и софинансирующей стороны. Межбюджетные трансферты на инфраструктурные цели

В системе совместного финансирования инфраструктурных проектов в границах агломерации особую роль играет бюджет субъекта Российской Федерации. Представляя вышестоящий уровень бюджетной системы, регион обладает необходимыми ресурсами и полномочиями для того, чтобы выполнять функции модератора межмуниципальных межбюджетных отношений и обеспечивать софинансирование проектов, имеющих значение для развития агломерации в целом.

Можно выделить следующие основные функции, которые выполняют региональные бюджеты в контексте развития инфраструктуры городских агломераций:

1) *Прямое финансирование объектов регионального значения.* В соответствии с полномочиями, закрепленными за субъектами РФ, они осуществляют финансирование строительства и реконструкции объектов, отнесенных к региональной собственности. В границах агломерации к таким объектам могут относиться региональные дороги, объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, имеющие, как правило, межмуниципальное значение.

2) *Софинансирование межмуниципальных проектов.* Регион предоставляет субсидии муниципальным образованиям на реализацию инфраструктурных проектов, имеющих значение для развития агломерации. При этом условием предоставления субсидий может выступать заключение муниципалитетами соглашений о межмуниципальном сотрудничестве и долевым финансировании.

3) *Выравнивание бюджетной обеспеченности.* Через механизмы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регион частично

компенсирует различия в налоговом потенциале муниципалитетов, входящих в агломерацию, что создает более равные условия для их участия в совместных проектах.

Основным инструментом финансирования инфраструктурных проектов из региональных бюджетов выступают межбюджетные трансферты. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, муниципальным образованиям могут предоставляться следующие виды трансфертов на инфраструктурные цели:

- субсидии – межбюджетные трансферты, предоставляемые на условиях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований;
- субвенции предоставляются на осуществление переданных государственных полномочий;
- иные межбюджетные трансферты могут предоставляться на реализацию конкретных проектов, в том числе межмуниципального характера.

При этом региональные бюджеты могут использовать и иные, помимо трансфертов, инструменты финансирования инфраструктурных проектов, например:

1) *Субсидии* юридическим лицам на возмещение части затрат, связанных с созданием объектов инженерной, транспортной или другой инфраструктуры. Например, в Московской области действуют программы субсидирования затрат предприятий на создание инфраструктуры для промышленных проектов в рамках государственной программы «Предпринимательство Подмосковья». Размер субсидии может зависеть от объема инвестиций в проект⁴⁰.

2) *Инфраструктурные облигации*. Эмитентом может выступать регион или специализированные компании. Инфраструктурные облигации могут быть направлены на развитие транспортной, социальной, коммунальной и других видов инфраструктуры. Они позволяют привлечь долгосрочные инвестиции и распределить риски между участниками проекта⁴¹.

3) *Финансирование в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве* при реализации инфраструктурных проектов.

⁴⁰ Подмосковные предприятия получают компенсацию части затрат на создание инфраструктуры // Правительство Московской области. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/podmoskovnye-predpriyatiya-poluchat-kompensaciyu-chasti-zatrat-na-sozdanie-infrastruktury> (дата обращения: 15.08.2026).

⁴¹ Инфраструктурное меню для регионов России // Росконгресс. URL: https://roscongress.ru/materials/infrastrukturnoe-menyu-dlya-regionov/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F (дата обращения: 15.08.2026).

4) *Бюджетные кредиты*, предполагающие, в отличие от трансфертов, возврат средств с возможным начислением процентов. Этот инструмент может использоваться для финансирования проектов с ожидаемым экономическим эффектом, который позволит погасить кредит. Согласно статье 93.3 БК РФ, местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до пяти лет. Цели предоставления таких кредитов и размеры платы за их использование устанавливаются законами субъектов РФ о бюджетах⁴².

5) *Реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам*, при которой средства, высвобождаемые в результате реструктуризации задолженности муниципалитета по бюджетным кредитам, могут направляться на создание или реконструкцию объектов транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры. Этот механизм стимулирует инвестиционную активность и позволяет одновременно снижать долговую нагрузку.

6) *Региональные инвестиционные фонды* для поддержки инфраструктурных проектов. Такие фонды могут предоставлять финансирование, софинансирование или гарантии для привлечения дополнительных средств⁴³.

7) *Комплексные планы модернизации*, в которых синхронизируются мероприятия из разных программ и проектов. Это позволяет консолидировать ресурсы и достичь максимального эффекта от реализации проектов. Финансирование может осуществляться из средств региональных и местных бюджетов, а также внебюджетных источников⁴⁴.

8) *Льготный лизинг* для приобретения оборудования или техники, необходимой для реализации инфраструктурных проектов. Это снижает финансовую нагрузку на консолидированные бюджеты регионов и позволяет привлечь дополнительные ресурсы⁴⁵.

⁴² Статья 93.3 БК РФ «Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/e8626facb221db0919e06912b30eff8222ee0853/ (дата обращения: 15.08.2026).

⁴³ Кольчугина А. В. Региональные и федеральные инвестиционные фонды, как инструмент развития территорий // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-i-federalnye-investitsionnye-fondy-kak-instrument-razvitiya-territoriy> (дата обращения: 15.08.2026).

⁴⁴ Федеральный проект «Модернизация коммунальной инфраструктуры» // Минстрой России. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/trades/zhilishno-kommunalnoe-hozyajstvo/federalnyy-proekt-modernizatsiya-kommunalnoy-infrastruktury/> (дата обращения: 15.08.2026).

⁴⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2025 года № 2077 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 года № 1596».

9) *Списание части задолженности* местных бюджетов при условии направления высвободившихся средств на конкретные цели, например, на приобретение подвижного состава для обновления общественного транспорта.

Несмотря на активное использование регионами инструментов софинансирования, их эффективность при финансировании агломерационных проектов сдерживается рядом факторов, таких как:

- недостаточная увязка с агломерационным развитием, когда региональные программы не содержат специальных разделов, посвященных развитию агломераций, и не стимулируют межмуниципальную кооперацию;

- сложность согласования межрегиональных проектов в случаях, когда агломерация охватывает территории двух и более субъектов РФ (например, Московская, Санкт-Петербургская агломерации).

Для повышения эффективности использования региональных бюджетных средств в целях развития агломерационной инфраструктуры представляется целесообразным:

- внедрить в практику регионального программирования специальные разделы (подпрограммы), посвященные развитию городских агломераций, с соответствующим целеполаганием и финансированием;

- обусловить предоставление субсидий на инфраструктурные проекты наличием соглашений о межмуниципальном сотрудничестве и долевом финансировании между муниципалитетами, входящими в агломерацию;

- создавать межрегиональные рабочие группы и заключать соглашения о сотрудничестве для координации финансирования инфраструктурных проектов в агломерациях, охватывающих территории нескольких субъектов РФ.

1.3.3. Создание целевых бюджетных и внебюджетных фондов развития агломерации

Создание специализированных фондов развития агломерации представляет собой механизм аккумуляции финансовых ресурсов для реализации инфраструктурных проектов, имеющих межмуниципальное значение. Такие фонды могут формироваться за счет бюджетных средств (регионального и/или муниципальных бюджетов) и внебюджетных источников (платежи инвесторов, заемные средства, доходы от эксплуатации объектов) и использоваться для финансирования проектов, отобранных в соответствии с утвержденными приоритетами.

Возможно выделить следующие несколько типов специализированных фондов, возможных к созданию для финансирования агломерационного развития:

1) *Фонды развития территорий (федеральный и региональные)* создаются для аккумуляции и распределения средств на реализацию инфраструктурных проектов, включая модернизацию ЖКХ, переселение из аварийного жилья, развитие коммунальной инфраструктуры. Региональные фонды развития территорий могут создаваться на основании региональных законов и нормативных актов субъектов РФ. Их полномочия, порядок формирования имущества и правила работы определяются региональным законодательством. Такие фонды могут финансировать межмуниципальные проекты в рамках своих уставных целей и полномочий, закрепленных в соответствующих документах.

2) *Инфраструктурные фонды (облигационные)* создаются для привлечения заемного финансирования под конкретные инфраструктурные проекты путем выпуска инфраструктурных облигаций. Погашение облигаций осуществляется за счет будущих доходов от эксплуатации создаваемых объектов или за счет бюджетных средств.

3) *Фонды развития территорий (в рамках механизма инфраструктурных облигаций)* – специализированные институты, создаваемые с участием государственных корпораций (например, ДОМ.РФ), для финансирования строительства инфраструктуры в новых жилых районах за счет средств, привлекаемых через выпуск облигаций под государственные гарантии.

Один из примеров регионального фонда развития территорий, имеющего возможность финансировать межмуниципальные проекты, – Московский областной фонд содействия комплексному развитию территорий. Это унитарная некоммерческая организация, которая занимается реализацией инфраструктурных проектов, в том числе затрагивающих несколько муниципальных образований⁴⁶. Также в Татарстане реализуется программа модернизации коммунальной инфраструктуры с участием средств Фонда развития территорий. В рамках этой программы финансируются проекты,

⁴⁶ Унитарная некоммерческая организация в организационно-правовой форме фонда «Московский областной фонд содействия комплексному развитию территорий» // Министерство жилищной политики Московской области. URL: <https://minzhil.mosreg.ru/ov/struktura/nitarnaya-nekommercheskaya-organizaciya-v-organizacionno-pravovoi-forme-fonda-moskovskii-oblastnoi-fond-sodeistviya-kompleksnomu-razvitiyu-territorii> (дата обращения: 15.08.2026).

затрагивающие несколько муниципальных районов, например, строительство водоводов и насосных станций⁴⁷.

Вместе с тем очевидно, что создание и использование специализированных фондов развития агломераций в России будет неизбежно сталкиваться с такими проблемами и вызовами:

- ограничения бюджетного законодательства по созданию целевых бюджетных фондов (за исключением дорожных фондов и резервных фондов);
- необходимость осуществления эффективного контроля и постоянного мониторинга реализации проектов.

Для расширения возможности и повышения эффективности использования фондов развития агломерации целесообразно:

- рассмотреть возможность внесения изменений в бюджетное законодательство, расширяющих возможности создания целевых бюджетных фондов развития агломераций на региональном и межмуниципальном уровнях;
- развивать механизмы государственно-частного партнерства для увеличения капитализации фондов за счет внебюджетных источников, включая средства институциональных инвесторов (пенсионных фондов, страховых компаний);
- внедрять прозрачные процедуры отбора проектов для финансирования из средств фондов на основе объективных критериев оценки их значимости для развития агломерации.

Проведенный анализ возможных к применению и применяемых моделей совместного финансирования инфраструктурных объектов в российских городских агломерациях позволяет сделать следующие обобщающие выводы:

1) Механизмы долевого участия муниципалитетов в строительстве и содержании объектов инфраструктуры являются наиболее распространенной, но и наиболее проблемной формой межмуниципальной кооперации. Их применению для финансирования межмуниципальных объектов объективно препятствуют отсутствие единых методик расчета долей, ограниченность бюджетных ресурсов и, как следствие, сложность согласования интересов нескольких одноуровневых субъектов финансирования. Перспективные направления развития связаны с внедрением

⁴⁷ В Татарстане модернизируют коммунальную инфраструктуру по программам Фонда развития территорий // Фонд развития территорий. URL: <https://фрт.рф/news/v-tatarstane-moderniziruyut-kommunalnuyu-infrastrukturu-po-programmam-fonda-razvitiya-territoriy/> (дата обращения: 15.08.2026).

формализованных методик распределения затрат и созданием постоянно действующих координационных структур.

2) Роль бюджета субъекта РФ как модератора и софинансирующей стороны является критически важной для развития агломерационной инфраструктуры. Региональные бюджеты через механизмы межбюджетных трансфертов обеспечивают значительную часть финансирования инфраструктурных проектов.

3) Создание целевых бюджетных и внебюджетных фондов развития агломерации в России значительно нормативно ограничено, но вместе с тем является весьма перспективным инструментом консолидации средств для реализации агломерационных проектов.

4) Системным вызовом для всех рассмотренных механизмов является необходимость эффективного контроля за реализацией проектов.

1.4. Анализ моделей управления объектами инфраструктуры

Управление объектами инфраструктуры межмуниципального и регионального значения представляет собой завершающий этап в цепи «территориальное распределение – финансирование – эксплуатация». Даже при наличии обоснованного планирования и консолидированного финансирования отсутствие эффективной модели управления способно свести на нет все предшествующие усилия. В данном разделе рассматриваются основные модели управления инфраструктурными объектами, возможные к применению в российских городских агломерациях, анализируются их преимущества и недостатки, а также выявляются ключевые проблемы и перспективные направления развития.

1.4.1. Передача полномочий на уровень субъекта РФ: эффективность и риски

Одним из способов преодоления административной фрагментации при управлении объектами, имеющими значение для всей агломерации, является передача полномочий по их созданию и эксплуатации на уровень субъекта Российской Федерации. Эта модель может реализовываться главным образом в форме передачи отдельных полномочий на региональный уровень.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в действующей редакции) и Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривают возможность перераспределения

полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ⁴⁸.

Централизация управления на региональном уровне обладает рядом неоспоримых преимуществ.

1) *Единая инвестиционная и тарифная политика.* Субъект РФ имеет возможность формировать единые подходы к развитию инфраструктуры на территории всей агломерации, избегая «лоскутности», возникающей при самостоятельном развитии муниципалитетов. Это особенно актуально для объектов, имеющих межмуниципальное значение.

2) *Более высокая кредитоспособность и инвестиционная привлекательность.* Региональные бюджеты, как правило, имеют значительно больший объем доходов и лучшую кредитную историю, что позволяет привлекать финансирование на более выгодных условиях, в том числе через механизмы инфраструктурных бюджетных кредитов (ИБК) и казначейских инфраструктурных кредитов. Так, с 2021 года в России по программе ИБК привлечено почти 4,7 трлн рублей внебюджетных вложений⁴⁹.

3) *Возможность создания единых операторов в масштабе региона.* Передача полномочий на региональный уровень позволяет создать единые организации (например, региональные операторы по обращению с ТКО, единые транспортные дирекции), которые управляют инфраструктурой в границах всей агломерации.

4) *Более эффективное решение «проблемы безбилетника».* При централизованном управлении регион может обеспечивать перераспределение ресурсов между муниципалитетами, что затруднительно при чисто межмуниципальных соглашениях, взимая плату с пользователей инфраструктуры, расположенной в другом муниципалитете, через систему межбюджетных отношений в следующем порядке:

- региональный бюджет аккумулирует доходы от платы за использование инфраструктуры (например, через передачу части сборов в региональный бюджет или прямое взимание платы с последующим распределением);

⁴⁸ Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 15.08.2026).

⁴⁹ Инфраструктурные кредиты помогают привлекать инвестиции в регионы // Колыма Плюс. URL: <https://kolymaplus.ru/news/infrastrukturnye-kredity-pomogayut-privlekat-investicii-v-regiony/> (дата обращения: 15.08.2026).

- регион перераспределяет средства между муниципалитетами в форме межбюджетных трансфертов (субсидий, дотаций или субвенций).

При этом критерии распределения могут учитывать численность населения, уровень социально-экономического развития муниципалитетов, объем перевозок, проходящих через их территорию, и другие факторы.

Российская практика последних лет изобилует примерами перераспределения отдельных муниципальных полномочий на региональный уровень. Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» также предполагает значительные возможности для централизации полномочий. При этом следует отметить, что, наряду с преимуществами, передача полномочий на региональный уровень несет в себе и существенные риски.

1) Ослабление местного самоуправления и снижение учета локальной специфики. Централизация неизбежно ведет к отдалению принимаемых решений от конкретных жителей и их потребностей.

2) Риск «усреднения» и недофинансирования отдельных территорий. При распределении ресурсов на региональном уровне существует опасность, что средства на развитие инфраструктуры будут направляться преимущественно в наиболее развитые муниципалитеты (например, в ядро агломерации) в ущерб периферийным территориям.

3) Бюрократизация и снижение оперативности. Сосредоточение полномочий на региональном уровне может привести к усложнению бюрократических процедур и замедлению принятия решений.

4) Политические риски: смена руководства региона или муниципалитетов может привести к изменению приоритетов и пересмотру ранее принятых решений.

Таким образом, передача полномочий на уровень субъекта РФ является базово эффективным инструментом управления инфраструктурой, имеющей межмуниципальное значение, особенно в сферах, где требуется высокая степень координации (транспорт, обращение с отходами). Однако эта модель должна применяться с осторожностью, с сохранением за муниципалитетами полномочий по решению вопросов, имеющих преимущественно локальное значение.

Наиболее перспективным представляется подход, при котором регион осуществляет стратегическое планирование, устанавливает единые стандарты

и обеспечивает софинансирование, а муниципалитеты сохраняют оперативное управление и ответственность перед жителями.

1.4.2. Межмуниципальное сотрудничество (соглашения, совет агломерации, управляющая компания): сравнительный анализ форм

Альтернативой (или дополнением) к централизации на региональном уровне выступает развитие прямых форм межмуниципального сотрудничества. Действующее законодательство предусматривает несколько таких форм, каждая из которых имеет свои преимущества и ограничения.

С целью развития и управления объектами межмуниципального значения муниципальные образования могут взаимодействовать в следующих формах:

1) *Договоры и соглашения о сотрудничестве.* Наиболее простая и распространенная форма, не требующая создания новых юридических лиц. Соглашения могут быть как двусторонними, так и многосторонними.

2) *Межмуниципальные хозяйственные общества.* Юридические лица, создаваемые несколькими муниципалитетами для выполнения определенных функций, как правило, в сфере эксплуатации инфраструктуры.

3) *Некоммерческие организации межмуниципального характера.* Могут создаваться для решения задач, не связанных с извлечением прибыли.

Таблица 2. Сравнительная характеристика форм межмуниципального сотрудничества

Критерий	Договоры/ соглашения	Некоммерческая организация межмуниципального характера	Межмуниципальное хозяйственное общество
Юридический статус	Не имеет статуса юрлица	Некоммерческая организация (юридическое лицо)	Хозяйственное общество (юридическое лицо)
Обязательность решений	Обязательны для сторон соглашения	Обязательны в рамках уставной деятельности	Обязательны в рамках уставной деятельности
Наличие властных полномочий	Нет	Нет	Нет
Возможность передачи имущества	Да (в пользование, аренду)	Да	Да (в уставный капитал)

Критерий	Договоры/ соглашения	Некоммерческая организация межмуниципального характера	Межмуниципальное хозяйственное общество
Сложность создания	Низкая	Низкая	Высокая
Применимость для управления инфраструктурой	Ограниченная	Низкая (только для решения задач, имеющих некоммерческую природу)	Высокая

Некоторые примеры создания межмуниципальных хозяйственных обществ в России:

- Общество с ограниченной ответственностью «Тепловая Компания Новгородская», объединяющая 21 муниципальный район Новгородской области и оказывающая услуги в сфере водотеплоснабжения;

- Межмуниципальные хозяйственные общества в жилищно-коммунальной сфере в Хабаровском крае, например, ООО «Межрайтопливо» (организация централизованной поставки топлива для социальных нужд, учредители – 14 муниципальных районов и город Николаевск-на-Амуре), ООО «Межмуниципальная жилищно-сбытовая организация по сбору платежей за жилищно-коммунальные услуги» (учредители – Ванинский муниципальный район, городские и сельские поселения, входящие в состав района);

- межмуниципальные хозяйственные общества, созданные решениями Комсомольского районного совета Ивановской области – общества с ограниченной ответственностью, учредителями которых являются, с одной стороны, Комсомольский муниципальный район, а с другой – сельские поселения, входящие в этот район⁵⁰.

По данным Министерства юстиции РФ на 2024 год, практика создания межмуниципальных хозяйственных обществ охватывала около 20 регионов страны, среди них Ивановская, Липецкая, Смоленская, Новгородская,

⁵⁰ Лучшие практики межмуниципального сотрудничества // Министерство экономического развития Хабаровского края. URL: <https://minec.khabkrai.ru/?menu=getfile&id=15726> (дата обращения: 15.08.2026).

Вологодская, Пензенская области. В основном общества специализируются на предоставлении коммунальных услуг – водоснабжении, вывозе мусора⁵¹.

Следует отметить тот примечательный факт, что выявленные примеры межмуниципального взаимодействия в форме создания межмуниципальных хозяйственных обществ не связаны с формированием агломераций, а обслуживают интересы малонаселенных муниципалитетов, то есть являются, по всей видимости, вынужденной мерой и преследуют целью экономию бюджетных расходов и повышение качества обслуживания населения.

В то же время анализ практики позволяет выделить следующие системные проблемы, препятствующие более широкому применению межмуниципальных форм сотрудничества:

- сложность достижения консенсуса, когда необходимость согласования интересов множества сторон приводит к затягиванию принятия решений;
- не всегда достаточная компетенция муниципальных служащих, при том что реализация сложных инфраструктурных проектов требует высокой управленческой квалификации;
- ограничения бюджетного и гражданского законодательства.

Вопрос законодательных ограничений стоит раскрыть подробнее.

Ограничения гражданского законодательства

Согласно пункту 6 статьи 66 Гражданского кодекса РФ, государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных обществах, если иное не установлено законом. Это означает, что сами органы власти не могут быть учредителями или участниками хозяйственных обществ, но муниципальные образования (как публично-правовые образования) могут участвовать в таких обществах через гражданско-правовые действия от своего имени⁵².

Межмуниципальные хозяйственные общества могут учреждаться только в определенных организационно-правовых формах:

- непубличные акционерные общества;

⁵¹ Суворова А. В. Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и перспективы развития // AlterEconomics, 2024. № 21 (3). С. 571–589.

⁵² Шабалин Г. Ю. Кондратенко З. К. Межмуниципальные хозяйственные общества: проблемы правового статуса // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhmunitsipalnye-hozyaystvennye-obschestva-problemy-pravovogo-statusa/viewer> (дата обращения: 15.08.2026).

- общества с ограниченной ответственностью⁵³.

Внесение государственного или муниципального имущества в уставный капитал хозяйственных обществ согласно статье 217 ГК РФ возможно только на основании Федерального закона от 21 декабря 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁵⁴.

Ограничения бюджетного законодательства

Бюджетное законодательство регулирует вопросы финансирования и использования бюджетных средств. В частности, внесение денежных средств в уставной капитал межмуниципальной организации должно осуществляться в рамках бюджетного процесса с соблюдением требований статьи 79 Бюджетного кодекса РФ⁵⁵.

Также необходимо учитывать ограничения, связанные с дотационностью бюджета. Например, если в бюджете муниципального образования доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала определенный процент, это может ограничивать его возможности в осуществлении определенных расходов, включая участие в хозяйственных обществах⁵⁶.

Дополнительные ограничения

1) *Цели создания.* Межмуниципальные хозяйственные общества учреждаются исключительно для объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований в целях совместного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения⁵⁷.

⁵³ Статья 78 «Межмуниципальные хозяйственные общества» Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_do_LAW_501319/d7d6b45e4661ef40739e1029898f12cbcaa4537b/ (дата обращения: 15.08.2026).

⁵⁴ Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения" (разработаны Минрегионом РФ, 2010 г.) // ЮИС «Легалакт». URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-organizatsii-mezhregionalnogo-i-mezhmunitsipalnogo/> (дата обращения: 15.08.2026).

⁵⁵ Межмуниципальное сотрудничество: рекомендации, которые помогут избежать ошибок // Совет муниципальных образований Хабаровского края. URL: <https://cmokhv.ru/materials/mat20210712/> (дата обращения: 15.08.2026).

⁵⁶ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 27 марта 2020 года № 06-04-11/01/24578 // АО «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/565250592> (дата обращения: 15.08.2026).

⁵⁷ ⁵⁷ Статья 78 «Межмуниципальные хозяйственные общества» Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_do_LAW_501319/d7d6b45e4661ef40739e1029898f12cbcaa4537b/ (дата обращения: 15.08.2026).

2) *Контроль за использованием имущества.* Поскольку муниципальное имущество не может произвольно отчуждаться, любые сделки с ним возможны только при условии соблюдения императивных процедур, прямо указанных в законе. При этом администрация муниципального образования, как учредитель, не вправе увеличить уставный капитал ООО путем внесения имущества, если речь не идет о преобразовании унитарного предприятия⁵⁸.

1.4.3. Создание единых операторов (транспорт, вода, тепло) в границах агломерации: успешные кейсы и проблемы

Создание единых операторов, управляющих определенным видом инфраструктуры в границах всей агломерации, представляет собой наиболее высокую степень интеграции, обеспечивающую технологическое единство и экономию на масштабе. Такие операторы могут создаваться в различных организационно-правовых формах: государственные или муниципальные унитарные предприятия, хозяйственные общества (в том числе с участием частного капитала), концессионеры.

Транспортные операторы

Создание единого транспортного оператора, отвечающего за координацию маршрутной сети, расписаний и тарифной политики на всех видах общественного транспорта в границах агломерации, является мировой практикой (транспортные союзы в Германии *Verkehrsverbund*). В России к этой модели наиболее близко подошли Московские центральные диаметры (МЦД), которые объединили пригородное железнодорожное сообщение с сетью метро, фактически создав новую систему рельсового транспорта, пронизывающую всю Московскую агломерацию.

Сеть Московских центральных диаметров находится в собственности ОАО «РЖД». Управление МЦД осуществляется совместно несколькими организациями:

- ОАО «РЖД» отвечает за инфраструктуру, расписание движения поездов, безопасность и техническое обслуживание, Московская дирекция пассажирских обустройств (филиал ОАО «РЖД») участвует в управлении проектами, связанными с МЦД;

⁵⁸ Можно ли внести дополнительное имущество в уставный капитал ООО, если 100 % его капитала принадлежит муниципалитету? // СоветникПРОФ. URL: <https://sovetnikprof.ru/media/articles/75014-mozhno-li-vnesti-dopolnitelnoe-imushchestvo-v-ustavnyy-kapital-ooo-esli-100-ego-kapitala-prinadlezhi/> (дата обращения: 15.08.2026).

- АО «Центральная пригородная пассажирская компания» (ЦППК) – оператор перевозок на части диаметров, занимается организацией пассажирских перевозок, продажей билетов и обслуживанием пассажиров;

- Правительство Москвы и Правительство Московской области участвуют в реализации проекта как заказчики, определяют стратегические направления развития, интегрируют МЦД в общую транспортную систему города и области⁵⁹.

Платежи за проезд поступают в разные организации в зависимости от способа оплаты и типа билета:

- при оплате по карте «Тройка», банковской карте, через систему Face Pay или другими электронными способами средства поступают в ГУП «Московский метрополитен», который является оператором единой билетной системы;

- при покупке разовых билетов или абонементов в кассах или через автоматы деньги поступают в ЦППК как оператору перевозок;

- часть средств от платежей может направляться на компенсацию расходов на содержание инфраструктуры и развитие сети МЦД в рамках соглашений между участниками проекта.

При этом проект МЦД реализуется в рамках федерального проекта и координируется с Министерством транспорта РФ; тарифы и правила оплаты регулируются совместно городскими властями, РЖД и оператором перевозок; льготные категории пассажиров (пенсионеры, многодетные семьи, инвалиды и др.) могут оформлять бесплатные или льготные проездные билеты через соответствующие социальные службы и кассы ЦППК.

Таким образом, инфраструктура МЦД принадлежит РЖД, управление осуществляется совместно несколькими организациями, а платежи распределяются в зависимости от способа оплаты и договорных отношений между участниками проекта.

Примером успешного функционирования платной дорожной инфраструктуры является Московский скоростной диаметр (МСД). По информации Департамента транспорта Москвы, ежедневный трафик на диаметре достигает около 400 тыс. автомобилей⁶⁰.

⁵⁹ Московские центральные диаметры // ГУП «Московский метрополитен». URL: <https://mcd.mosmetro.ru> (дата обращения: 15.08.2026).

⁶⁰ Цены за проезд по МСД скорректируют с 13 октября // За рулем. URL: <https://www.zr.ru/content/news/973274-tseny-za-proezd-po-msd-skorrekt/> (дата обращения: 15.08.2026).

Операторы в сфере теплоснабжения

В сфере теплоснабжения создание единых операторов обуславливается технологическим единством систем.

Наиболее ярким примером работы в качестве единого оператора коммунальных систем является концессионная деятельность ПАО «Т Плюс».

По состоянию на июль 2025 года ПАО «Т Плюс» имеет в своем активе 29 концессионных соглашений с муниципальными образованиями. В рамках этих соглашений в модернизацию теплосетевого хозяйства инвестировано около 27 млрд рублей. Из этой суммы 2,5 млрд рублей поступило из Фонда развития территорий, 8 млрд рублей – заемные средства и свыше 1 млрд рублей – средства, выделенные концедентом на условиях софинансирования⁶¹.

Несмотря на очевидные преимущества, создание единых операторов в границах агломерации неизбежно сталкивается с рядом проблем.

1) Противодействие муниципалитетов. Передача объектов в управление единому оператору часто воспринимается главами муниципалитетов как потеря контроля над важными активами.

2) Сложность консолидации имущества. Процедуры передачи объектов из муниципальной собственности в собственность региона или под управление единого оператора требуют значительных организационных усилий.

3) Проблема последней мили. Даже при наличии единого оператора, управляющего магистральными сетями, распределительные сети часто остаются в муниципальной собственности, что создает сложности с разграничением ответственности.

4) Риски монополизации. Создание единого оператора неизбежно усиливает монопольное положение, что требует создания эффективной системы тарифного регулирования.

5) Тарифные дисбалансы. При объединении территорий с разным уровнем издержек возникает проблема перекрестного субсидирования.

Инструментами преодоления данных проблем могут являться:

- разработка и внедрение типовых моделей концессионных соглашений для управления межмуниципальной инженерной инфраструктурой;

⁶¹ «Т Плюс» подписало с муниципалитетами 29 концессионных соглашений на 27 млрд рублей // Энергетика и промышленность России. URL: <https://www.eprussia.ru/news/base/2025/1456972.htm> (дата обращения: 15.08.2026).

- создание переходных механизмов, позволяющих постепенно интегрировать муниципальные объекты в систему единого оператора;
- совершенствование системы тарифного регулирования, обеспечение прозрачности формирования тарифов и учет интересов всех участников системы, управляемой единым оператором;
- развитие механизмов общественного контроля за деятельностью единых операторов.

1.4.4. Вопросы тарифообразования и распределения эксплуатационных расходов

Ключевым аспектом управления межмуниципальной инфраструктурой, от которого напрямую зависит как экономическая эффективность, так и социальная приемлемость принимаемых решений, является формирование тарифов и распределение эксплуатационных расходов между участниками.

Одной из наиболее острых проблем при создании межмуниципальных объектов является распределение эксплуатационных расходов между муниципалитетами, жители которых пользуются объектом. Отсутствие единых методик и преобладание политического торга создают почву для конфликтов и нестабильности.

Практика показывает, что наиболее эффективными являются подходы, основанные на объективных, измеримых показателях.

1) Распределение пропорционально численности пользователей. Наиболее простой и понятный критерий, но требующий достоверной информации о реальном количестве жителей каждого муниципалитета, пользующихся объектом.

2) Распределение пропорционально фактическому потреблению. Для объектов инженерной инфраструктуры наиболее объективным является распределение затрат пропорционально объему потребляемых ресурсов.

3) Распределение с учетом бюджетной обеспеченности. Для обеспечения социальной справедливости и возможности участия в совместных проектах муниципалитетов с низкой бюджетной обеспеченностью целесообразно предусматривать корректирующие коэффициенты.

Для объектов, управляемых едиными операторами, ключевым является вопрос формирования единых тарифов для потребителей, расположенных в разных муниципалитетах. Здесь возникает дилемма между зонным

тарифообразованием (разные тарифы для разных муниципалитетов, отражающие реальные издержки) и единым тарифом (одинаковая плата для всех потребителей).

Зонный подход более справедлив с экономической точки зрения, но может создавать социальную напряженность. Единый подход обеспечивает социальную справедливость и упрощает администрирование, но может приводить к перекрестному субсидированию.

Например, в системе Московских центральных диаметров используется зонный принцип тарифообразования. Для поездок в пределах одной зоны («Центральная») действует тариф, сопоставимый с тарифом на проезд в метро. При этом карта «Тройка» позволяет осуществлять бесплатные пересадки между метро, МЦК и МЦД в течение 90 минут⁶².

На Московском скоростном диаметре (МСД) также применяется дифференцированный подход: плата взимается только в часы пиковой нагрузки (с 07:00 до 11:00 и с 16:00 до 20:00), в остальное время проезд бесплатный. При этом проезд остается бесплатным для спецслужб, городского транспорта и такси с московской или подмосковной лицензией⁶³.

Для распределения эксплуатационных расходов между муниципалитетами могут использоваться различные механизмы.

1) Прямое доленое финансирование. Муниципалитеты перечисляют средства на счет уполномоченной организации пропорционально согласованным долям.

2) Субсидирование из регионального бюджета. Регион предоставляет субсидию единому оператору на покрытие части расходов, связанных с обслуживанием потребителей из муниципалитетов с низкой бюджетной обеспеченностью.

3) Плата за пользование от потребителей. Наиболее естественный механизм для объектов, услуги которых могут быть индивидуализированы.

4) Бюджетные трансферты за предоставление льгот. Если для отдельных категорий граждан предусмотрены сниженные тарифы, государство должно компенсировать единому оператору выпадающие доходы.

⁶² Как карта «Тройка» позволяет сэкономить на поездках в транспорте // Газпромбанк. URL: <https://www.gazprombank.ru/pro-finance/lifestyle/glavnoe-o-transportnoy-karte-troyka/> (дата обращения: 15.08.2026).

⁶³ В Москве проиндексировали тарифы за проезд по МСД // Seldon.News. URL: <https://myseldon.com/ru/news/index/336311402?requestId=5f0802d4-2bde-4e4f-bc44-0e7ca74c2473> (дата обращения: 15.08.2026)/

При этом для совершенствования механизмов тарифообразования и распределения эксплуатационных расходов можно рекомендовать следующие мероприятия:

- разработку и утверждение на региональном уровне типовых методик расчета тарифов и распределения затрат для межмуниципальных инфраструктурных объектов;
- внедрение автоматизированных систем учета потребления, позволяющих получать достоверные данные для распределения расходов;
- создание постоянно действующих межмуниципальных комиссий для мониторинга деятельности единых операторов и согласования тарифной политики;
- обеспечение прозрачности деятельности единых операторов, включая публикацию финансовой отчетности;
- совершенствование системы компенсации выпадающих доходов и формирование механизмов, предполагающих автоматическое перечисление средств из бюджетов различных уровней бюджетной системы субъектов Федерации.

Проведенный анализ моделей управления объектами инфраструктуры в российских городских агломерациях позволяет сделать следующие обобщающие выводы.

- 1) Передача полномочий и, соответственно, имущества на уровень субъекта РФ является эффективным инструментом управления инфраструктурой, имеющей межмуниципальное значение, особенно в сферах, требующих высокой степени координации (транспорт, обращение с отходами).
- 2) Межмуниципальные формы сотрудничества (соглашения, советы, ассоциации) предоставляют широкий спектр инструментов для кооперации.
- 3) Создание единых операторов является ключевым направлением повышения эффективности управления инфраструктурой в границах агломерации.
- 4) Вопросы тарифообразования и распределения эксплуатационных расходов являются наиболее чувствительными в сфере управления межмуниципальной инфраструктурой.
- 5) Общей проблемой для всех рассмотренных моделей является несовпадение зон ответственности и технологических границ. Преодоление этого противоречия требует не только выбора адекватной организационно-

правовой формы, но и согласования документов территориального планирования, разработки четких правил взаимодействия и создания институтов координации.

Таким образом, выбор модели управления объектами инфраструктуры межмуниципального значения должен основываться на учете конкретных условий: типа инфраструктуры, сложившихся отношений между муниципалитетами, бюджетной обеспеченности, наличия институциональных предпосылок для кооперации.

Наиболее перспективным представляется эволюционный путь: от сетевых форм координации (советы, соглашения) – к созданию специализированных межмуниципальных хозяйственных структур (МХО, единые операторы) с сохранением за регионом роли арбитра, гаранта и софинансирующей стороны.

РАЗДЕЛ 2. Правовые, финансовые и организационные барьеры для создания и функционирования объектов межмуниципального значения

2.1. Правовые барьеры

Эффективное межмуниципальное сотрудничество в рамках городских агломераций невозможно без адекватной правовой основы, которая определяла бы статус агломераций, механизмы взаимодействия муниципалитетов, порядок управления совместным имуществом и разграничения полномочий. Анализ действующего федерального и регионального законодательства, а также правоприменительной практики позволяет выявить комплекс системных правовых барьеров, препятствующих развитию агломерационных процессов в России. В данном разделе рассматриваются четыре ключевые группы таких барьеров:

- неопределенность статуса агломерации в федеральном законодательстве;
- ограничения, накладываемые федеральными законами № 131-ФЗ и № 33-ФЗ на межмуниципальную кооперацию;
- противоречия между муниципальными уставами и правилами землепользования и застройки;
- сложности с оформлением прав на земельные участки и объекты инфраструктуры при межмуниципальных проектах.

2.1.1. Неопределенность статуса агломерации в федеральном законодательстве

Наиболее существенным, на взгляд автора, правовым барьером, создающим системные препятствия для управления развитием городских агломераций, является отсутствие правового статуса агломерации как объекта управления в федеральном законодательстве. Это создает правовой вакуум, в котором любые инициативы по координации развития агломерационных территорий сталкиваются с неопределенностью правового режима.

Необходимо отметить, что попытки исправления данной ситуации предпринимались неоднократно. Так, 2017 году в Государственную думу вносился проект федерального закона № 189686-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», который включал определение агломерации. Однако Комитет Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления отметил, что включение такого определения не относится к предмету регулирования

Градостроительного кодекса, а также указал на отсутствие четких критериев формирования агломераций. В результате 19 июня 2018 года Государственная дума отклонила законопроект⁶⁴.

В 2020 году Министерство экономического развития РФ разработало проект федерального закона «О городских агломерациях». Цель законопроекта – создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества.

Под городской агломерацией предлагалось понимать территорию городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенную с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями.

Критерии формирования городских агломераций включали следующее:

- наличие административного центра городской агломерации, которым мог являться городской округ (или городской округ с внутригородским делением) с численностью населения не менее средней по городам соответствующего субъекта РФ либо город федерального значения;

- средняя плотность населения муниципальных образований, планируемых к включению в состав агломерации (за исключением административного центра), не ниже средней плотности населения по субъекту РФ;

- транспортная доступность до административного центра агломерации и обратно в течение рабочего дня для жителей всех муниципальных образований и населенных пунктов, планируемых к включению в состав агломерации.

Законопроект определял полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций, включая федеральные органы власти, органы субъектов РФ и местного самоуправления.

К системе управления развитием городской агломерации предлагалось отнести:

- межмуниципальное соглашение;
- межмуниципальный координационный совет;

⁶⁴ Законопроект № 189686-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/189686-7?sortEventsByNum=num_up (дата обращения: 16.08.2026).

- межмуниципальные предприятия и компании;
- комплексный план развития городской агломерации.

Законопроект также предусматривал возможность образования городских агломераций из территорий муниципальных образований, расположенных в разных (граничащих между собой) субъектах РФ. Особенности управления такой агломерацией предлагалось устанавливать в рамках соглашения между субъектами РФ с учетом требований закона⁶⁵. Однако данный законопроект не был внесен в Государственную думу.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2024 года № 4146-р, использует понятие «городские агломерации» как признак возможности отнесения населенного пункта к опорным. В документе агломерации определены как города с населением от 250 тысяч человек и прилегающими территориями в полуторачасовой транспортной доступности, где необходимо повышать эффективность экономики за счет укрепления агломерационных связей, в первую очередь – развития транспорта⁶⁶.

Однако и Стратегия пространственного развития Российской Федерации, и иные документы стратегического планирования не создают непосредственно действующих правовых норм.

Таким образом, по состоянию на начало 2026 года, несмотря на многолетние дискуссии и многочисленные экспертные предложения, понятие «городская агломерация» не закреплено ни в одном федеральном законе.

Как отмечает Л. И. Маевская, «необходимость целевого федерального законодательства подтверждается приведенными в статьях законами об агломерациях, принятыми субъектами Федерации, в которых предпринимаются попытки регулирования развития городских агломераций, что не всегда имеет положительный результат»⁶⁷.

⁶⁵ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России 04.09.2020) // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/56845458/> (дата обращения: 16.08.2026).

⁶⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 года № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_495567/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 16.08.2026).

⁶⁷ Маевская Л. И. Новый взгляд на агломерации и их роль в пространственном развитии России // Бизнес. Образование. Право. 2025. № 1 (70). С. 137–144. URL: <https://vestnik.volbi.ru/webarchive/170/yekonomika/novyiy-zgljad-na-aglomeracii-i-ih-rol-v-.html> (дата обращения: 16.08.2026).

В отсутствие федерального регулирования ряд субъектов Российской Федерации предпринял попытки самостоятельно урегулировать агломерационные отношения⁶⁸. Однако, как свидетельствует практика, региональное законодательство в этой сфере сталкивается с серьезными проблемами. В Приморском крае возникла коллизия между региональным законом об агломерации и федеральным законом о свободном порте Владивосток⁶⁹. В Челябинской области возникли разногласия между прокуратурой и парламентариями, в результате чего губернатор не подписал региональный закон об агломерациях, принятый законодательным собранием⁷⁰. Позже, в 2019–2020 годах, подход к управлению Челябинской агломерацией изменился: межмуниципальная ассоциация была ликвидирована, а управление перешло к региональным властям, сосредоточившимся преимущественно на транспортных вопросах⁷¹.

Как отмечает ведущий советник аппарата Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Наталья Иванова, в отсутствие федерального закона точечные изменения в градостроительном и земельном законодательстве, а также в законодательстве о стратегическом планировании позволили оперативно отреагировать на потребности развития агломерируемых территорий⁷². Однако такие точечные изменения не могут заменить системного регулирования.

Ситуация начала меняться после поручения Президента РФ Владимира Путина, данного 1 ноября 2025 года по итогам Восточного экономического форума. Президент поручил правительству России совместно с Госдумой в срок до 15 декабря 2029 года обеспечить внесение в законодательство изменений, в том числе касающихся установления единого подхода к определению понятия «агломерация»⁷³.

⁶⁸ В Госдуме допустили изменение закона об МСУ ради агломераций // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2025/11/11/1153724-v-gosdume-dopustili-izmenenie-zakona-ob-msu> (дата обращения: 16.08.2026).

⁶⁹ Владивостокскую агломерацию накрыло Свободным портом // PrimaMedia. URL: <https://primamedia.ru/news/487738/> (дата обращения: 16.08.2026).

⁷⁰ РАНХиГС. Центр местного самоуправления провел экспертную дискуссию о правовых основах формирования и развития агломераций // Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. URL: https://www.asdg.ru/sections/msu/novosti.php?ELEMENT_ID=359522&SECTION_ID=4157 (дата обращения: 10.05.2018).

⁷¹ Челябинская агломерация // Право агломераций. URL: <https://agglomeration-law.ru/cheliabinsk> (дата обращения: 16.08.2026).

⁷² РАНХиГС. Центр местного самоуправления провел экспертную дискуссию о правовых основах формирования и развития агломераций.

⁷³ Путин поручил установить единый подход к определению понятия «агломерация» // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20251104/putin--2052757361.html> (дата обращения: 16.08.2026).

В рамках этого поручения также предусмотрена реализация пилотного проекта во Владивостокской агломерации, предусматривающего внедрение механизмов взаимодействия органов МСУ муниципальных образований, территории которых полностью или частично входят в состав агломераций⁷⁴.

Помимо отсутствия законодательного определения агломерации, существует проблема несогласованности между различными стратегическими документами федерального уровня. Как отмечается в исследовании, выполненном в рамках гранта РНФ № 23-78-10054 «Агломерирование или анклавизация: о чем свидетельствует опыт развития крупных городов России?», анализ документов стратегического планирования на предмет их согласованности между собой по структуре, приоритетам, задачам, целевым ориентирам, направлениям социально-экономического развития выявляет существенные противоречия⁷⁵.

В Стратегии пространственного развития наряду с городскими агломерациями вводится понятие «опорный населенный пункт», что создает дополнительную неопределенность в разграничении этих категорий. Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 2025 года № 1876 в государственную программу «Комплексное развитие сельских территорий» введено понятие «сельская агломерация» как совокупность опорного населенного пункта и прилегающей территории⁷⁶. Такое «размножение» понятий агломерации (городская, сельская) без четкого определения их правового статуса усугубляет проблему.

Так, Фонд «Институт экономики города» проводил исследования, посвященные сельским агломерациям, в том числе их роли в контексте системы опорных населенных пунктов Российской Федерации. В 2025 году ИЭГ опубликовал аналитический отчет на эту тему, который стал результатом изучения нормативной базы федерального и регионального уровня, а также анализа перечней сельских агломераций, сформированных субъектами РФ в рамках государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий».

⁷⁴ В Госдуме допустили изменение закона об МСУ ради агломераций // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2025/11/11/1153724-v-gosdume-dopustili-izmenenie-zakona-ob-msu> (дата обращения: 16.08.2026).

⁷⁵ Агломерирование или анклавизация: о чем свидетельствует опыт развития крупных городов России? // Российский научный фонд. URL: <https://rscf.ru/project/23-78-10054/> (дата обращения: 16.08.2026).

⁷⁶ Изменения, которые вносятся в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_519776/59182307b705782c7d23355390964d74f380b6bd/ (дата обращения: 16.08.2026).

В исследовании отмечено, что в государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» сельские агломерации определяются как «примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями малые города». При этом в федеральных документах понятие сельской агломерации сформулировано достаточно широко и расплывчато, что приводит к неоднозначным практическим последствиям. Отмечается также, что соотношение понятия «сельская агломерация» с такими категориями, как «опорный населенный пункт», «городская агломерация» и др., прояснено недостаточно. Это создает сложности в правоприменении и управлении⁷⁷.

Отсутствие законодательного определения и статуса агломерации порождает следующие правовые проблемы:

1) *Невозможность закрепления полномочий.* Поскольку агломерация не является субъектом правоотношений, невозможно законодательно закрепить за ней какие-либо полномочия, источники доходов или имущество.

2) *Отсутствие механизмов принуждения к сотрудничеству.* Любые соглашения между муниципалитетами в рамках агломерации носят добровольный характер; отсутствуют правовые механизмы, обеспечивающие их исполнение и разрешение споров.

3) *Невозможность создания специализированных органов управления.* Агломерация не может иметь собственных органов власти с властными полномочиями, что ограничивает возможности перехода от сетевой модели управления к кооперативной.

4) *Риски правовой неопределенности для инвесторов.* Инвесторы, вкладывающие средства в проекты, имеющие межмуниципальный характер, сталкиваются с рисками, связанными с отсутствием четкого правового режима таких проектов.

Таким образом, неопределенность статуса агломерации в федеральном законодательстве является важным правовым барьером, без устранения которого попытки совершенствования механизмов межмуниципального сотрудничества будут ограничены в своей эффективности.

⁷⁷ Сельские агломерации в контексте системы опорных населенных пунктов Российской Федерации | Институт экономики города // Институт экономики города. URL: <https://urbaneconomics.ru/research/analytics/selskie-aglomeracii-v-kontekste-sistemy-opornyh-naselennyh-punktov-rossiyskoy> (дата обращения: 16.08.2026).

2.1.2. Ограничения 131-ФЗ, 33-ФЗ для межмуниципальной кооперации: вопросы имущества, тарифов, делегирования полномочий

Даже в рамках существующей правовой системы, где агломерация не имеет специального статуса, межмуниципальное взаимодействие имеет под собой нормативную базу.

Так, в главе 8 «Межмуниципальное сотрудничество» Федерального закона № 33-ФЗ закреплены следующие формы межмуниципального сотрудничества, применимые для создания и управления межмуниципальными объектами:

- учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ;
- учреждение муниципальными образованиями некоммерческих организаций;
- заключение договоров и соглашений.

Однако несмотря на формальное закрепление этих форм, практика их применения для решения инфраструктурных задач агломерационного масштаба сталкивается с существенными ограничениями.

2.1.2.1. Ограничения в сфере имущественных отношений

Хотя законодательство допускает создание межмуниципальных хозяйственных обществ (МХО) и передачу им имущества, процедура такой передачи сопряжена, помимо системных проблем, указанных в параграфе 1.4.2 настоящего доклада, еще и со значительными сложностями:

- необходимость проведения оценки рыночной стоимости передаваемого имущества;
- вопросы налогообложения при передаче имущества (риск признания такой передачи облагаемой налогом на прибыль или НДС);
- неопределенность правового режима имущества, переданного МХО, при его ликвидации.

При этом очевидно, что указанные проблемы не являются следствием несовершенства законодательства о местном самоуправлении, но обусловлены, скорее, пробелами в гражданском и корпоративном законодательстве, а также в законодательстве о некоммерческих организациях в части межмуниципальных НКО.

Как отмечает председатель Комитета Госдумы по региональной политике и местному самоуправлению Алексей Диденко, «должен быть

принят ряд сопутствующих изменений в гражданское законодательство, в частности для того, чтобы учредителями юрлица могли быть несколько муниципалитетов»⁷⁸.

2.1.2.2. Ограничения в сфере финансового обеспечения делегированных полномочий

Федеральный закон № 33-ФЗ допускает передачу части полномочий от одного муниципального образования другому на основании соглашений. Однако эта форма имеет существенные ограничения. Так, при передаче полномочий муниципалитет-донор должен предоставить муниципалитету-реципиенту межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение передаваемых полномочий. Однако единый порядок расчета таких трансфертов не определен, что создает риски и для публичных образований, и для должностных лиц, принимающих соответствующие решения.

2.1.3. Противоречия между муниципальными правовыми актами различных муниципалитетов агломерации

Третьей группой правовых барьеров, препятствующих эффективному межмуниципальному сотрудничеству в рамках агломераций, являются противоречия между муниципальными правовыми актами (прежде всего уставами муниципальных образований и правилами землепользования и застройки (ПЗЗ)) муниципалитетов, входящих в состав одной агломерации.

2.1.3.1. Проблема несогласованности уставов

Уставы муниципальных образований являются своеобразными конституциями местного самоуправления, определяющими структуру органов МСУ, вопросы местного значения, порядок принятия правовых актов. Однако уставы муниципалитетов, входящих в состав одной агломерации, разрабатываются каждым муниципалитетом самостоятельно и не подлежат обязательному согласованию с соседними муниципалитетами. Регистрация уставов осуществляется территориальными органами Минюста России, которые не проверяют уставы на предмет их согласованности между собой.

⁷⁸ В Госдуме допустили изменение закона об МСУ ради агломераций // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2025/11/11/1153724-v-gosdume-dopustili-izmenenie-zakona-ob-msu> (дата обращения: 16.08.2026).

Это приводит к следующим проблемам:

Проблема 1: различия в структуре органов МСУ

Муниципалитеты могут иметь различную структуру органов местного самоуправления. Это затрудняет создание единых координационных структур (советов агломераций), поскольку представители муниципалитетов имеют разные статусы и полномочия.

Проблема 2: различия в перечне вопросов местного значения

Хотя базовый перечень вопросов местного значения определен федеральным законом, за различными муниципалитетами внутри одного региона могут быть закреплены различные вопросы. Статья 32 Федерального закона № 33-ФЗ прямо допускает закрепление различных наборов полномочий за различными муниципалитетами внутри одного субъекта Федерации. Это может создавать ситуацию, когда один муниципалитет считает определенный инфраструктурный проект своей приоритетной задачей, а другой – нет.

2.1.3.2. Проблема несогласованности ПЗЗ

Правила землепользования и застройки являются ключевыми документами градостроительного зонирования, определяющими разрешенное использование земельных участков, предельные параметры строительства и градостроительные регламенты. Несогласованность ПЗЗ муниципалитетов, входящих в состав агломерации, создает серьезные препятствия для развития инфраструктуры межмуниципального значения.

Проблема 1: разрывы в территориальном зонировании на границах муниципалитетов

Наиболее яркое проявление этой проблемы – ситуация, когда на границе двух муниципалитетов по разные стороны административной границы устанавливаются разные виды разрешенного использования земельных участков. Например, с одной стороны границы может быть зона жилой застройки, с другой – промышленная зона. Это создает конфликт интересов и препятствует комплексному развитию приграничных территорий.

Проблема 2: отсутствие учета агломерационных связей при разработке ПЗЗ

При разработке ПЗЗ муниципалитеты, как правило, исходят из потребностей собственного населения, не учитывая потребности жителей соседних муниципалитетов. Это приводит к тому, что в ПЗЗ не предусматриваются зоны для размещения объектов, имеющих

межмуниципальное значение (транспортно-пересадочные узлы, межмуниципальные логистические центры, объекты социальной инфраструктуры, обслуживающие несколько муниципалитетов).

Проблема 3: сложность согласования изменений в ПЗЗ

Если для реализации межмуниципального инфраструктурного проекта требуется внесение изменений в ПЗЗ нескольких муниципалитетов, эта процедура может затянуться на годы. Каждый муниципалитет проводит публичные слушания, согласования с контролирующими органами, принимает решение о внесении изменений самостоятельно. Отсутствие механизмов синхронизации этих процедур приводит к тому, что изменения в ПЗЗ разных муниципалитетов вступают в силу в разное время, а иногда и вовсе не принимаются.

2.1.3.3. Практические последствия

Несогласованность уставов и ПЗЗ муниципалитетов, входящих в состав агломерации, приводит к следующим негативным последствиям:

1. Сложности комплексного планирования развития приграничных территорий. Проекты, требующие скоординированного развития территорий по обе стороны административной границы (например, строительство транспортно-пересадочного узла на границе города и пригорода), могут сталкиваться с правовыми и организационными препятствиями.

2. Правовая неопределенность для инвесторов. Инвестор, планирующий реализацию проекта по строительству межмуниципального объекта на территории агломерации, вынужден анализировать и согласовывать свои действия с муниципальными правовыми актами нескольких муниципалитетов, что увеличивает транзакционные издержки и инвестиционные риски.

3. В случае применения механизмов комплексного развития территорий (КРТ) в масштабе агломерации решение о комплексном развитии территории должно быть принято высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации⁷⁹.

⁷⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации. Статья 66 «Порядок принятия и реализации решения о комплексном развитии территории» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/4a0bd4ced2768834b9860f3e5fe97a84aed518e9/?ysclid=mo8dug7f1248874800 (дата обращения: 16.08.2026).

2.1.4. Сложности с оформлением прав на земельные участки и объекты инфраструктуры при межмуниципальных проектах

Четвертой группой правовых барьеров являются сложности, возникающие при оформлении прав на земельные участки и объекты инфраструктуры в рамках межмуниципальных проектов. Эти сложности носят как материально-правовой, так и процедурный характер.

Проблема 1: сложности с изъятием земельных участков для межмуниципальных нужд

Если для реализации проекта требуется изъятие земельных участков у частных собственников (в том числе у граждан и юридических лиц), процедура изъятия также требует определения публичного субъекта, в интересах которого осуществляется изъятие.

Земельный кодекс РФ предусматривает изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Однако изъятие для государственных нужд осуществляется на основании решений федеральных органов власти или органов власти субъектов РФ, а изъятие для муниципальных нужд осуществляется на основании решений органов местного самоуправления.

Для межмуниципального проекта неясно, следует ли квалифицировать его как проект, реализуемый для государственных нужд (на уровне субъекта РФ) или для муниципальных нужд. Эта неопределенность создает риски оспаривания решений об изъятии в судебном порядке.

Проблема 2: сложности с регистрацией прав на объекты, созданные с участием нескольких муниципалитетов

Если объект инфраструктуры создан с участием нескольких муниципалитетов, возникает вопрос: за кем будет зарегистрировано право собственности на этот объект?

Действующее законодательство не содержит специального регулирования порядка возникновения права общей долевой собственности нескольких муниципальных образований, что создает правовую неопределенность для остальных муниципалитетов-участников, которые фактически вложили средства в создание объекта, но юридически не являются его собственниками.

Выходом из этой ситуации может быть передача объекта в государственную собственность субъекта РФ, однако это требует согласия

всех муниципалитетов-участников и соблюдения процедуры передачи имущества.

Проблема 3: налоговые последствия передачи имущества между муниципалитетами

При передаче имущества от одного муниципального образования другому или в уставный капитал межмуниципального хозяйственного общества возникают налоговые последствия. В частности:

- передача имущества может быть признана реализацией, облагаемой налогом на прибыль (для организаций) или НДС;
- при безвозмездной передаче имущества у передающей стороны может возникнуть обязанность по уплате налога на прибыль (поскольку передача признается безвозмездной реализацией);
- передача имущества в уставный капитал МХО в целях налогообложения прибыли не признается реализацией, но требует подтверждения, что передаваемое имущество будет использоваться в деятельности МХО.

Эти налоговые риски создают дополнительные барьеры для межмуниципальной кооперации, особенно в условиях дефицита местных бюджетов.

Проблема 4: отсутствие механизмов учета и оценки имущества, созданного в рамках межмуниципальных проектов

Порядок учета на балансе муниципальных образований объектов инфраструктуры, созданных с участием нескольких муниципалитетов, законодательно не определен. Неясно:

- как определить долю каждого муниципалитета в созданном объекте для целей бухгалтерского учета;
- как отражать в бюджетах муниципалитетов расходы на создание объекта, если право собственности зарегистрировано на другой муниципалитет или субъект РФ;
- как учитывать доходы от эксплуатации объекта (если такие доходы имеются) и распределять их между муниципалитетами-участниками.

Отсутствие четкой методики бухгалтерского учета и отчетности для межмуниципальных проектов создает предпосылки нецелевого использования бюджетных средств и, соответственно, риски для должностных лиц соответствующих муниципалитетов.

Проведенный анализ правовых барьеров, препятствующих эффективному межмуниципальному сотрудничеству в рамках городских агломераций, позволяет сделать следующие обобщающие выводы:

1) Неопределенность статуса агломерации в федеральном законодательстве является значимым барьером, без устранения которого механизмы межмуниципального сотрудничества будут ограничены в своей эффективности. Отсутствие легального определения понятия «агломерация» и правового статуса агломерации как объекта управления создает «правовой вакуум», в котором инициативы по координации развития агломерационных территорий сталкиваются с неопределенностью правового режима.

2) Федеральные законы № 131-ФЗ и № 33-ФЗ, несмотря на наличие формальных норм о межмуниципальном сотрудничестве, не создают условия для эффективной кооперации. Ключевыми ограничениями являются сложность передачи имущества в межмуниципальные хозяйственные общества и отсутствие механизмов многостороннего делегирования полномочий.

3) Противоречия между муниципальными уставами и правилами землепользования и застройки создают значительные препятствия для комплексного развития приграничных территорий и размещения объектов межмуниципального значения. Различия в структуре органов МСУ, перечне вопросов местного значения, видах разрешенного использования земель и градостроительных регламентах на сопредельных территориях препятствуют формированию целостного правового пространства агломерации. Громоздкость механизмов согласования уставов и синхронизации изменений ПЗЗ нескольких муниципалитетов приводит к тому, что реализация межмуниципальных проектов затягивается. Разработка мастер-планов для групп муниципалитетов, рекомендуемая Национальным стандартом мастер-планов ВЭБ.РФ, не имеет правового механизма реализации.

4) Сложности с оформлением прав на земельные участки и объекты инфраструктуры при межмуниципальных проектах носят как материально-правовой, так и процедурный характер. Отсутствие механизмов резервирования земель и изъятия земельных участков для межмуниципальных нужд, невозможность регистрации права общей долевой собственности нескольких муниципалитетов, налоговые последствия передачи имущества, отсутствие методики бухгалтерского учета и отчетности для

межмуниципальных проектов создают дополнительные барьеры, повышающие транзакционные издержки и инвестиционные риски.

Устранение этих барьеров требует комплексного подхода, включающего: принятие федерального закона об агломерациях с легальным определением понятия и правового статуса; внесение изменений в Гражданский, Земельный, Градостроительный и Бюджетный кодексы, а также в ряд федеральных законов; совершенствование механизмов межмуниципального сотрудничества в законодательстве о местном самоуправлении; разработку типовых форм межмуниципальных соглашений и учредительных документов межмуниципальных хозяйственных обществ.

2.2. Финансовые и бюджетные барьеры

Эффективное межмуниципальное сотрудничество в рамках городских агломераций требует не только правового оформления, но и адекватного финансового обеспечения. Однако именно в финансовой сфере муниципалитеты сталкиваются с наиболее острыми и трудноразрешимыми проблемами. Дисбаланс налоговых потенциалов, жесткие ограничения бюджетного законодательства, низкая кредитоспособность и отсутствие механизмов учета эффектов создают системные препятствия для реализации совместных инфраструктурных проектов. В данном разделе рассматриваются ключевые финансовые и бюджетные барьеры, препятствующие развитию агломераций, и анализируются возможные пути их преодоления.

2.2.1. Дисбаланс между налоговым потенциалом и инфраструктурными потребностями муниципалитетов («богатые» и «бедные» муниципалитеты в одной агломерации)

Наиболее фундаментальным финансовым барьером для развития агломераций является значительный дисбаланс в налоговом потенциале муниципалитетов, входящих в состав одной агломерации. Этот дисбаланс порождает феномен муниципалитетов-доноров (как правило, ядер агломераций) и муниципалитетов-реципиентов (периферийных территорий), который, однако, имеет более сложную структуру, чем принято считать.

Вопреки распространенному мнению о том, что ядра агломераций всегда являются донорами, а периферия – реципиентами, реальная картина дифференциации бюджетной обеспеченности в российских агломерациях выглядит сложнее. Например, муниципалитеты-спутники, прилегающие к ядру, могут иметь налоговый потенциал на душу населения выше среднего по региону благодаря размещению на их территории крупных

налогоплательщиков (торговых центров, логистических комплексов, промышленных предприятий, выведенных за пределы города). При этом наибольшие бюджетные проблемы могут испытывать муниципалитеты «второго пояса» – более удаленные территории, которые не получают значительных налоговых поступлений, но испытывают нагрузку от маятниковой миграции и рекреационных потоков.

Одним из примеров такой ситуации является городской округ Балашиха в Московской области. В последние годы он демонстрирует значительный рост налоговых доходов благодаря привлечению крупных налогоплательщиков, в том числе промышленных предприятий и логистических комплексов, расположенных на его территории.

В 2025 году собственные доходы бюджета Балашихи превысили 15 млрд рублей, что на 26,1 % больше показателя 2024 года. Налоговые доходы составили 13 млрд рублей, увеличившись на 28 %. Такой рост связан с развитием ключевых экономических секторов округа и поддержкой малого и среднего бизнеса.

Основные источники роста:

- налог на доходы физических лиц (НДФЛ): поступления по НДФЛ увеличились в 1,4 раза и достигли 6 млрд рублей. Это связано с созданием рабочих мест на крупных предприятиях, расположенных в округе;
- упрощенная система налогообложения (УСН): доходы по УСН составили 3,8 млрд рублей, что на 14,6 % больше уровня 2024 года;
- земельный налог: поступления выросли на 16,2 % и достигли 1,3 млрд рублей;
- налог на имущество физических лиц: поступления увеличились на 13 % и составили 0,8 млрд рублей⁸⁰.

Из такого положения проистекает ключевая проблема, состоящая в том, что инфраструктурные потребности муниципалитетов часто не соответствуют их налоговому потенциалу. Так:

- муниципалитеты-«спальни» испытывают повышенную нагрузку на социальную (школы, детсады, поликлиники) и транспортную (дороги, общественный транспорт) инфраструктуру из-за маятниковой миграции, но не

⁸⁰ Собственные доходы бюджета Балашихи превысили 15 млрд в 2025 году // Правительство Московской области. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/myn-obrazovaniya/balashiha/sobstvennye-dokhody-byudzheta-balashikhi-prevysili-rub15-mlrd-v-2025-godu> (дата обращения: 16.08.2026).

получают соответствующих налоговых поступлений от работающего населения, которое платит НДФЛ по месту работы – в городе-ядре;

- муниципалитеты-доноры (в том числе ядра агломераций) вынуждены финансировать строительство и содержание объектов инфраструктуры, имеющих межмуниципальное значение, которые обслуживают население муниципалитетов прилегающих территорий, неся при этом бремя эксплуатационных расходов и не получая компенсации от муниципалитетов-пользователей;

- муниципалитеты-спутники с высокой базой, имея высокий налоговый потенциал за счет размещенных на их территории крупных предприятий (например, логистических центров), могут и не испытывать дефицита средств, но при этом и не быть заинтересованы в кооперации с более бедными соседями, что также тормозит развитие агломерации в целом.

Таким образом, дисбаланс налогового потенциала создает ситуацию, при которой более благополучные в финансовом отношении муниципалитеты (как ядра, так и богатые спутники) могут не видеть экономической выгоды в объединении ресурсов с менее обеспеченными соседями, а муниципалитеты-реципиенты склонны перекладывать ответственность за развитие инфраструктуры на ядро или регион.

2.2.2. Ограничения Бюджетного кодекса для создания совместных фондов и программ

Второй группой финансовых барьеров являются ограничения, накладываемые бюджетным законодательством на создание совместных бюджетных фондов и реализацию совместных программ. Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает жесткие правила формирования и исполнения бюджетов, которые практически не оставляют пространства для гибкой межмуниципальной кооперации, и предусматривает возможность создания в структуре бюджетов только ограниченного перечня целевых бюджетных фондов. Статья 14 БК РФ устанавливает, что «использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации не допускается»⁸¹. Аналогичный принцип распространяется и на муниципальный уровень⁸².

⁸¹ Статья 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/law/bk-rf/chast-ii/razdel-i/glava-3/statia-14/> (дата обращения: 18.08.2026).

⁸² Статья 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/law/bk-rf/chast-ii/razdel-i/glava-3/statia-15/> (дата обращения: 18.08.2026).

Для муниципальных образований это означает, что они не могут создавать иные целевые бюджетные фонды, например:

- фонды развития агломераций;
- фонды софинансирования инфраструктурных проектов;
- фонды, осуществляющие поддержку межмуниципального сотрудничества и т. п.

Любые средства, предназначенные для реализации совместных проектов, должны проходить через бюджет муниципалитета, что создает риск их использования для собственных нужд и размывания в собственных текущих расходах.

Региональные бюджеты также ограничены в возможностях субсидирования межмуниципальных проектов. Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что субсидии местным бюджетам предоставляются на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Это означает, что субсидия не может быть предоставлена напрямую на межмуниципальный проект. Она должна быть предоставлена одному из муниципалитетов-участников, который затем перечисляет средства другим участникам или выступает заказчиком. Это требует заключения дополнительных соглашений между муниципалитетами и создает риски, связанные с возможностью нецелевого использования средств.

Указанные ограничения приводят к тому, что средства муниципалитетов-участников не могут быть сведены в единый целевой фонд, что затрудняет оперативное управление проектом. Перечисление же средств от одного муниципалитета другому без четкого правового режима создает риски их использования не по назначению.

2.2.3. Неразвитость механизмов учета и распределения выгод (экономических эффектов) от инфраструктурных объектов

Четвертым и, возможно, наиболее концептуальным барьером является отсутствие в российской практике устоявшихся и общепризнанных механизмов учета и распределения выгод (экономических эффектов) от реализации инфраструктурных объектов межмуниципального значения.

Отсутствие механизмов учета выгод приводит к классической «проблеме безбилетника». Муниципалитет, который не участвует в финансировании

создания инфраструктурного объекта, но жители и бизнес которого получают выгоды от его использования (например, снижение транспортных издержек благодаря новой дороге или повышение стоимости земли и недвижимости), не имеет стимулов для добровольной компенсации затрат. Это подрывает экономическую основу для кооперации.

В то же время инфраструктурные проекты генерируют различные виды выгод, которые могут быть классифицированы следующим образом.

Прямые (первичные) выгоды:

- доходы от эксплуатации объекта (плата за проезд по дороге, арендная плата, концессионная плата, тарифы за коммунальные услуги);
- экономия времени и снижение транспортных издержек для пользователей;
- снижение эксплуатационных расходов (например, за счет модернизации сетей).

Косвенные (вторичные) выгоды:

- бюджетные эффекты, такие как рост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней от увеличения экономической активности на прилегающих территориях (налог на прибыль, НДС, налог на имущество, земельный налог);
- социальные эффекты за счет создания новых рабочих мест, улучшения здоровья населения, повышения образовательного уровня;
- имущественные эффекты за счет роста стоимости земли и недвижимости в зоне влияния объекта (капитализация инфраструктурных улучшений).

Ключевая проблема заключается в том, что косвенные бюджетные эффекты (особенно налог на прибыль и НДС) оседают на федеральном и региональном уровнях. Местные бюджеты получают лишь малую их часть (налог на имущество физических лиц, земельный налог, доля отчислений от НДС). Это создает ситуацию, когда регион (и федеральный центр) являются главными бенефициарами инфраструктурных проектов, в то время как основное бремя затрат ложится на местные бюджеты (в случае муниципальных объектов) или смешанное финансирование.

В мировой практике для решения этой проблемы используются механизмы возврата инвестиций (*value capture*), позволяющие «изъять» часть прироста стоимости недвижимости или налоговых поступлений,

сгенерированных инфраструктурным проектом, и направить их на финансирование этого проекта. К таким механизмам относятся:

- налогообложение прироста стоимости недвижимости (*Land Value Tax, Tax Increment Financing – TIF*) через установление специального налога на землю или недвижимость в зоне влияния проекта на период, достаточный для возврата инвестиций;
- инфраструктурные облигации, погашение которых осуществляется за счет прироста налоговых поступлений от развития территории;
- плата за развитие (*development charges*), например, единовременные платежи застройщиков за подключение к инженерным сетям или за увеличение нагрузки на транспортную инфраструктуру.

В российском законодательстве эти механизмы практически отсутствуют или находятся в зачаточном состоянии. Механизм комплексного развития территорий предусматривает возможность взимания платы за строительство инфраструктуры, но это не является полноценным аналогом TIF. Отсутствие же механизмов value capture делает инфраструктурные проекты с длинным инвестиционным циклом малопривлекательными для муниципалитетов и создает перекосы в распределении выгод между бюджетами разных уровней.

Другим применяемым в России аналогичным механизмом является инфраструктурный сбор – разовый платеж, который устанавливается муниципальными властями и взимается при строительстве жилых или нежилых зданий. Размер сбора может зависеть от множества факторов: размера города, интенсивности градостроительных процессов, модели градостроительного развития, уровня затрат в строительстве и цен на недвижимость, уровня общего налогообложения в экономике.

Средства, полученные от сбора, обычно направляются на финансирование новой социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, необходимой для обеспечения новой застройки⁸³. Однако на федеральном уровне возможность применения данного механизма не закреплена, и реализуется он лишь в отдельных регионах.

⁸³ Практика участия застройщиков в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению механизма обязательного участия застройщиков жилья в развитии социальной инфраструктуры // Институт экономики города. URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/rossiiskaya_praktika_v_sfere_ust-ya_infrastrukturnyh_obyazatelstv_zastroishchikov.pdf (дата обращения: 18.08.2026).

Проведенный анализ финансовых и бюджетных барьеров позволяет сделать следующие обобщающие выводы.

1) Дисбаланс налогового потенциала муниципалитетов в составе агломераций является системной проблемой, не имеющей простого решения. В отличие от межбюджетных отношений на уровне «регион – муниципалитет», где выравнивание осуществляется через дотации, для агломераций отсутствуют специальные механизмы перераспределения средств между муниципалитетами-донорами и муниципалитетами-реципиентами. Сложность усугубляется «эффектом спутника», когда некоторые пригородные муниципалитеты могут иметь налоговый потенциал выше среднего по региону.

2) Бюджетное законодательство создает ограничения для межмуниципальной кооперации. Запрет на создание целевых фондов на муниципальном уровне, отсутствие механизмов прямой консолидации бюджетных средств нескольких муниципалитетов и сложность субсидирования межмуниципальных проектов из регионального бюджета создают препятствия для реализации совместных проектов. Статья 14 БК РФ прямо запрещает использование иных форм образования и расходования денежных средств, кроме предусмотренных законом.

3) Отсутствие механизмов учета и распределения выгод от инфраструктурных проектов. «Проблема безбилетника» и невозможность капитализировать создаваемую стоимость (через механизмы value capture) подрывают экономические стимулы для кооперации и делают проекты малопривлекательными для участников.

Таким образом, преодоление финансовых барьеров требует не просто увеличения объемов финансирования, но и изменения самого подхода к организации межбюджетных отношений в агломерациях. Необходимо создание специальных механизмов горизонтального выравнивания между муниципалитетами, реформирование бюджетного законодательства для легализации целевых фондов, разработка механизмов распределения выгод от инфраструктурных проектов между бюджетами всех уровней и внедрение инструментов value capture в российскую практику.

2.3. Институциональные и социокультурные барьеры

Наряду с правовыми, финансовыми и организационными препятствиями, эффективность межмуниципального сотрудничества в рамках городских агломераций в значительной степени определяется комплексом

институциональных и социокультурных факторов. Данные барьеры, укорененные в сложившихся моделях поведения, неформальных практиках и системе ценностей ключевых акторов (населения, бизнеса, муниципальных элит), зачастую оказываются более инертными и труднопреодолимыми, чем формальные ограничения законодательства. Игнорирование этих аспектов способно свести на нет даже самые совершенные правовые и финансовые механизмы. В данном разделе рассматриваются три ключевые группы таких барьеров: патерналистские ожидания населения и бизнеса, недоверие между муниципальными элитами и отсутствие прозрачных процедур общественного контроля.

2.3.1. Патерналистские ожидания населения и бизнеса, перекладывание ответственности на регион

Одним из наиболее фундаментальных социокультурных барьеров, препятствующих развитию горизонтальных связей в агломерациях, является устойчивая модель вертикального патерналистского сознания, свойственная как населению, так и хозяйствующим субъектам. Суть этого барьера заключается в привычке перекладывать ответственность за развитие инфраструктуры и решение общих проблем на вышестоящий уровень публичной власти – субъект РФ или федеральный центр.

Данная модель поведения имеет глубокие исторические корни. Как отмечают исследователи, советская система градостроительства характеризовалась жесткой централизацией планирования и финансирования инфраструктурных проектов. Города и поселения развивались в рамках административно-командной системы, где решение о строительстве дороги, больницы или школы принималось наверху, а местные сообщества выступали скорее пассивными получателями благ, нежели соучастниками развития⁸⁴. Этот социальный ген воспроизводится и сегодня: значительная часть жителей пригородных территорий, работающих в городе-ядре, воспринимает проблемы транспортной доступности, нехватку социальных объектов или низкое качество дорог как исключительную зону ответственности региональных или даже федеральных властей.

Характерным примером является ситуация в Краснодарской агломерации. Как отмечает экс-мэр Краснодара Владимир Евланов: «...каких-либо законодательных актов, которые бы регламентировали создание межмуниципальных и межрегиональных образований, нет. Уже есть по факту созданные агломерации, но все документы об их функционировании носят

⁸⁴ Глазычев В. Л. Глубинная Россия: 2000–2002. М.: Новое изд-во, 2003.

рамочный характер». В этих условиях население прилегающих к Краснодару территорий (Тахтамукайский район Адыгеи, Динской и Красноармейский районы), активно пользующееся социальной и транспортной инфраструктурой города-ядра, не имеет формализованных механизмов участия в финансировании ее содержания⁸⁵.

Исследователи А. Г. Атаева и А. Г. Уляева в своей работе, посвященной барьерам развития межмуниципального сотрудничества, отмечают, что среди ключевых препятствий для реализации совместных муниципальных проектов выделяются не только очевидные экономические и организационные факторы, но и специфические социокультурные барьеры⁸⁶. К их числу относится, в частности, неготовность муниципальных властей к равноправному горизонтальному взаимодействию, обусловленная долгой традицией вертикального перераспределения ресурсов.

Стратегия перекладывания ответственности на регион является рациональной для отдельно взятого муниципалитета в краткосрочной перспективе, но разрушительной для агломерации в целом. Она подкрепляется и действующей системой межбюджетных отношений, где основным каналом перераспределения ресурсов являются вертикальные трансферты, а не горизонтальные соглашения. Как подчеркивает экс-мэр Екатеринбурга Аркадий Чернецкий, «самая большая беда у муниципалитетов – они практически потеряли инициативу. Собственных источников либо вообще нет, либо их очень мало»⁸⁷.

Схожие патерналистские установки демонстрирует и бизнес, особенно крупный девелопмент и ритейл. При размещении новых объектов в периферийных муниципалитетах агломерации застройщики, разумеется, предпочитают возложить затраты на создание социальной и транспортной инфраструктуры на муниципальный или региональный бюджет.

Даже в тех случаях, когда механизмы государственно- или муниципально-частного партнерства формально предусмотрены, муниципалитеты сталкиваются с неготовностью бизнеса брать на себя долгосрочные риски, связанные с эксплуатацией межмуниципальной инфраструктуры. Как отмечается в исследовании Т. В. Бутовой, М. М. Пуховой

⁸⁵ Владимир Евланов: «Создание агломерации – это своего рода новация» // Эксперт ЮГ. URL: https://expertsouth.ru/news/vladimir-evlanov-sozdanie-aglomeratsii-eto-svoego-roda-novatsiya/?sphrase_id=12348679 (дата обращения: 18.08.2026).

⁸⁶ Атаева А., Уляева А. Барьеры развития межмуниципального сотрудничества и цифровые возможности их преодоления // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2025. № 17 (3). С. 544–565.

⁸⁷ «Наказывать надо за реальные провинности» // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6349379> (дата обращения: 18.08.2026).

и И. А. Щукина, потребность в межмуниципальном сотрудничестве вызвана недостатком финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения, однако существующая практика показывает, что бизнес готов инвестировать только при наличии безусловных государственных гарантий⁸⁸.

Патерналистская модель поведения порождает несколько негативных эффектов.

1) *Дефицит локальных инициатив.* Муниципалитеты не генерируют собственные проекты межмуниципальной кооперации, ожидая указаний сверху. Это приводит к тому, что даже при наличии ресурсов совместные проекты не запускаются. Как образно выразился Аркадий Чернецкий, «дорогу между Екатеринбург и Березовским никто никогда не построит, если не будет принято внутреннее решение. Екатеринбургу эта дорога не нужна, она куда-то уходит из города. Березовскому просто не по силам»⁸⁹.

2) *Перегрузка регионального бюджета.* Регион вынужден брать на себя финансирование объектов, которые могли бы создаваться на принципах долевого участия муниципалитетов, что снижает общую эффективность бюджетных расходов.

3) *Консервация изживенческих практик.* Чем дольше регион идет на поводу у патерналистских ожиданий, тем сложнее впоследствии перейти к горизонтальным моделям взаимодействия.

2.3.2. Недоверие между муниципальными элитами

Другим важным институциональным барьером является возможное недоверие между главами муниципальных образований, входящих в состав одной агломерации. Этот барьер имеет как объективные измерения (конкуренция за ресурсы, разница в статусе), так и субъективные (личные амбиции, отсутствие опыта совместной работы).

Муниципальные образования в составе агломерации объективно находятся в отношениях не только взаимодополнения, но и конкуренции. Они соревнуются за размещение новых производств, за привлечение инвесторов, за получение региональных субсидий, за статус точки роста. Как отмечает

⁸⁸ Бутова Т. В., Пухова М. М., Щукин И. А. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problems-i-perspektivy-stanovleniya-instituta-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva-v-rossii/viewer> (дата обращения: 18.08.2026).

⁸⁹ «Наказывать надо за реальные провинности» // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6349379> (дата обращения: 18.08.2026).

в своем исследовании Н. В. Джагарян, «ассоциативные формы взаимодействия местных органов власти более широкого профиля, в рамках которых достигается представительство всех местных органов власти того или иного рода на региональной или общенациональной основе», остаются недостаточно развитыми⁹⁰.

Эта конкуренция особенно ярко проявляется в моноцентрических агломерациях, где город-ядро доминирует над периферийными муниципалитетами. Глава Екатеринбурга Алексей Орлов признаёт эту проблему: «Мы дважды увеличили заработную плату в “Гортрансе”. Завыли главы городов, начали мне предъявлять претензии – мол, что у них некому работать, все уехали к нам. У нас плюсом 100 человек с начала года. Естественно, надо эти вопросы также решать и в городах, и в том числе – в городах агломерации»⁹¹. Этот пример наглядно демонстрирует, как решения, принимаемые ядром агломерации в своих интересах, создают негативные экстерналии для соседних территорий, усиливая недоверие и конфликтность.

Глава Сысертского муниципального округа Дмитрий Нисковских обозначил еще одну болевую точку взаимодействия: проблему нехватки квалифицированных подрядчиков для реализации инфраструктурных проектов в малых городах. «Мы дважды проводили конкурс на ремонт гидротехнического сооружения – никто не заявился. Строить котельные – никто не заявляется. Проектировать – проектируют, проходят экспертизу, объявляем торги – никто не заявляется», – констатирует он⁹². Эта ситуация является прямым следствием как объективного дефицита кадров на периферии, так и недоверия бизнеса к муниципальным заказчикам из малых городов, что ведет к монополизации рынка подрядных услуг ядром агломерации.

При этом, с одной стороны, ядро агломерации обладает большими ресурсами и политическим влиянием, что позволяет ему навязывать свою волю. С другой стороны, периферийные муниципалитеты опасаются поглощения и потери самостоятельности, что заставляет их занимать

⁹⁰ Джагарян Н. В. Межмуниципальные институты публичного представительства на уровне субъектов Федерации: текущее состояние и проблемы развития // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhmunitsipalnye-instituty-publichnogo-predstavitelstva-na-urovne-subektov-federatsii-tekushee-sostoyanie-i-problemy-razvitiya/viewer> (дата обращения: 18.08.2026).

⁹¹ УФО. «Высочали из территорий»: мэры уральских городов обсудили проблемы агломерации // Совет муниципальных образований Хабаровского края. URL: <https://cmokhv.ru/materials/mat20250723-m-m/#top> (дата обращения: 19.08.2026).

⁹² Там же.

оборонительную позицию и сопротивляться любым инициативам, которые могут привести к усилению зависимости от ядра.

А. Г. Атаева и А. Г. Уляева отмечают, что «барьеры межмуниципального сотрудничества можно преодолеть с помощью цифровых технологий», однако в настоящее время органы местного самоуправления и региональные ассоциации муниципальных образований в России не используют в своей деятельности цифровые технологии, что выявил анализ информационной открытости их официальных сайтов. Это не способствует решению проблемы недоверия, поскольку отсутствие прозрачных и единых информационных платформ затрудняет координацию и взаимный контроль⁹³.

2.3.3. Отсутствие прозрачных процедур и общественного контроля за межмуниципальными проектами

Третьим значимым институциональным барьером является отсутствие прозрачных формализованных процедур планирования, принятия решений и общественного контроля в сфере межмуниципального сотрудничества. Этот барьер тесно связан с двумя предыдущими, поскольку непрозрачность порождает недоверие, а недоверие – стремление переложить ответственность на вышестоящий уровень.

Одним из наиболее острых аспектов является отсутствие прозрачных механизмов контроля за расходованием бюджетных средств при реализации межмуниципальных проектов. При этом, с одной стороны, отсутствуют эффективные механизмы общественного контроля за межмуниципальными проектами, с другой – контрольно-надзорные органы порой предъявляют к таким проектам даже более завышенные требования, нежели к обычным, реализуемым в рамках и для потребностей одного муниципалитета, что также дестимулирует межмуниципальную кооперацию.

В исследовании Р. Ф. Гатауллиной и Э. Р. Чувашаевой, посвященном тенденциям функционирования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества, среди закономерностей развития этих институтов выделяется «активизация местных органов власти и населения в реализации проектов»⁹⁴. Это справедливо на уровне оценки общественных устремлений. Однако следует признать, что в российской практике население

⁹³ Атаева А., Уляева А. барьеры развития межмуниципального сотрудничества и цифровые возможности их преодоления // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2025. № 17 (3). С. 544–565.

⁹⁴ Гатауллина Р. Ф., Чувашаева Э. Р. Тенденции, противоречия и закономерности функционирования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества // *КиберЛенинка*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-protivorechiya-i-zakonomernosti-funktsionirovaniya-institutov-mezhregionalnogo-i-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva/viewer> (дата обращения: 18.08.2026).

в большинстве случаев не участвует и не имеет возможности участвовать в принятии решений о межмуниципальных инфраструктурных проектах. Публичные слушания там, где они проводятся, носят зачастую формальный характер, а механизмы учета мнения жителей соседних муниципалитетов, которые могут испытывать негативные последствия от реализации проекта, отсутствуют.

Отсутствие прозрачных процедур особенно остро проявляется в вопросах распределения выгод от реализации межмуниципальных проектов (см. параграф 2.2.4). В этой ситуации у участников возникает подозрение, что они получают меньше, а их соседи – больше. Это подрывает доверие и делает невозможным долгосрочное сотрудничество.

Исследователи Т. В. Бутова, М. М. Пухова и И. А. Щукин, анализируя зарубежный опыт межмуниципального сотрудничества, отмечают, что в странах Европы (Франция, Германия, Дания, Испания) существуют развитые механизмы публичного контроля и отчетности межмуниципальных структур. Например, во Франции межкоммунальные синдикаты обязаны публиковать подробные отчеты о своей деятельности, а в Германии заключаются публично-правовые соглашения⁹⁵. Можно с уверенностью констатировать, что внедрение подобных механизмов в российскую практику межмуниципального взаимодействия способно значительно снизить социокультурные барьеры и повысить доверие между участвующими в нем сторонами, причем не только муниципалитетами, но и регионами, и частными компаниями.

Проведенный анализ институциональных и социокультурных барьеров позволяет сделать следующие обобщающие выводы.

1) Патерналистские ожидания населения, бизнеса и самих муниципалитетов являются значимым барьером для развития горизонтальной межмуниципальной кооперации.

2) Недоверие между муниципальными элитами, обусловленное конкуренцией за ресурсы, проблемой «центра – периферии» и политическими амбициями, является системным препятствием для выработки и реализации совместных решений.

3) Дефицит прозрачных процедур и общественного контроля за межмуниципальными проектами создает коррупционные риски, снижает

⁹⁵ Бутова Т. В., Пухова М. М., Щукин И. А. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problems-i-perspektivy-stanovleniya-instituta-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva-v-rossii/viewer> (дата обращения: 18.08.2026).

доверие инвесторов и населения, делает невозможной объективную оценку эффективности.

4) Институциональные и социокультурные барьеры тесно взаимосвязаны между собой и с правовыми и финансовыми барьерами, образуя порочный круг: отсутствие правовой базы порождает непрозрачность, непрозрачность усиливает недоверие, недоверие провоцирует патерналистское поведение, а патернализм снижает стимулы к совершенствованию законодательства.

Преодоление этих барьеров требует комплексного подхода, включающего внедрение механизмов позитивного стимулирования муниципалитетов, участвующих в совместных проектах, создание формализованных, законодательно закрепленных систем управления агломерациями с четкими правилами распределения полномочий и ответственности, развитие цифровых платформ для обеспечения прозрачности и общественного контроля; а также формирование новой управленческой культуры, основанной на принципах взаимного доверия и совместной ответственности за развитие агломерации в целом.

РАЗДЕЛ 3. Рекомендации по совершенствованию механизмов взаимодействия

Предыдущие разделы настоящего доклада показали, что существующая система управления инфраструктурой в российских городских агломерациях сталкивается с комплексом взаимообусловленных проблем. С одной стороны, объективная целостность агломераций как социально-экономических систем вступает в противоречие с административной фрагментацией муниципального управления. С другой – выявленные правовые, финансовые и институциональные барьеры образуют порочный круг, в котором неопределенность статуса агломерации порождает финансовые риски, финансовые риски усугубляют недоверие между муниципальными элитами, а недоверие, в свою очередь, консервирует патерналистские ожидания и снижает стимулы к добровольной горизонтальной кооперации. Преодоление этих системных препятствий требует не точечных корректировок, а разработки целостного, поэтапного и практически реализуемого комплекса мер, способного трансформировать сложившиеся практики взаимодействия.

В настоящем разделе предлагается именно такой комплексный набор рекомендаций, структурированный по ключевым направлениям реформирования. В основу предложений положены три фундаментальных принципа: субсидиарность, пропорциональность и взаимная выгода, – призванные обеспечить справедливое распределение как ресурсов и ответственности, так и выгод, продуцируемых межмуниципальной инфраструктурой. Рекомендации выстроены по принципу эволюционного развития: от создания мягких сетевых форм координации и выработки совместных стратегических документов к формированию институционализированных кооперативных структур и внедрению финансовых механизмов, закрепляющих долгосрочное сотрудничество. При этом автором последовательно учитывается, что успех любых институциональных преобразований в конечном счете зависит не только от совершенства правовых норм, но и от наличия политической воли регионального руководства, профессиональных компетенций управленческих кадров, вовлеченности бизнес-сообщества и общественного контроля за принимаемыми решениями.

3.1. Принципы взаимодействия

Формирование эффективной системы управления межмуниципальной инфраструктурой должно базироваться на трех взаимосвязанных принципах, которые обеспечивают справедливость распределения как ресурсов и выгод,

производимых данной инфраструктурой, так и ответственности за ее функционирование.

Принцип subsidiarity

В соответствии с классической теорией управления, вопросы должны решаться на наиболее низком, локальном уровне, где их эффективность максимальна. Применительно к городским агломерациям принцип subsidiarity означает следующее:

- муниципальный уровень является приоритетным для решения вопросов, связанных с эксплуатацией инфраструктуры локального значения, благоустройством, созданием комфортной среды на внутригородских территориях;

- межмуниципальный уровень активизируется тогда, когда очевидно, что ни один из муниципалитетов не способен решить проблему самостоятельно в силу технологической связанности систем или экономической нецелесообразности;

- региональный уровень выступает в роли арбитра и гаранта последней инстанции, обеспечивая subsidiarity финансирование тех проектов, эффект от которых распространяется на всю агломерацию (магистральная инфраструктура, крупные социальные объекты), а также устанавливая единые правила игры (стандарты, KPI).

Реализация этого принципа позволит избежать таких двух крайностей, как гипертрофированная централизация и лоскутная» фрагментация.

Принцип proportionality

Данный принцип является ключевым для преодоления финансовых барьеров (см. параграф 2.2). Он предполагает, что распределение затрат на создание и эксплуатацию межмуниципального объекта, а также распределение выгод от его использования должны соответствовать фактическому объему пользования объектом со стороны конкретного муниципалитета.

При этом целесообразно учитывать не только прямые, но и косвенные выгоды, выражающиеся, например, в росте налоговых поступлений или повышении качества предоставляемых услуг для муниципалитета, являющегося местом фактического размещения объекта. Так, в соответствии с Методическими рекомендациями по предоставлению горизонтальных субсидий на муниципальном уровне в случае предоставления горизонтальной субсидии на софинансирование капитальных расходов уровень

софинансирования может определяться в зависимости от участия в инвестиционном проекте или пропорционально доле потенциальных потребителей выгод от реализации проекта, проживающих на территории соответствующего публично-правового образования (например, пропорционально численности населения)⁹⁶.

Принцип взаимной выгоды

Межмуниципальное сотрудничество не может быть актом благотворительности, оно должно быть экономически целесообразно для каждого участника. Применительно к объектам, генерирующим доход (платные дороги, крупные парковки, доходные концессионные объекты), это означает необходимость четкого закрепления долей в будущем доходе.

Для социальной инфраструктуры (объекты образования, культуры, спорта), которая сама по себе не формирует прямого дохода, выгода проявляется в виде социального эффекта и человеческого капитала. В данном случае механизмом реализации принципа взаимной выгоды может являться система компенсационных трансфертов от муниципалитетов-пользователей к муниципалитету-донору, принимающему у себя объект межмуниципального значения и несущему издержки, связанные с его размещением (транспортная нагрузка, нагрузка на инженерные сети).

3.2. Этапность внедрения: от мягких форм кооперации к созданию институтов

С целью купирования возможного недоверия между муниципалитетами и преодоления инерционности управленческих систем, реформирование должно носить эволюционный, а не революционный характер. Предлагается трехуровневая дорожная карта, рассчитанная на пять-семь лет, с четкими этапами, результатами и условиями перехода между ними. Данная этапность отражает объективную логику формирования агломерационных связей, описанную в параграфе 1.1.3: от добровольной координации к институционализированному сотрудничеству.

⁹⁶ Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/methodology/?id_39=132086-metodicheskie_rekomendatsii_po_predostavleniyu_gorizontalnykh_subsidii_na_munitsipalnom_urovne&ysclid=ms_zlof3vuy576270583 (дата обращения: 19.08.2026).

Этап 1: сетевая координация (1–1,5 года)

Цель – создание доверия и единого информационного поля.

1) Формирование совета агломерации – постоянно действующего совещательного органа, включающего глав всех муниципалитетов. Решения совета носят рекомендательный характер, но его повестка должна включать обязательное рассмотрение отчетов об исполнении соглашений.

2) Разработка мастер-плана – единого документа территориального планирования для всей агломерации. Поручение Правительства РФ от 4 июня 2025 года (опубликовано 11 июня 2025 года на портале Правительства РФ) предусматривает, что мастер-планы станут одним из основных инструментов стратегического планирования, определяющих приоритеты социально-экономического и пространственного развития городов⁹⁷. В то же время в Стратегии пространственного развития России до 2030 года акцентируется внимание на комплексном подходе к развитию территорий, включая синхронизацию пространственного развития с бюджетными ресурсами и инвестиционными программами. Стратегия предусматривает использование мастер-планов как инструмента для реализации поставленных целей, в том числе для группы муниципалитетов, объединенных в агломерации или иные территориальные образования.

3) Заключение рамочных соглашений о сотрудничестве. Использование типовых форм, предусмотренных постановлением Правительства РФ № 167 от 6 февраля 2023 года, с фиксацией намерений, общих принципов и конкретных финансовых обязательств⁹⁸.

Этап 2: кооперативная интеграция (1,5–2 года)

Цель – реализация пилотных проектов и отработка финансовых механизмов.

1) Создание отраслевых единых операторов. Выбор приоритетной сферы и создание на паритетных началах оператора в форме МХО.

2) Апробация горизонтальных субсидий. Заключение первого соглашения о предоставлении субсидии из бюджета одного муниципалитета

⁹⁷ Поручение Правительства Российской Федерации от 4 июня 2025 года: Михаил Мишустин дал поручения по итогам стратегической сессии “Опережающее развитие дорожного хозяйства, коммунальной, социальной инфраструктуры и мастер-планы городов” // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/412117884/> (дата обращения: 19.08.2026).

⁹⁸ Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры» // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/all/145967/> (дата обращения: 13.08.2026).

(например, центрального ядра) бюджету другого (реципиента) в целях софинансирования создания и/или функционирования межмуниципального объекта, как это прямо предусмотрено статьями 138.3 и 142.3 Бюджетного кодекса РФ и детализировано в постановлении Правительства РФ № 167 от 6 февраля 2023 года.

Этап 3: институционализация (2–3 года)

Цель – правовое закрепление статуса и автоматизация процессов.

1) Закрепление статуса агломерации. Разработка отдельного закона субъекта РФ об управлении конкретной агломерацией, определяющего ее границы, полномочия совета и порядок принятия решений.

2) Переход к сквозным концессиям. Заключение долгосрочных концессионных соглашений с единым частным оператором на управление взаимосвязанными сетями (тепловодоснабжение, транспорт), охватывающими несколько муниципалитетов.

3.3. Роль федерального центра как создателя рамочных условий

Роль федерального центра, без сомнения, является ключевой для создания условий, в которых межмуниципальная кооперация становится возможной и выгодной. Эта роль заключается в выполнении следующих рамочных функций.

Формирование правового поля и институционального дизайна

Как уже указывалось выше, в настоящий момент одним из главных препятствий является отсутствие легального определения агломерации и механизмов функционирования общей долевой собственности муниципалитетов на объекты инфраструктуры. Вместе с тем пункт 1 статьи 138.3 и пункт 1 статьи 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также изданное во исполнение данных норм постановление Правительства № 167 и Федеральный закон № 33-ФЗ создали хорошую базу для финансовой кооперации через горизонтальные субсидии.

В то же время для формирования полноценного правового статуса межмуниципальных объектов возможно было бы рекомендовать внесение точечных изменений в Гражданский кодекс РФ, позволяющих регистрировать право общей долевой собственности нескольких муниципальных образований на единый объект.

Финансовое стимулирование кооперации (создание «премии за объединение»)

Действующая система межбюджетных трансфертов построена по вертикальному принципу (Федерация – регион – муниципалитет), что не стимулирует горизонтальные связи. С целью формирования соответствующих стимулов возможно было бы рекомендовать:

1) внедрить «кооперационный бонус»: при рассмотрении заявок регионов на получение казначейских инфраструктурных кредитов⁹⁹ при прочих равных отдавать приоритет тем проектам, которые реализуются на принципах межмуниципального сотрудничества и софинансируются несколькими бюджетами;

2) методически поддержать механизм горизонтальных субсидий, разработав методические рекомендации по их расчету.

Таким образом, стратегическая роль федерального центра заключается не в директивном насаждении единой модели управления агломерациями, а в создании благоприятных рамочных условий. Она сводится к двум ключевым функциям: во-первых, формированию непротиворечивого правового поля, легитимизирующего агломерацию как объект управления и право общей долевой собственности на межмуниципальную инфраструктуру; во-вторых, финансовому стимулированию горизонтальной кооперации через механизмы приоритетного кредитования и «кооперационных бонусов». При этом инициатива по запуску конкретных проектов и выбору институциональной архитектуры должна оставаться за субъектами РФ и муниципалитетами в рамках принципа субсидиарности (см. параграф 3.1).

3.4. Совершенствование правового регулирования

Правовые барьеры, проанализированные в разделе 2.1, представляют собой, пожалуй, наиболее системное препятствие на пути развития межмуниципальной инфраструктуры. Неопределенность статуса агломерации, ограничения имущественного и процедурного характера, а также несогласованность градостроительной документации создают правовой вакуум и риски, которые дестимулируют любые долгосрочные инвестиции

⁹⁹ Минэкономразвития: более 110 млрд рублей казначейских инфраструктурных кредитов планируется направить регионам в 2028–2030 годах // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL:

https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_bole_110_mlrdrubley_kaznacheyskih_infrastrukturyh_kreditov_planiruetsya_napravit_regionam_v_20282030_godah.html?ysclid=mou6k7z4gg815763586 (дата обращения: 19.08.2026).

и кооперационные проекты. Совершенствование правового регулирования в данной сфере рекомендуется по трем основным направлениям: закрепление статуса агломерации, разработка модельной нормативной основы функционирования агломераций и упрощение возможности для проведения согласованной пространственной политики муниципалитетов, входящих в агломерацию.

3.4.1. Введение понятия «агломерация»

Фундаментальной проблемой, неоднократно отмечаемой в докладе, является отсутствие легальной дефиниции городской агломерации в федеральном законодательстве. Несмотря на предпринимавшиеся попытки (упоминавшиеся выше законопроект №189686-7 от 2017 года, проект закона «О городских агломерациях» 2020 года), системного решения до сих пор не найдено. В то же время подзаконные акты, такие как постановление Правительства РФ № 167, уже оперируют понятием «межмуниципальное сотрудничество для совместного развития инфраструктуры», упорядочивая применение финансовых инструментов (горизонтальные субсидии), но не решая вопрос статуса¹⁰⁰.

В целях устранения правовой неопределенности представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон № 33-ФЗ либо принятие специального федерального закона.

При этом с целью закрепления понятия городской агломерации возможно использовать редакцию проекта закона «О городских агломерациях», разработанного Минэкономразвития в 2020 году, и закрепить следующее легальное определение (с учетом адаптации к 33-ФЗ).

Городская агломерация – совокупность территорий муниципальных образований, граничащих между собой и объединенных устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями, характеризующаяся ежедневной маятниковой миграцией населения и необходимостью совместного решения вопросов развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры.

При этом предлагается закрепить в законе следующие критерии формирования агломерации:

¹⁰⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2023 года № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры» // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/all/145967/> (дата обращения: 13.08.2026).

- транспортная доступность административного центра в режиме «туда и обратно» в течение рабочего дня (полутора- или двухчасовая изохрона);
- пороговая интенсивность маятниковой миграции (не менее 10–15 % от численности трудоспособного населения периферии);
- добровольность формирования на основе соглашения муниципалитетов.

Принятие такого закона позволит:

- легитимизировать статус агломерации как особого объекта управления и планирования;
- создать правовую основу для разработки мастер-планов агломераций и координации схем территориального планирования (как это предусмотрено упоминавшимся выше поручением Правительства РФ от 4 июня 2025 года);
- устранить коллизии с региональными законами об агломерациях.

3.4.2. Разработка типового закона субъекта РФ об управлении агломерациями

Поскольку прямое навязывание моделей управления сверху неэффективно в силу разнообразия региональных условий, ключевая роль в институционализации агломераций принадлежит субъектам РФ. При этом представляется целесообразным разработать типовой закон субъекта РФ «Об управлении городскими агломерациями».

Такой типовой закон должен содержать следующие обязательные элементы для регионального нормотворчества.

1) Принципы и границы агломерации. Закрепить на региональном уровне методику утверждения границ агломерации (с отсылкой к федеральным критериям – транспортная доступность и маятниковая миграция). Установить, что утвержденная граница является основанием для внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования муниципалитетов.

2) Институциональная структура (совет агломерации). Типовой закон может предложить трехуровневую архитектуру управления (политический уровень – стратегический – операционный) с четкой фиксацией полномочий, например:

- совет агломерации наделить правом утверждать мастер-план агломерации и размеры горизонтальных субсидий;

- проектный офис наделить функциями контроля за реализацией мастер-плана и технико-экономическим обоснованием проектов.

3) Типовой закон может закрепить как приоритетные для финансирования межмуниципальных объектов практики применения горизонтальных субсидий, предусмотренных статьей 142.3 БК РФ и постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167, и дифференцированных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры в соответствии с пунктом 3.5 статьи 58 БК РФ, введенным Федеральным законом от 28 декабря 2022 года № 562-ФЗ.

3.4.3. Упрощение возможности для проведения согласованной пространственной политики муниципалитетов, входящих в агломерацию

Как было показано в параграфе 2.1.3, важной проблемой межмуниципального взаимодействия является несогласованность правил землепользования и застройки смежных муниципалитетов и сложность синхронизации их изменений, что затрудняет совместное и комплексное развитие приграничных территорий.

С целью преодоления данной проблемы возможно рекомендовать закрепление в Градостроительном кодексе РФ возможности проведения совместных (межмуниципальных) публичных слушаний по проектам ПЗЗ, затрагивающим территории двух и более муниципальных образований в границах утвержденной агломерации. Это создаст возможности для регулярного взаимодействия по установлению единых градостроительных регламентов для приграничных зон.

Также возможно рекомендовать нормативное закрепление того, что мастер-план агломерации, утвержденный региональным законом (или постановлением правительства региона), является обязательным основанием для внесения изменений в генеральные планы и ПЗЗ входящих в нее муниципалитетов без проведения дополнительных согласований. Это позволит создать иерархию территориального планирования в границах агломерации: мастер-план (агломерационный уровень) – генплан (муниципальный уровень) – ПЗЗ (муниципальный уровень).

3.5. Развитие финансово-экономических механизмов

Преодоление финансовых барьеров, детально проанализированных в разделе 2.2 настоящего доклада, является ключевым условием успешной

реализации межмуниципальных инфраструктурных проектов. Дисбаланс налоговых потенциалов, ограничения бюджетного законодательства и отсутствие механизмов справедливого распределения выгод требуют внедрения новых, более гибких и эффективных финансовых инструментов. В настоящем параграфе предлагаются три группы взаимосвязанных рекомендаций: развитие формульных моделей совместного финансирования и институциональных механизмов консолидации средств, стимулирование кооперации через систему региональных межбюджетных трансфертов, а также адаптация типовых моделей государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства для межмуниципальных объектов.

3.5.1. Механизмы совместного финансирования

Совместное финансирование объектов межмуниципальной инфраструктуры сталкивается с двумя классическими проблемами: отсутствием объективных критериев распределения долей участия и невозможностью консолидации средств нескольких муниципалитетов без риска их размывания в текущих расходах. Для решения этих проблем предлагаются следующие механизмы.

3.5.1.1. Формуло-ориентированные соглашения о распределении затрат и выгод

В целях реализации принципа пропорциональности, суть и целесообразность которого были описаны в параграфе 3.1. настоящего доклада, рекомендуется внедрение формуло-ориентированных соглашений, где доля участия муниципалитета в расходах рассчитывается на основе трех формализованных параметров:

- 1) коэффициент пользования, характеризующий долю численности населения муниципалитета, пользующегося объектом, либо доля транспорта/ресурса;
- 2) коэффициент экстерналий, характеризующий объем негативного воздействия на окружающую среду или транспортной нагрузки, создаваемой для муниципалитета;
- 3) коэффициент бюджетной обеспеченности (корректировка доли для «бедных» муниципалитетов, осуществляемая за счет субсидий со стороны «богатых» спутников или региона).

Для расчета коэффициентов и долей софинансирования может быть предложен следующий подход.

Обозначим:

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

Kp – коэффициент пользования;

Ke – коэффициент экстерналий;

Kb – коэффициент бюджетной обеспеченности.

Базовая формула расчета

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

Детализация параметров

1. Коэффициент пользования (Kp)

Рассчитывается как доля от общего пользования объектом:

$$Kp = Nm / Ntotal, \text{ где:}$$

Nm – численность населения муниципалитета, реально пользующегося объектом (или объем транспорта/ресурса);

$Ntotal$ – общая численность населения, пользующегося объектом

Диапазон значений: $0 \leq Kp \leq 1$.

2. Коэффициент экстерналий (Ke)

Отражает негативное воздействие на муниципалитет:

$$Ke = 1 + \alpha \times Emax / Em, \text{ где:}$$

Em – объем негативного воздействия (экологического или транспортного), создаваемого для муниципалитета;

$Emax$ – максимальный объем воздействия среди всех муниципалитетов;

α – весовой коэффициент важности экстерналий (рекомендуется $0,2 \leq \alpha \leq 0,5$)

Диапазон значений: $1 \leq Ke \leq 1 + \alpha$

3. Коэффициент бюджетной обеспеченности (Kb)

Корректирует долю для муниципалитетов с разной бюджетной обеспеченностью:

$$Kb = Bm / Bavg, \text{ где:}$$

Bm – бюджетная обеспеченность муниципалитета (доходы бюджета на душу населения);

$Bavg$ – средняя бюджетная обеспеченность по всем муниципалитетам

Диапазон значений может быть любым положительным числом.

Нормализация

Чтобы гарантировать, что итоговая сумма нормализованных D будет равна 1, можно ввести нормализацию:

$$D_{norm} = D / \sum D_i, \text{ где:}$$

$\sum D_i$ – сумма долей всех муниципалитетов до нормализации

Ограничения модели

$D \geq 0$ – муниципалитет не может иметь отрицательную долю расходов;

$D \leq 1$ – доля расходов не может превышать 100 %;

$\sum D_i = 1$ – суммарная доля всех муниципалитетов должна покрывать все расходы

Пример расчета

Допустим, есть три муниципалитета с такими данными:

Муниципалитет	N_m	E_m	B_m
A	50 000	80 ед.	40 000 руб./чел.
B	30 000	100 ед.	25 000 руб./чел.
C	20 000	40 ед.	60 000 руб./чел.

Шаг 1. Рассчитываем коэффициенты

$$N_{total} = 100\,000$$

$$E_{max} = 100$$

$$B_{avg} = (40\,000 + 25\,000 + 60\,000)/3 = 41\,667$$

$$\text{примем } \alpha = 0,3$$

Шаг 2. Рассчитываем доли

Расчет для муниципалитета А:

$$D_A = 0,5 \times 0,96/1,24 = 0,387$$

Расчет для муниципалитета В:

$$D_B = 0,3 \times 0,602/1,3 = 0,138$$

Расчет для муниципалитета С:

$$DC = 0,2 \times 1,44/1,12 = 0,257$$

Шаг 3. Нормализация результатов

Сумма базовых долей:

$$\sum Di = 0,387 + 0,138 + 0,257 = 0,782$$

Нормализованные доли:

$$D_{normA} = 0,387/0,782 = 0,495 \text{ (49,5 \%)}$$

$$D_{normB} = 0,138/0,782 = 0,176 \text{ (17,6 \%)}$$

$$D_{normC} = 0,257/0,782 = 0,329 \text{ (32,9 \%)}$$

Проверка корректности результатов

1. Сумма нормализованных долей:

$$0,495 + 0,176 + 0,329 = 1,000$$

2. Соответствие ограничениям:

Все доли находятся в диапазоне [0;1]

Сумма долей равна 1

Анализ результатов

Методика обеспечивает:

- пропорциональное увеличение доли участия финансово сильных муниципалитетов;
- снижение нагрузки на муниципалитеты с высоким негативным воздействием;
- учет реального использования объекта через коэффициент пользования;
- справедливое распределение финансовой нагрузки между участниками.

Преимуществами предлагаемого подхода являются:

- прозрачность: все параметры формализованы и могут быть проверены;
- справедливость: учитывает реальное пользование, негативное воздействие и возможности муниципалитета;
- социальная поддержка: бедные муниципалитеты получают льготные условия.

При внедрении предлагаемого подхода рекомендуется:

- установить четкие методики расчета каждого коэффициента;
- определить весовые коэффициенты (α) на основе экспертных оценок;
- предусмотреть механизм пересмотра компонентов формул раз в два-три года;
- разработать систему мониторинга фактического пользования объектами;
- создать согласительную комиссию для разрешения споров по расчетам.

3.5.1.2. Агломерационные облигационные займы

Для финансирования крупных, долгосрочных и капиталоемких, но в то же время окупаемых межмуниципальных проектов целесообразно использовать механизм агломерационных облигационных займов (инфраструктурных облигаций).

Инфраструктурные облигации – это ценные бумаги, которые выпускаются для привлечения средств на строительство или реконструкцию объектов инфраструктуры: дорог, школ, больниц, инженерных сетей и других объектов. Их особенность – узкоцелевой характер: средства направляются на конкретный проект. Эмитентами могут выступать специализированные общества проектного финансирования (СОПФ), а поручителем часто выступает финансовый институт развития. В частности, поручителем по инфраструктурным облигациям выступает Корпорация «ДОМ.РФ»¹⁰¹.

Преимущества использования инфраструктурных облигаций для межмуниципальных проектов:

- 1) Длительный срок привлечения средств. Срок обращения инфраструктурных облигаций может достигать 15–30 лет, что соответствует долгосрочному характеру межмуниципальных проектов.
- 2) Льготные условия финансирования. За счет государственных субсидий возможна выдача займов под низкую процентную ставку (например, 3–4 % годовых). Это снижает нагрузку на бюджеты муниципалитетов и делает проект более экономически выгодным.
- 3) Распределение рисков. Гарантии со стороны государства или муниципалитета повышают инвестиционную привлекательность облигаций,

¹⁰¹ Способы финансирования агломерационных проектов // Право агломераций. URL: <https://agglomeration-law.ru/finance> (дата обращения: 19.08.2026).

что облегчает привлечение средств. Инвесторами чаще всего выступают институциональные инвесторы: пенсионные фонды, страховые компании, кредитные организации.

4) Целевое использование средств. Механизм инфраструктурных облигаций позволяет направлять привлеченные средства исключительно на реализацию конкретного проекта, что повышает прозрачность и контроль над расходованием средств.

5) Стабильность выплат. Доход от эксплуатации готового объекта может служить источником для погашения купонных выплат и основного долга, что особенно важно для окупаемых проектов¹⁰².

Безусловно, применение данного финансового инструмента несет и определенные риски, такие как необходимость долгосрочной экономической эффективности проекта и строгого контроля за целевым использованием средств, влекущие существенные ограничения по отбору проектов.

Таким образом, можно констатировать, что инфраструктурные облигации являются подходящим инструментом для финансирования межмуниципальных проектов при условии тщательной проработки экономической модели проекта, наличия четких механизмов возврата средств и поддержки со стороны государства или муниципалитетов.

3.5.1.3. Стимулирующие межбюджетные трансферты от региона на поддержку агломерационных инициатив

Действующая система межбюджетных трансфертов на региональном уровне в основном направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности (дотации) и софинансирование полномочий (субсидии). Однако она практически не содержит инструментов позитивного стимулирования муниципалитетов к добровольной горизонтальной кооперации.

В целях стимулирования муниципалитетов к заключению межмуниципальных соглашений и созданию совместных инфраструктурных операторов возможно рекомендовать внедрение следующих механизмов на уровне субъекта РФ.

1) Кооперационный бонус при распределении субсидий. При предоставлении субсидий из регионального бюджета на развитие

¹⁰² Инфраструктурные облигации: что это такое и как они работают? // Финанс. URL: <https://www.finam.ru/publications/item/infrastrukturnye-obligatsii-chto-eto-takoe-i-kak-oni-rabotayut-20240314-1817/> (дата обращения: 19.08.2026).

транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры устанавливать приоритет для тех проектов, которые:

- реализуются на территории двух и более муниципальных образований, входящих в состав агломерации;
- софинансируются не менее чем двумя муниципалитетами (с предоставлением горизонтальных субсидий в порядке статьи 142.3 БК РФ);
- реализуются в соответствии с утвержденным мастер-планом или схемой территориального планирования агломерации.

Методика расчета бонуса: проектам, соответствующим критериям кооперации, может присваиваться повышающий коэффициент (например, 1,2) при расчете объема региональной субсидии. При прочих равных кооперационный проект получит на 20 % больше средств из регионального бюджета, чем локальный проект одного муниципалитета. Это создает материальный стимул для объединения.

2) Дополнительные баллы в рейтинги эффективности глав муниципалитетов. Рекомендуется ввести в такие рейтинги КРІ межмуниципального сотрудничества:

- количество заключенных соглашений о совместном развитии инфраструктуры (по форме и с отчетностью в соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167);
- объем предоставленных и полученных горизонтальных субсидий;
- степень реализации мастер-плана агломерации;
- наличие созданных межмуниципальных хозяйственных обществ (МХО) и единых операторов.

3) Субсидирование стартовых затрат на создание межмуниципальных структур. Регионам также возможно рекомендовать предусмотреть в своем бюджете грантовую поддержку на создание проектных офисов, МХО и единых операторов. Например, компенсировать до 50 % затрат на разработку учредительной документации, оценку имущества, регистрацию юридического лица и т. п.

4) Стимулирующая доля от прироста налоговых доходов региона. В случае успешной реализации инфраструктурного проекта, который приводит к увеличению налоговой базы на территории агломерации (НДФЛ, налог на прибыль, УСН), регион может возвращать муниципалитетам-участникам часть прироста своих налоговых доходов в виде дополнительных

субсидий на развитие. Это механизм «разделения успеха», который материализует принцип взаимной выгоды (см. параграф 3.1).

3.5.2. Типовые модели ГЧП для межмуниципальных объектов (сквозные концессии)

С целью унификации практики создания межмуниципальных объектов возможно рекомендовать разработку следующих специализированных типовых моделей:

3.5.2.1. Модель «Единый концедент – регион»

Суть: объект концессии находится в собственности субъекта РФ, который выступает единственным концедентом. Муниципалитеты, на территории которых расположен или создается объект, осуществляют полномочия по организации предоставления соответствующей муниципальной услуги во взаимодействии с частным оператором, заключившим концессионное соглашение или соглашение о ГЧП с регионом.

Преимущества: единое окно для частного партнера, упрощение переговорного процесса, региональные гарантии.

Недостатки/риски: ослабление муниципального контроля за состоянием объекта и, соответственно, за качеством оказываемой услуги.

Рекомендуемое применение: для объектов, имеющих ярко выраженное региональное значение (магистральные теплосети, крупные водозаборы или очистные сооружения, обслуживающие несколько муниципалитетов).

3.5.2.2. Модель «Многостороннее МЧП с координатором»

Суть: несколько муниципальных образований (концедентов) заключают концессионные соглашения с единым концессионером в рамках единой технологической и финансовой схемы, а также единой программы развития соответствующей инфраструктуры. Функции координатора стороны концедентов может выполнять проектный офис агломерации, как своего рода исполнительный орган совета агломерации.

Правовой механизм: муниципалитеты заключают между собой соглашение о совместной деятельности в рамках реализации концессионных проектов, в котором определяют координатора, основные параметры соглашений и целевые показатели их реализации.

Преимущества: сохраняется право собственности на объект за муниципалитетами (или за каждым – на свою часть), высокий уровень муниципального контроля, возможность гибкого распределения рисков.

Недостатки/риски: сложность переговорного процесса, необходимость синхронизации бюджетных процедур нескольких муниципалитетов.

Рекомендуемое применение: для объектов, где муниципальная принадлежность принципиальна.

3.5.3. Типовые условия концессионных соглашений для межмуниципальных объектов

Для снижения транзакционных издержек рекомендуется на региональном уровне разработать и утвердить типовое концессионное соглашение для межмуниципальных объектов инженерной инфраструктуры, которое будет включать следующие обязательные разделы:

- 1) распределение зон ответственности концедентов;
- 2) порядок распределения тарифной выручки;
- 3) механизм компенсации выпадающих доходов от предоставления льгот;
- 4) порядок разрешения споров между концедентами.

Примером практики такого рода взаимодействия являются упоминавшиеся выше концессионные соглашения, заключенные с участием Правительства Тюменской области¹⁰³, где ООО «Тюмень Водоканал» выступает концессионером по 16 концессионным соглашениям в отношении централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения в 16 муниципалитетах. При этом муниципалитеты сохраняют право собственности на объекты, но передают их в управление концессионеру. Данная модель является прототипом сквозной концессии и может быть масштабирована на другие регионы¹⁰⁴.

Таким образом, развитие финансово-экономических механизмов является ключевым условием практической реализации межмуниципальных инфраструктурных проектов и должно идти по трем основным направлениям.

¹⁰³ Закон Тюменской области от 27 июня 2025 года № 50 «Об участии Тюменской области в концессионных соглашениях в отношении централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения отдельных муниципальных образований Тюменской области, об установлении обязанности проведения строительного контроля в отношении отдельных объектов капитального строительства и о внесении изменений в некоторые законы Тюменской области» от 27 июня 2025 // Консорциум «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/407849592> (дата обращения: 19.08.2026).

¹⁰⁴ Тюменские депутаты утвердили условия 16 концессий на 54 млрд рублей до 2074 года // Коммерсантъ Екатеринбург. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7832670> (дата обращения: 13.08.2026).

Во-первых, формализация и институционализация совместного финансирования. Внедрение формульных соглашений о распределении затрат и выгод (с использованием коэффициентов пользования, экстерналий и бюджетной обеспеченности) позволяет создать прозрачную объективную основу для определения долей участия муниципалитетов.

Во-вторых, для финансирования крупных капиталоемких проектов возможно использовать механизм агломерационных облигационных займов под гарантии субъекта РФ, который обеспечивает привлечение долгосрочных длинных денег под более низкий процент.

В-третьих, необходима система позитивного стимулирования кооперации со стороны региона. Рекомендуется внедрение кооперационного бонуса – повышающего коэффициента при распределении субсидий для проектов, реализуемых на основе межмуниципального сотрудничества; включение КРІ межмуниципального взаимодействия в рейтинги глав муниципалитетов; а также субсидирование стартовых затрат на создание МХО и единых операторов. Отдельной проработки заслуживает механизм «разделения успеха», когда регион возвращает муниципалитетам часть прироста своих налоговых доходов, полученных в результате реализации инфраструктурного проекта, что материализует принцип взаимной выгоды.

В-четвертых, требуется адаптация типовых моделей государственно-частного и муниципально-частного партнерства к специфике межмуниципальных объектов. Наиболее перспективными представляются две модели: «единый концедент – регион» (для объектов регионального значения) и «многостороннее МЧП с координатором» (для объектов, за которыми сохраняется муниципальная принадлежность). Ключевым элементом обеих моделей является разработка и утверждение на региональном уровне типового концессионного соглашения для межмуниципальных объектов, которое четко распределяет зоны ответственности, порядок распределения тарифной выручки и механизм компенсации выпадающих доходов.

Комплексное внедрение предложенных финансово-экономических механизмов позволит не только преодолеть существующие барьеры, но и создать устойчивую, предсказуемую и привлекательную для инвестиций среду для развития межмуниципальной инфраструктуры в российских городских агломерациях.

3.6. Оптимизация организационно-управленческих структур

Организационные и управленческие барьеры, проанализированные в разделе 2.3, представляют собой, возможно, наиболее сложный для преодоления комплекс проблем, поскольку они укоренены в сложившихся институциональных практиках, распределении властных полномочий и управленческой культуре. Отсутствие постоянно действующих координационных структур с реальными полномочиями, конфликт интересов между муниципалитетами, дефицит компетенций и слабость стратегического планирования требуют системной перестройки архитектуры управления агломерацией. В настоящем параграфе предлагаются три группы взаимосвязанных рекомендаций: формирование типовой трехуровневой архитектуры управления (политический – стратегический – операционный), разработка обязательного стратегического плана развития агломерации и инфраструктурной карты, а также внедрение системы мониторинга и КРІ для оценки эффективности межмуниципального сотрудничества.

3.6.1. Типовая архитектура управления агломерацией

Анализ российской и зарубежной практики (Германия, Франция, Канада), проведенный в разделе 1 настоящего доклада, показывает, что эффективное управление агломерацией невозможно в рамках одной модели. Наиболее жизнеспособной является трехуровневая гибридная архитектура, сочетающая элементы сетевой (добровольной) и кооперативной (институционализированной) моделей при сохранении за регионом роли арбитра и гаранта. Предлагается следующая типовая архитектура, адаптируемая к конкретным условиям субъекта РФ.

3.6.1.1. Политический уровень: совет агломерации

Высшим коллегиальным органом управления агломерацией может стать совет агломерации (возможные наименования: координационный совет, конференция мэров, правление агломерации).

Состав:

- председатель совета – заместитель руководителя региона либо поочередно каждый из членов совета;
- члены совета – главы всех муниципальных образований (городских округов, муниципальных округов), входящих в границы агломерации, заместитель руководителя региона, курирующий вопросы территориального развития;

- секретарь совета – руководитель проектного офиса (см. ниже), обеспечивающий организационно-техническую подготовку заседаний.

Полномочия совета агломерации (должны быть закреплены в региональном законе об агломерации):

1) Утверждение стратегических документов:

- утверждение мастер-плана развития агломерации и внесение в него изменений;

- утверждение инфраструктурной карты агломерации (перечня объектов межмуниципального значения с указанием сроков их реализации, источников финансирования и ответственных);

- утверждение ежегодных планов реализации мастер-плана.

2) Распределение ресурсов:

- утверждение объемов и направлений расходования средств агломерационного развития (см. параграф 3.5.1.2);

- выработка и согласование условий предоставления и объемов горизонтальных субсидий между муниципалитетами (в порядке статьи 142.3 БК РФ и постановления Правительства от 6 февраля 2023 года № 167);

- утверждение формул (методик) расчета долей участия муниципалитетов в совместных проектах (см. параграф 3.5.1.1).

3) Координация и разрешение споров:

- рассмотрение и утверждение соглашений о межмуниципальном сотрудничестве, заключаемых в рамках агломерации;

- выполнение функций согласительной комиссии при возникновении споров между муниципалитетами по вопросам реализации совместных проектов (например, о распределении затрат или выгод).

4) Контроль:

- заслушивание отчетов глав муниципалитетов и руководителей проектного офиса о ходе реализации мастер-плана и достижении КРІ;

- принятие решений о применении кооперационных бонусов или санкций (например, лишение бонуса при невыполнении обязательств).

Организация работы: заседания совета проводятся не реже одного раза в квартал. Решения принимаются простым большинством голосов при кворуме не менее двух третей членов. Руководитель региона или его

представитель в совете имеет право вето на решения, которые противоречат региональному законодательству или стратегическим приоритетам развития региона, с обязательным письменным обоснованием.

3.6.1.2. Стратегический уровень: проектный офис (комитет) при правительстве субъекта РФ

Постоянно действующим исполнительным органом управления агломерацией, обеспечивающим подготовку решений совета и контроль за их исполнением, должен стать проектный офис агломерации. Учитывая то обстоятельство, что в обозримом будущем создание надмуниципального уровня власти исключено, наиболее эффективной формой является создание комитета (управления) по развитию агломераций в структуре правительства субъекта РФ, что обеспечивает статус государственного органа, бюджетное финансирование и возможность привлечения квалифицированных кадров.

Функции проектного офиса

1) Стратегическое планирование и аналитика:

- разработка и актуализация мастер-плана и инфраструктурной карты агломерации;
- мониторинг социально-экономического развития агломерации, сбор и анализ данных о маятниковой миграции, транспортных потоках, нагрузке на инфраструктуру;
- подготовка аналитических записок и рекомендаций для совета агломерации.

2) Финансово-экономическое сопровождение:

- разработка и расчет формул (методик) распределения затрат и выгод по конкретным проектам;
- методическая поддержка муниципалитетов, например, по вопросам горизонтальных субсидий или государственной поддержки.

3) Проектное управление и контроль:

- координация деятельности отраслевых единых операторов (см. ниже);
- мониторинг реализации инфраструктурных проектов (соблюдение сроков, бюджета, достижение целевых показателей);
- подготовка регулярных отчетов для совета агломерации и направление их в Минэкономразвития РФ в соответствии с требованиями постановления Правительства от 6 февраля 2023 года № 167 (приложения № 1 и № 2).

4) Методическая и консультационная поддержка:

- оказание помощи муниципалитетам в подготовке соглашений о межмуниципальном сотрудничестве, учредительных документов МХО, концессионных соглашений.

- повышение квалификации муниципальных служащих по вопросам межмуниципального взаимодействия и проектного управления.

Статус и ресурсы: проектный офис должен быть наделен полномочиями по запросу информации у муниципалитетов и региональных ведомств, а также располагать собственным бюджетом на выполнение аналитических и проектных работ. Рекомендуемая численность – от 5 до 15 человек в зависимости от масштаба агломерации. Финансирование за счет средств регионального бюджета.

3.6.1.3. Операционный уровень: единые операторы по отраслям

Для практической эксплуатации объектов межмуниципальной инфраструктуры и оказания услуг населению необходим операционный уровень. Наиболее эффективной формой является создание единых операторов по ключевым отраслям: транспорт, водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, обращение с ТКО.

Организационно-правовые формы единых операторов

Межмуниципальные хозяйственные общества (МХО) – для объектов, где сохраняется муниципальная принадлежность и требуется гибкость управления (рекомендуемая форма – ООО). Учредителями выступают муниципалитеты, входящие в агломерацию.

Региональные государственные унитарные предприятия (ГУП) или акционерные общества (АО) со 100-процентным региональным участием – для объектов, имеющих ярко выраженное региональное значение (магистральные сети, межмуниципальные полигоны ТКО, единая транспортная дирекция). В этом случае муниципалитеты участвуют в управлении через совет агломерации и согласование тарифной политики.

Частные операторы в рамках концессионных соглашений – для привлечения инвестиций и повышения эффективности управления. При этом концедентом может выступать как регион (модель «единый концедент»), так и несколько муниципалитетов (модель «многостороннее МЧП с координатором»), описанные в параграфе 3.5.2.

Функции единого оператора (независимо от организационно-правовой формы):

1) Эксплуатация и развитие: обеспечение бесперебойной работы объектов межмуниципальной инфраструктуры, их техническое обслуживание, ремонт и модернизация в соответствии с едиными стандартами качества.

2) Инвестиционная деятельность: реализация инвестиционных программ по строительству новых объектов и реконструкции существующих, в том числе с привлечением внебюджетных источников (облигационные займы, кредиты).

3) Тарифное регулирование: подготовка предложений по установлению единых (или зонных) тарифов для потребителей, расположенных на территории разных муниципалитетов, с учетом объективных затрат и необходимости достижения окупаемости (для соответствующих объектов).

4) Взаимодействие с потребителями: единое окно для приема заявок, расчетов, рассмотрения жалоб для всех потребителей услуг на территории агломерации.

3.6.2. Разработка обязательного стратегического плана развития агломерации и инфраструктурной карты

Эффективная архитектура управления требует надежного документального фундамента. Таким фундаментом может стать стратегический план развития агломерации (мастер-план) и его неотъемлемая часть – инфраструктурная карта.

Статус и обязательность: в соответствии с поручением Правительства РФ от 4 июня 2025 года, мастер-планы становятся одним из основных инструментов стратегического планирования, определяющих приоритеты социально-экономического и пространственного развития городов. В контексте агломерации предлагается законодательно на уровне регионального закона об агломерации закрепить, что утвержденный советом агломерации мастер-план является обязательным основанием:

- для внесения изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки всех муниципальных образований, входящих в агломерацию, без проведения дополнительных публичных слушаний в части, касающейся размещения объектов межмуниципального значения (см. параграф 3.4.3);

- формирования и корректировки государственных (региональных) и муниципальных программ в части финансирования инфраструктурных проектов.

Содержание стратегического плана развития агломерации
(в соответствии с Методическими рекомендациями Минэкономразвития России (приказ № 669 от 26 сентября 2023 года) и с учетом изменений 2024 года¹⁰⁵)

Аналитический блок:

- оценка социально-экономического положения агломерации, демографических тенденций, маятниковой миграции (на основе данных сотовых операторов, транспортных карт, статистики);

- оценка текущего состояния и дефицитов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры;

- выявление узких мест и зон опережающего роста.

Стратегический блок:

- цели, приоритеты и целевые показатели (KPI) развития агломерации на долгосрочную перспективу (15-20 лет);

- сценарии пространственного развития: определение зон жилой, промышленной, рекреационной застройки, резервирование территорий для размещения объектов межмуниципального значения.

Инфраструктурная карта:

- перечень объектов межмуниципального значения (транспорт, инженерная, социальная инфраструктура) с разбивкой по этапам реализации (краткосрочный – 3 года, среднесрочный – 5-7 лет, долгосрочный – до 15-20 лет);

- по каждому объекту указываются: ориентировочные характеристики (местоположение, мощность, технические характеристики); предполагаемые источники финансирования (федеральный бюджет, региональный бюджет, местные бюджеты, горизонтальные субсидии, внебюджетные источники – концессии, облигации); ответственные исполнители (заказчики) с разграничением полномочий между уровнями власти; сроки

¹⁰⁵ Приказ Министерства экономического развития РФ от 26 сентября 2023 года № 669 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/407760338/> (дата обращения: 13.08.2026).

(проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию); целевые показатели эффективности (снижение времени в пути, увеличение пропускной способности, количество подключенных домохозяйств и т. п.).

Процедура разработки и утверждения

Разработка проектным офисом агломерации с привлечением специализированных научных и проектных организаций.

Согласование с муниципалитетами (в части, касающейся их территорий), с региональными отраслевыми министерствами, с федеральными органами (в части объектов федерального значения).

Утверждение советом агломерации (политический уровень) и последующее утверждение (одобрение) постановлением правительства субъекта РФ с целью придания документу обязательной юридической силы.

Актуализация не реже одного раза в пять лет (с возможностью ежегодной корректировки инфраструктурной карты).

3.6.3. Внедрение системы мониторинга и KPI для оценки эффективности межмуниципального сотрудничества

«Что не измеряется, тем невозможно управлять». Для оценки эффективности функционирования как агломерации в целом, так и каждого участника межмуниципального сотрудничества необходимо внедрение системы мониторинга и ключевых показателей эффективности (KPI).

3.6.3.1. Мониторинг реализации мастер-плана и инфраструктурной карты

Проектный офис агломерации осуществляет непрерывный мониторинг реализации мастер-плана и инфраструктурной карты с использованием следующих инструментов.

Ежеквартальные отчеты: муниципалитеты и единые операторы представляют в проектный офис отчеты о ходе реализации проектов по формам, установленным постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167 (приложения № 1 и № 2 – Сведения о ходе исполнения соглашений). Проектный офис консолидирует эти данные и направляет сводный отчет в совет агломерации и в Минэкономразвития РФ.

Ежегодные публичные доклады: по итогам года проектный офис готовит публичный доклад о развитии агломерации, который представляется на

заседании совета агломерации и публикуется в открытом доступе. Доклад должен содержать оценку достижения целевых КРІ.

3.6.3.2. КРІ эффективности межмуниципального сотрудничества

Система КРІ должна быть трехуровневой: для агломерации в целом, для отдельных муниципалитетов, для единых операторов.

КРІ для агломерации в целом (целевые показатели развития)

Транспортная доступность: снижение среднего времени маятниковой миграции «дом – работа» (в минутах); увеличение доли поездок на общественном транспорте (%).

Инженерная инфраструктура: доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой (%); доля очищенных сточных вод, соответствующих нормативам (%); доля утилизированных (не захороненных) ТКО (%).

Социальная инфраструктура: обеспеченность местами в школах и детских садах (мест на 1000 жителей); доля населения, имеющего доступ к крупным культурным и спортивным объектам в пределах 30-минутной транспортной доступности (%).

Экономическая эффективность: темп роста налоговых доходов консолидированного бюджета агломерации (%); объем привлеченных внебюджетных инвестиций на душу населения (рублей).

Степень интеграции: количество действующих межмуниципальных соглашений; объем предоставленных горизонтальных субсидий (тыс. рублей на 1000 жителей); количество созданных единых операторов.

КРІ для глав муниципальных образований (оценка эффективности участия в кооперации)

Предлагается включить эти показатели в региональные рейтинги эффективности глав (с весовым коэффициентом, например, 20 % от общей оценки).

Активность в кооперации: количество заключенных и реализуемых соглашений о межмуниципальном сотрудничестве (по форме постановления Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167); объем предоставленных/полученных горизонтальных субсидий (в сопоставлении с бюджетом муниципалитета).

Вклад в реализацию мастер-плана: выполнение плановых показателей по вводу объектов межмуниципального значения, расположенных на территории муниципалитета (в части соблюдения сроков, бюджета, качественных параметров).

Качество управления: соблюдение требований по отчетности (своевременность, полнота, достоверность); отсутствие обоснованных жалоб со стороны соседних муниципалитетов, рассмотренных советом агломерации.

KPI для единых операторов (оценка эффективности эксплуатации)

Технологическая эффективность: уровень потерь в сетях (для водоснабжения, теплоснабжения, %), коэффициент использования установленной мощности.

Качество услуг: доля жалоб потребителей, удовлетворенных в установленный срок (%); доля проб воды/воздуха, соответствующих нормативам (%).

Финансовая эффективность: рентабельность деятельности (%), доля просроченной дебиторской задолженности (%), выполнение инвестиционной программы (% от плана).

3.6.3.3. Механизм позитивного стимулирования на основе KPI

Результаты мониторинга достижения KPI должны иметь практические последствия для участников межмуниципального сотрудничества.

Для муниципалитетов: при распределении кооперационного бонуса (повышающего коэффициента к региональным субсидиям) учитывается рейтинг кооперации муниципалитета. Муниципалитеты, активно участвующие в совместных проектах и достигающие целевых KPI, получают дополнительную финансовую поддержку.

Для единых операторов: результаты KPI влияют на размер вознаграждения руководства оператора (переменная часть оплаты труда), а также на принятие решения о продлении договора управления (концессии) или о смене оператора.

Важно подчеркнуть, что предложенная система KPI и мониторинга призвана не столько выполнять контрольную функцию, сколько служить инструментом обратной связи и обучения. Регулярный анализ отклонений фактических показателей от плановых (например, рост потерь в сетях, увеличение времени маятниковой миграции) позволит проектному офису и совету агломерации своевременно корректировать управленческие решения,

а не только констатировать факт недостижения целей. Это превращает мониторинг из бюрократической процедуры в механизм адаптивного управления.

Таким образом, оптимизация организационно-управленческих структур является ключевым условием практической реализации межмуниципального взаимодействия. Предлагаемая трехуровневая типовая архитектура (совет агломерации как политический уровень, проектный офис – как стратегический и координирующий, единые операторы как операционный уровень) позволяет преодолеть фрагментацию управления, сохранив баланс интересов участников и их самостоятельность.

Совет агломерации с участием глав всех муниципалитетов становится легитимной площадкой для принятия ключевых стратегических решений, распределения ресурсов и разрешения споров. Проектный офис (комитет при правительстве региона) обеспечивает профессиональную аналитическую, методическую и контрольную поддержку, превращая политические решения в конкретные проекты и KPI.

Обязательный стратегический план развития агломерации (мастер-план) и его неотъемлемая часть, инфраструктурная карта, являются нормативной осью агломерации, основой агломерационной адаптации нормативной базы муниципалитетов агломерации, включая внесение изменений в ПЗЗ муниципалитетов в соответствии с мастер-планом и использование мастер-плана как основы для принятия бюджетных и инвестиционных решений.

Наконец, внедрение системы мониторинга и KPI на трех уровнях (агломерация, муниципалитет, оператор) создает механизм обратной связи и позитивного стимулирования. Прозрачная система показателей, интегрированная в региональные рейтинги глав и влияющая на распределение кооперационных бонусов, позволяет превратить межмуниципальное сотрудничество из акта доброй воли в измеряемую и поощряемую практику, составляющую основу новой управленческой культуры в агломерациях.

3.7. Отраслевые рекомендации

Анализ существующих моделей (раздел 1) и выявленные системные барьеры (раздел 2) настоящего доклада показывают, что эффективность межмуниципального взаимодействия существенно варьируется в зависимости от конкретной сферы инфраструктуры. В связи с этим требуется не только общая институциональная перестройка, но и разработка специфических отраслевых механизмов преодоления фрагментации. В настоящем параграфе

сформулированы рекомендации по совершенствованию управления тремя ключевыми сегментами: транспортной, инженерной и социальной инфраструктурой.

3.7.1. Транспорт: создание единого транспортного оператора агломерации, интегрированная тарифная система, общая парковочная политика

Транспортная система городской агломерации является ее кровеносной системой, и именно здесь проблема административной фрагментации проявляется наиболее остро. Разрозненность маршрутных сетей, несогласованность расписаний, лоскутная тарифная политика и отсутствие единого координационного центра приводят к снижению скорости сообщения, перегрузке магистралей и ухудшению качества жизни населения.

3.7.1.1. Создание единого транспортного оператора агломерации

Ключевой рекомендацией является переход от множества разрозненных перевозчиков (муниципальных и частных) к институту единого транспортного оператора в границах всей агломерации. Это не обязательно означает централизацию всех перевозок в одной государственной структуре, но предполагает создание единого координационного центра, отвечающего за стратегическое и операционное управление.

Организационно-правовая форма. Наиболее эффективной формой представляется создание акционерного общества со 100-процентным участием субъекта РФ (или с участием нескольких муниципалитетов), которое становится заказчиком транспортных услуг. Альтернативой может быть создание межмуниципального хозяйственного общества в форме ООО, участниками которого выступают городские округа и муниципальные районы агломерации. Опыт Московских центральных диаметров, где управление осуществляется совместно несколькими организациями (ОАО «РЖД», ЦППК, правительства Москвы и Московской области), демонстрирует эффективность сложных координационных схем при наличии единого центра принятия решений.

Функции единого оператора

Координация маршрутной сети: оптимизация маршрутов общественного транспорта (автобус, троллейбус, трамвай, электропоезда) с устранением дублирующих и созданием новых связующих маршрутов между муниципалитетами-спутниками (хордовые, диаметральные связи).

Управление расписанием: синхронизация расписаний разных видов транспорта для обеспечения бесшовной пересадки и сокращения интервалов движения в часы пик. Создание единого диспетчерского центра.

Контроль качества: установление единых стандартов качества обслуживания (чистота, исправность подвижного состава, информирование пассажиров) и контроль за их соблюдением вне зависимости от того, на территории какого муниципалитета работает перевозчик.

3.7.1.2. Интегрированная тарифная система

В условиях разрозненных муниципальных тарифов пассажир, пересекающий границы нескольких муниципалитетов в рамках одной поездки, часто вынужден приобретать несколько билетов или платить неоправданно высокую стоимость. Это дестимулирует использование общественного транспорта.

Рекомендуется внедрение зонной тарифной системы в масштабах всей агломерации, аналогичной применяемой в системе МЦД и основанной на приведенных ниже принципах.

Принцип зональности: территория агломерации делится на тарифные зоны (например, «Центральная» (ядро), «Пригородная» (зона 1), «Дальнее Подмосковье» (зона 2)). Стоимость проезда зависит от количества пересекаемых зон.

Принцип интермодальности: проездной билет (например, на базе единой транспортной карты «Тройка» или ее региональных аналогов) должен действовать на всех видах транспорта в рамках единой билетной системы. Важнейшим фактором, стимулирующим движение на общественном транспорте внутри агломерации, являются бесплатные или дешевые пересадки между разными видами транспорта в течение контрольного времени (90–120 минут).

Распределение доходов: единый оператор аккумулирует средства от продажи билетов и перераспределяет их между перевозчиками на основе объективных данных о фактически выполненной работе (машино-часы, километры пробега, пассажиропоток).

3.7.1.3. Общая парковочная политика

Транспортные проблемы агломераций в значительной степени связаны с проблемой хаотичного паркования личного автотранспорта. Решение этой проблемы требует скоординированной политики всех муниципалитетов.

Рекомендуется разработка и утверждение советом агломерации единой концепции парковочного пространства, включающей:

- 1) введение платного паркования в зоне центрального ядра и на ключевых транспортно-пересадочных узлах периферии;
- 2) создание перехватывающих парковок на въездах в город-ядро, на конечных станциях метро и пригородных электропоездов. При этом парковка должна быть дешевой или бесплатной для тех, кто пересаживается на общественный транспорт, что стимулирует отказ от личного авто при поездках в центр;
- 3) единые стандарты и штрафы: введение унифицированных правил паркования (синяя разметка, знаки) и единой шкалы штрафов за нарушения на территории всей агломерации, что упрощает правоприменение.

3.7.2. Инженерная инфраструктура: утверждение единых схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, формирование концессионных пакетов для межмуниципальных сетей

В тех случаях, когда инженерная инфраструктура (вода, тепло, электричество, газ) в границах агломерации объективно едина с технологической точки зрения либо к ее объединению имеются объективные предпосылки, рекомендуется реализация следующих форм межмуниципального взаимодействия.

3.7.2.1. Утверждение единых схем водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения

Первоочередной мерой является разработка и утверждение (на уровне постановления правительства субъекта РФ) единых схем водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения для всей территории агломерации.

Статус документов: обязательны для всех муниципалитетов, входящих в агломерацию. Определяют единые источники ресурсов, магистральные сети и точки подключения к ним.

Содержание: должны, помимо фиксации существующей инфраструктурной ситуации, предусматривать резервирование мощностей, зоны перспективной застройки и узкие места (дефицит мощности, высокий износ), что позволяет синхронизировать планы развития сетей с планами жилищного и промышленного строительства и предусматривать необходимые мероприятия как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

3.7.2.2. Формирование концессионных пакетов для межмуниципальной инженерной инфраструктуры

Для привлечения частных инвестиций и повышения эффективности управления рекомендуется отказ от локальных концессий (отдельное соглашение на каждый муниципалитет) и переход к формированию единых концессионных пакетов для межмуниципальных сетей.

В зависимости от структуры собственности на сети возможны две модели, описанные в параграфе 3.5.2:

- 1) модель «единый концедент – регион»: объекты (головные сооружения и сети) находятся в собственности субъекта РФ, который объявляет единый конкурс;
- 2) модель «многостороннее МЧП»: единое концессионное соглашение с частным оператором заключается от имени нескольких муниципалитетов (концедентов). Координатором стороны концедентов выступает проектный офис агломерации.

При этом вне зависимости от реализуемых форм межмуниципального взаимодействия главным содержанием единой концессионной политики в рамках агломерации является единая инвестиционная программа, которая определяет модернизацию всех сетей в границах агломерации как единый проект, что позволяет распределить инвестиции на более выгодных условиях, в том числе за счет эффекта масштаба.

3.7.3. Социальная инфраструктура: механизмы компенсации муниципалитету-донору, размещающему объекты регионального тяготения

Объекты социальной инфраструктуры межмуниципального значения (специализированные школы, театры, спортивные сооружения и т. п.), как правило, размещаются в городе-ядре, но обслуживают всё население агломерации. Это создает для муниципалитета-донора (где они расположены) дополнительную нагрузку на транспортную и инженерную инфраструктуру, расходы на благоустройство прилегающих территорий и упущенную выгоду от неиспользованной земли.

3.7.3.1. Создание компенсационных механизмов

Для устранения этого дисбаланса рекомендуется внедрение формализованных механизмов компенсации муниципалитету-донору со

стороны региона (как основного бенефициара) и муниципалитетов-пользователей.

Варианты компенсационных механизмов

Прямые ежегодные субсидии из регионального бюджета. Расчет суммы должен производиться по формуле, учитывающей:

- нагрузку на инфраструктуру: количество посещений/учащихся/занимающихся из других муниципалитетов, создающих нагрузку на транспорт и инженерные сети;

- расходы на содержание прилегающих территорий: затраты на уборку, озеленение, освещение, ремонт дорог в зоне влияния объекта;

- возврат части налога на прибыль организаций: в случае, если объект формирует прибыль и, соответственно, налог на прибыль поступает в региональный бюджет, регион может возвращать муниципалитету-донору фиксированный процент от поступлений;

- приоритетное софинансирование проектов: регион обязуется при распределении субсидий на развитие транспортной и социальной инфраструктуры предоставлять кооперационный бонус (повышающий коэффициент) проектам муниципалитета-донора, компенсируя тем самым его затраты на обслуживание объектов межмуниципального значения.

3.7.3.2. Горизонтальные субсидии (модель «деньги следуют за пользователем»)

Одним из наиболее эффективных механизмов компенсации дисбаланса, возникающего при межмуниципальном использовании объектов социальной инфраструктуры (школы, спортивные комплексы, учреждения культуры, здравоохранения), является внедрение системы горизонтальных субсидий по принципу «деньги следуют за пользователем». Суть механизма заключается в том, что бюджет муниципалитета проживания (муниципалитет-пользователь) перечисляет средства бюджету муниципалитета расположения объекта (муниципалитет-донор) пропорционально фактическому или плановому количеству пользователей – жителей первого муниципалитета, получающих услугу на территории второго.

Правовая основа и понятие горизонтальной субсидии

Понятие горизонтальной субсидии введено в бюджетное законодательство Российской Федерации с целью создания правового механизма для финансового обеспечения межмуниципального

сотрудничества. В соответствии с пунктом 1 статьи 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, «из бюджета муниципального образования может быть предоставлена субсидия бюджету другого муниципального образования на софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения». Именно этот правовой инструмент и является горизонтальной субсидией. Порядок ее предоставления детализирован в Общих требованиях, утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167.

Модель, предполагающая финансирование социальных учреждений при помощи горизонтальных субсидий, принципиально отличается от традиционной системы выравнивания бюджетной обеспеченности (дотации) и вертикального софинансирования (субсидии из регионального бюджета муниципалитетам) и обладает рядом сравнительных преимуществ, поскольку является:

- горизонтальной: средства перечисляются непосредственно от одного муниципалитета другому, минуя региональный бюджет (хотя регион может выступать модератором и обеспечивать софинансирование);

- стимулирующей: муниципалитет-пользователь заинтересован в эффективном использовании средств (чтобы не переплачивать за неиспользуемые мощности), а муниципалитет-донор заинтересован в привлечении пользователей и повышении качества услуг;

- прозрачной и объективной: размер субсидии привязан к измеряемому показателю – количеству пользователей.

Механизм расчета горизонтальной субсидии

Предлагается следующая пошаговая процедура расчета и предоставления горизонтальной субсидии (на примере школьного образования, но с возможностью адаптации для спортивных, культурных и иных социальных учреждений).

Шаг 1. Определение перечня объектов и категорий пользователей

Совет агломерации (см. параграф 3.6.1.1) утверждает перечень объектов социальной инфраструктуры межмуниципального значения, в отношении которых применяется механизм горизонтальных субсидий, а также категории пользователей, подлежащих учету (например, учащиеся, зачисленные в школу по месту жительства в другом муниципалитете).

Шаг 2. Учет количества пользователей

Уполномоченный орган муниципалитета-донора (например, управление образования) формирует и ведет реестр пользователей (обучающихся) с указанием их муниципалитета проживания. Данные должны быть верифицированы (например, через единую информационную систему или по запросу муниципалитета-пользователя).

Шаг 3. Расчет норматива финансовых затрат на одного пользователя

Муниципалитет-донор рассчитывает норматив финансовых затрат на оказание услуги одному пользователю (N). Этот норматив должен включать:

- прямые расходы на содержание объекта (коммунальные услуги, текущий ремонт, заработная плата персонала с начислениями);
- часть административно-управленческих расходов (пропорционально доле пользователей из других муниципалитетов);
- расходы на амортизацию и развитие и капитальный ремонт.

При этом норматив может не включать расходы, которые муниципалитет-донор несет независимо от количества пользователей (например, содержание здания как объекта недвижимости). Методика расчета утверждается региональным органом власти (например, министерством финансов субъекта РФ) для обеспечения единообразия.

Шаг 4. Расчет размера субсидии

Размер годовой субсидии (C_{ij}), которую муниципалитет-пользователь (i) перечисляет муниципалитету-донору (j) за пользование объектом (k), рассчитывается по формуле:

$C_{ijk} = Q_{ijk} \times N_{jk}$, где:

Q_{ijk} – количество пользователей из муниципалитета i, получающих услугу в объекте k муниципалитета j (на данный финансовый год);

N_{jk} – установленный норматив финансовых затрат на одного пользователя для данного типа объекта в муниципалитете j.

Шаг 5. Порядок перечисления и отчетность

Заключение соглашения. Между муниципалитетами-участниками заключается соглашение о предоставлении горизонтальной субсидии в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167. В соглашении фиксируются: размер субсидии (рассчитанный на основе нормативов и данных учета), порядок и сроки перечисления

(например, ежеквартально авансом с последующей корректировкой), а также целевое назначение (компенсация затрат на оказание услуги).

Открытие лицевых счетов. Перечисление средств осуществляется через лицевые счета, открытые в территориальных органах Федерального казначейства.

Отчетность. Муниципалитет-донор предоставляет муниципалитету-пользователю и в проектный офис агломерации отчет о расходовании полученных средств и фактическом количестве пользователей.

Эффекты от внедрения модели

1) Для муниципалитета-донора: получает объективно обоснованную компенсацию затрат на содержание социального объекта, который фактически работает на весь регион. Это снижает его финансовое бремя.

2) Для муниципалитета-пользователя: несет справедливую долю затрат, но при этом получает и экономию расходов, пропорциональную реальному объему потребления услуг.

3) Для региона в целом: повышается общая эффективность бюджетных расходов, снижается нагрузка на региональный бюджет (который в противном случае вынужден был бы покрывать дефицит финансирования региональными трансфертами), создаются стимулы для оптимизации сети социальных учреждений.

4) Для качества услуг: муниципалитет-донор получает дополнительный источник финансирования для модернизации объекта, что повышает качество услуги для всех пользователей.

Таким образом, внедрение модели горизонтальных субсидий по принципу «деньги следуют за пользователем» является одним из ключевых финансово-экономических механизмов, позволяющих реализовать принцип взаимной выгоды и преодолеть дисбаланс, связанный с межмуниципальным использованием объектов социальной инфраструктуры.

3.8. Условия успешной реализации

Комплекс рекомендаций, предложенных в разделе 3 настоящего доклада, не может быть реализован автоматически в результате принятия тех или иных нормативных правовых актов или создания институциональных структур. Успех реформирования межмуниципального взаимодействия в значительной степени зависит от соблюдения ряда мягких, но критически важных условий, которые выходят за рамки сугубо правовых и финансовых механизмов.

Данные условия охватывают политическую, кадровую, коммуникационную и институциональную сферы и требуют целенаправленных усилий со стороны всех участников процесса.

3.8.1. Политическая воля руководства субъекта РФ

Наиболее значимым условием успешной реализации предлагаемых реформ является наличие устойчивой и последовательной политической воли со стороны высшего руководства субъекта Российской Федерации (главы региона, правительства). Как показал анализ (параграфы 2.3.2, 2.4.2), ключевым барьером являются не только правовые пробелы, но и недоверие между муниципальными элитами, а также их патерналистские ожидания. Преодолеть эти барьеры без активной позиции арбитра и локомотива в лице региона невозможно.

Конкретные проявления политической воли:

1) *Персональное лидерство губернатора.* Председательствовать в совете агломерации (см. параграф 3.4.1.1) должен лично глава региона (или его заместитель, курирующий вопросы территориального развития), а не отраслевой министр. Регулярное (не реже одного раза в квартал) проведение заседаний совета с рассмотрением отчетов глав муниципалитетов о ходе реализации мастер-плана и достижении КРІ демонстрирует приоритетность агломерационной повестки для региональных властей. Лишь при этом условии вопросы межмуниципального взаимодействия, в особенности на ранней стадии, не будут выпадать из фокуса внимания органов местного самоуправления.

2) *Политическая поддержка глав-кооператоров.* Главы муниципалитетов, которые активно участвуют в межмуниципальных проектах, идут на компромиссы и демонстрируют результаты, должны получать публичное признание со стороны губернатора и поддержку (например, при распределении кооперационных бонусов и в рейтингах муниципалитетов).

3) *Готовность к арбитражу и санкциям.* Регион должен быть готов выступить арбитром в спорах между муниципалитетами (например, о распределении затрат или выгод) и в случае необходимости применить негативные стимулы: лишение кооперационного бонуса, публичное указание на неэффективность главы в рейтингах. Политическая воля означает не только поощрение, но и применение санкций при неисполнении обязательств.

4) *Бюджетное сопровождение реформы.* Регион должен заложить в своем бюджете средства на функционирование проектного офиса агломерации, а также на стимулирование горизонтальных субсидий (как софинансирующей стороны). Это материальное выражение политической воли.

Можно совершенно определенно утверждать, что без активной, последовательной и ресурсно обеспеченной позиции региона любые законодательные и институциональные изменения останутся декорациями, а межмуниципальное сотрудничество – актом доброй воли отдельных глав, неустойчивым во времени.

3.8.2. Формирование кадрового резерва управленцев для агломераций

Дефицит компетенций на муниципальном уровне, отмеченный в параграфе 2.3.3, является серьезным организационным барьером. Реализация сложных межмуниципальных проектов (концессии, облигационные займы, синхронизация ПЗЗ) требует от муниципальных служащих знаний в области проектного финансирования, ГЧП, градостроительного права и конфликтологии, которыми они зачастую не обладают.

Рекомендуемые меры по формированию кадрового резерва

1) *Создание регионального центра компетенций по управлению агломерациями.* При проектном офисе или на базе одного из ведущих вузов региона создать специализированное подразделение, которое обеспечивает:

- повышение квалификации муниципальных служащих и депутатов по программам «Управление межмуниципальными проектами», «Финансовые механизмы агломераций (горизонтальные субсидии, облигации)», «ГЧП и концессии на межмуниципальном уровне», «Стратегическое и пространственное планирование агломераций»;

- методическую поддержку (разработку типовых соглашений, уставов МХО, концессионных договоров);

- консультационную помощь на местах (выездные семинары, горячая линия).

2) *Программы стажировок и обмена опытом.* Организовать стажировки муниципальных служащих из периферийных муниципалитетов в проектном офисе агломерации и в органах власти города-ядра. Также

полезны стажировки в российских регионах – лидерах агломерационного строительства (Московская, Тюменская области, Татарстан).

3) *Включение агломерационной компетенции в квалификационные требования.* При назначении на должности глав муниципалитетов и их заместителей, курирующих экономику и инфраструктуру, рекомендуется учитывать наличие опыта или прохождение обучения по программам управления агломерациями.

4) *Формирование кадрового резерва «Агломерация».* Создать региональный резерв из перспективных муниципальных служащих и специалистов проектного офиса, которых планируется выдвигать на должности глав муниципалитетов и их заместителей с учетом их компетенций в области межмуниципальной кооперации.

3.8.3. Развитие общественной дискуссии и вовлечение бизнес-сообщества

Агломерационная реформа не может быть исключительно вертикальным проектом региональной власти. Она требует широкой общественной поддержки и активного участия бизнес-сообщества, которое является одновременно и пользователем инфраструктуры, и потенциальным инвестором (через ГЧП/МЧП-проекты и облигационные займы).

Рекомендуемые меры по вовлечению заинтересованных сторон:

1) *Публичные ежегодные агломерационные форумы.* Проведение открытых форумов с участием губернатора, глав муниципалитетов, депутатов, представителей бизнеса, общественных организаций и экспертов. На форуме представляется публичный доклад о развитии агломерации (достижение KPI), обсуждаются проблемные вопросы и корректируется мастер-план.

2) *Цифровые платформы для общественного контроля и обратной связи.* Создание специализированного портала (раздела на сайте правительства региона) со следующей информацией:

- мастер-план и инфраструктурная карта;
- ход реализации проектов (сроки, бюджет по суммам и источникам, ответственные за реализацию);
- отчеты единых операторов;
- возможность для граждан и бизнеса оставлять жалобы и предложения (обратная связь с обязательным ответом).

3) *Консультативные советы с участием бизнеса* при совете агломерации с участием представителей крупного девелопмента, ресурсоснабжающих организаций, логистических компаний, банковского сектора и институтов развития (например, Корпорации МСП). Это позволит:

- синхронизировать планы бизнеса по строительству жилья и коммерческих объектов с планами развития инфраструктуры (мастер-план);
- оценивать инвестиционную привлекательность проектов и готовить предложения по механизмам ГЧП;
- снизить риски инфраструктурного разрыва как отставания инфраструктурного обеспечения от строительства жилой и коммерческой недвижимости.

4) *Разъяснительная кампания для населения*. Проведение информационной кампании (СМИ, социальные сети, встречи с жителями) о целях и выгодах агломерационного развития, о механизмах горизонтальных субсидий, издержках и выгодах, которые они влекут.

3.8.4. Пилотирование моделей в отдельных агломерациях с последующим масштабированием

Оптимальной стратегией внедрения предложенных в настоящем разделе рекомендаций является их этапное пилотирование в ограниченном числе пилотных агломераций с последующей тиражированием успешных практик.

Рекомендуемый подход к пилотированию

1) *Отбор пилотных агломераций*. Целесообразно выбрать три-пять агломераций, различающихся по следующим параметрам:

- тип: моноцентрическая (например, Екатеринбургская, Нижегородская), полицентрическая (Самара-Тольятти), приграничная/межрегиональная (Владивостокская, Абакано-Минусинская);
- уровень социально-экономического развития (донор, реципиент).

2) *Разработка дорожной карты пилота*. Для каждой пилотной агломерации утверждается индивидуальная дорожная карта на три года, включающая конкретные этапы внедрения рекомендаций (в соответствии с этапностью, описанной в параграфе 3.1.2):

- год 1: формирование совета и проектного офиса, разработка мастер-плана и инфраструктурной карты;

- год 2: апробация горизонтальных субсидий в одном-двух пилотных проектах, создание первого единого оператора в коммунальной сфере;

- год 3: запуск пилотного облигационного займа, заключение сквозной концессии.

3) *Взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти* (Минэкономразвития, Минстрой, Минтранс) и институтами развития (ДОМ.РФ, ВЭБ.РФ) с целью получения и систематизации ресурсной и методической поддержки пилотов со стороны федерального центра по следующим направлениям:

- финансирование: выработка и реализация механизма приоритетного предоставления инфраструктурных бюджетных кредитов и казначейских инфраструктурных кредитов на проекты пилотных агломераций;

- методическое сопровождение: помощь в разработке мастер-планов, типовых соглашений, концессионных договоров;

- мониторинг и экспертиза: регулярная оценка хода пилота и выработка корректирующих мер.

4) *Оценка результатов и масштабирование.* По итогам трех лет пилотирования проводится глубокая оценка (аудит) достигнутых результатов: анализ эффективности (экономической, социальной, управленческой), выявление узких мест и успешных практик, по результатам которого успешные механизмы (например, формула расчета горизонтальных субсидий, типовая архитектура управления) тиражируются на другие агломерации региона и страны, а неудачные решения (например, определенная организационная форма единого оператора, оказавшаяся неэффективной) отбраковываются.

Таким образом, успешная реализация комплексной реформы межмуниципального управления инфраструктурой настоятельно требует соблюдения четырех ключевых условий.

Политическая воля руководства субъекта РФ является безусловным первым двигателем реформы. Только личная вовлеченность губернатора, его готовность выступать арбитром и обеспечивать бюджетное сопровождение могут преодолеть инерцию недоверия и патернализма муниципальных элит.

Формирование кадрового резерва через создание региональных центров компетенций, программы стажировок и включение агломерационных компетенций в квалификационные требования позволяет решить проблему

дефицита профессионалов, способных управлять сложными проектами на стыке отраслей и юрисдикций.

Развитие общественной дискуссии и вовлечение бизнес-сообщества обеспечивает легитимность реформы, синхронизацию планов бизнеса и государства, а также создает механизмы обратной связи и общественного контроля, снижая коррупционные риски и повышая качество принимаемых решений.

Наконец, пилотирование моделей в ограниченном числе агломераций с последующим масштабированием является наиболее рациональной стратегией внедрения сложных инноваций. Пилоты позволяют обкатать механизмы в реальных условиях, выявить их эффективность и узкие места без риска масштабных провалов, а затем – на основе эмпирических данных – тиражировать успешные практики и корректировать нормативную базу и правоприменение.

Синергия этих четырех условий – политической воли, профессиональных кадров, общественно-делового диалога и института пилотирования – способна превратить предложенные в настоящем докладе рекомендации из набора благих пожеланий в работающую, устойчивую и адаптивную систему управления межмуниципальной инфраструктурой в российских городских агломерациях.

Заключение

Проведенное в рамках настоящего аналитического доклада исследование механизмов территориального распределения, совместного финансирования и управления объектами инфраструктуры межмуниципального значения в российских городских агломерациях позволяет сформулировать ряд обобщающих выводов, предложить структурированный свод рекомендаций, оценить ожидаемые эффекты от их внедрения, а также определить перспективные направления для дальнейших исследований.

1. Основные выводы

Городские агломерации России, концентрируя значительную часть человеческого капитала и экономической активности, сталкиваются с фундаментальным противоречием – ножницами между объективной целостностью агломерации как социально-экономической и пространственной системы, с одной стороны, и административно-территориальной фрагментацией управления, с другой.

Анализ существующих моделей и практик (раздел 1) показал, что ни одна из чистых моделей управления агломерациями (централизованная, сетевая, кооперативная) не является универсальной. Наиболее перспективным представляется эволюционный путь от мягких сетевых форм координации к созданию специализированных кооперативных структур (межмуниципальные хозяйственные общества, единые операторы) при сохранении за регионом роли арбитра, гаранта и софинансирующей стороны.

Системный анализ барьеров (раздел 2) позволил выделить четыре ключевые группы препятствий, которые носят комплексный и взаимообусловленный характер.

1) Правовые барьеры: отсутствие легального определения и правового статуса агломерации в федеральном законодательстве; несогласованность муниципальных уставов и правил землепользования и застройки, препятствующая комплексному развитию приграничных территорий.

2) Финансовые и бюджетные барьеры: дисбаланс налогового потенциала муниципалитетов в составе агломерации («богатые» и «бедные»); ограничения Бюджетного кодекса РФ на создание целевых фондов развития агломераций и прямую консолидацию средств нескольких муниципалитетов; низкая кредитоспособность большинства муниципалитетов для реализации крупных проектов; неразвитость механизмов учета и распределения выгод (экономических эффектов) от инфраструктурных объектов.

3) Организационные и управленческие барьеры: отсутствие постоянно действующих координационных структур с реальными полномочиями; конфликт интересов и политическая конкуренция между главами муниципалитетов (проблема центра – периферии); дефицит компетенций на муниципальном уровне для реализации сложных проектов; слабость стратегического планирования на уровне агломерации и преобладание отраслевого подхода.

4) Институциональные и социокультурные барьеры: патерналистские ожидания населения, бизнеса и самих муниципалитетов, перекладывание ответственности за развитие инфраструктуры на региональный уровень; глубокое недоверие между муниципальными элитами, консервирующее лоскутную фрагментацию; отсутствие прозрачных процедур и общественного контроля за межмуниципальными проектами.

Эти барьеры образуют порочный круг, в котором правовая неопределенность порождает финансовые риски, финансовые риски усугубляют недоверие, а недоверие – патерналистское поведение, снижающее стимулы к совершенствованию правового поля.

2. Свод основных рекомендаций

На основе проведенного анализа в разделе 3 доклада сформулирован комплекс взаимосвязанных рекомендаций, адресованных федеральному, региональному и муниципальному уровням власти. Ключевые предложения структурированы по следующим направлениям.

1) Совершенствование правового регулирования:

- принятие федерального закона «О городских агломерациях», закрепляющего легальное определение, критерии формирования и правовой статус агломерации как особого объекта управления;

- разработка и принятие субъектами РФ *типового закона об управлении городскими агломерациями*, определяющего границы, институциональную структуру (совет агломерации, проектный офис) и механизмы финансового обеспечения (включая горизонтальные субсидии в порядке статьи 142.3 БК РФ и постановления Правительства РФ от 6 февраля 2023 года № 167);

- закрепление в Градостроительном кодексе РФ статуса *мастер-плана агломерации* как обязательного основания для внесения изменений в генеральные планы и ПЗЗ входящих в нее муниципалитетов (с упрощением процедур согласования) и возможности проведения совместных межмуниципальных публичных слушаний.

2) Развитие финансово-экономических механизмов:

- внедрение формуло-ориентированных соглашений о распределении затрат и выгод с использованием коэффициентов пользования, экстерналий и бюджетной обеспеченности;

- использование агломерационных облигационных займов (инфраструктурных облигаций) под гарантии субъекта РФ для финансирования крупных капиталоемких проектов;

- внедрение системы стимулирующих межбюджетных трансфертов (кооперационный бонус) от региона на поддержку межмуниципальных инициатив;

- разработка и утверждение на региональном уровне типовых моделей ГЧП/МЧП для межмуниципальных объектов, включая модели «единый концедент – регион» и «многостороннее МЧП с координатором».

3) Оптимизация организационно-управленческих структур:

- формирование трехуровневой типовой архитектуры управления агломерацией: политический уровень (совет агломерации), стратегический уровень (проектный офис / комитет при правительстве региона), операционный уровень (единые операторы по отраслям в форме МХО, ГУП, АО или частных концессионеров);

- разработка и утверждение советом агломерации мастер-плана развития агломерации и инфраструктурной карты;

- внедрение системы мониторинга и KPI для оценки эффективности межмуниципального сотрудничества на трех уровнях (агломерация в целом, отдельные муниципалитеты, единые операторы) с интеграцией показателей в региональные рейтинги муниципалитетов.

4) Отраслевые рекомендации и условия успешной реализации:

- транспорт: создание единого транспортного оператора агломерации, внедрение интегрированной зонной тарифной системы и общей парковочной политики;

- инженерная инфраструктура: утверждение единых схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, формирование концессионных пакетов для межмуниципальных сетей;

- социальная инфраструктура: внедрение механизмов компенсации муниципалитету-донору, включая модель горизонтальных субсидий по принципу «деньги следуют за пользователем»;

- условия успеха: политическая воля руководства субъекта РФ; формирование кадрового резерва управленцев через региональные центры компетенций; развитие общественной дискуссии и вовлечение бизнес-сообщества; пилотирование моделей в трех-пяти агломерациях с последующим масштабированием.

3. Ожидаемые эффекты

Комплексное и последовательное внедрение предложенных рекомендаций позволит достичь следующих значимых эффектов:

- повышение эффективности бюджетных расходов: устранение дублирования функций, достижение экономии на масштабе при эксплуатации инфраструктуры, снижение транзакционных издержек за счет унификации тарифной и инвестиционной политики, а также внедрение прозрачных формульных механизмов распределения затрат;

- ускорение инфраструктурного развития: концентрация ресурсов (бюджетных и внебюджетных) на приоритетных общеагломерационных проектах, сокращение сроков согласования и реализации проектов благодаря упрощению процедур (синхронизация ПЗЗ, статус мастер-плана), а также привлечение долгосрочных инвестиций через инфраструктурные облигации и сквозные концессии;

- сокращение социально-экономического неравенства в агломерации: выравнивание доступности социальных, транспортных и инженерных услуг для жителей периферийных муниципалитетов; справедливое распределение издержек и выгод через механизмы компенсации муниципалитетам-донорам и горизонтальные субсидии; стимулирование экономической активности на прилегающих территориях благодаря развитию транспортного каркаса и инженерной инфраструктуры;

- рост инвестиционной привлекательности: формирование предсказуемой и прозрачной институциональной среды для частных инвесторов (единые операторы, типовые концессионные соглашения); снижение инвестиционных рисков за счет региональных гарантий и механизмов ГЧП; повышение капитализации земельных участков и объектов недвижимости в зонах нового инфраструктурного развития.

4. Перспективы дальнейших исследований

Настоящий доклад не претендует на исчерпывающий анализ всех аспектов столь сложной и динамичной сферы, как межмуниципальное взаимодействие в городских агломерациях. В ходе работы был выявлен ряд направлений, требующих самостоятельного углубленного изучения.

1) Цифровизация управления агломерацией: разработка и внедрение цифровых платформ пространственных данных, интегрированных с Национальной системой пространственных данных; создание систем мониторинга маятниковой миграции, транспортных потоков и нагрузки на инфраструктуру в режиме реального времени; автоматизация расчетов горизонтальных субсидий и распределения тарифной выручки.

2) Экологические аспекты межмуниципального взаимодействия: разработка механизмов совместного финансирования природоохранных мероприятий в границах агломерации; внедрение зеленых стандартов при строительстве и эксплуатации межмуниципальных объектов; учет экологических экстерналий в формульных соглашениях о распределении затрат.

3) Влияние новых форм мобильности: анализ влияния каршеринга, кикшеринга, беспилотного транспорта и сервисов «мобильность как услуга» (MaaS) на организацию межмуниципальных пассажирских перевозок и тарифную политику.

4) Межрегиональные (межсубъектовые) агломерации: исследование особенностей правового регулирования, механизмов согласования и финансового обеспечения инфраструктурных проектов в агломерациях, территории которых охватывают два и более субъекта РФ (например, Московская, Санкт-Петербургская, Владивостокская агломерации), включая анализ потенциала распространения на них механизмов горизонтальных субсидий и моделей ГЧП.

5) Адаптация зарубежного опыта: более глубокое исследование институциональных и финансовых моделей управления агломерациями в Германии (транспортные союзы *Verkehrsverbund*), Франции (метрополии *métropole*) и Канаде (агломерационные службы) с целью разработки конкретных дорожных карт для их внедрения в российских условиях с учетом национальной специфики.

Дальнейшие исследования по указанным направлениям позволят не только уточнить и дополнить предложенные рекомендации, но и обеспечить их адаптацию к быстро меняющимся технологическим, экономическим и социальным условиям развития российских городских агломераций.