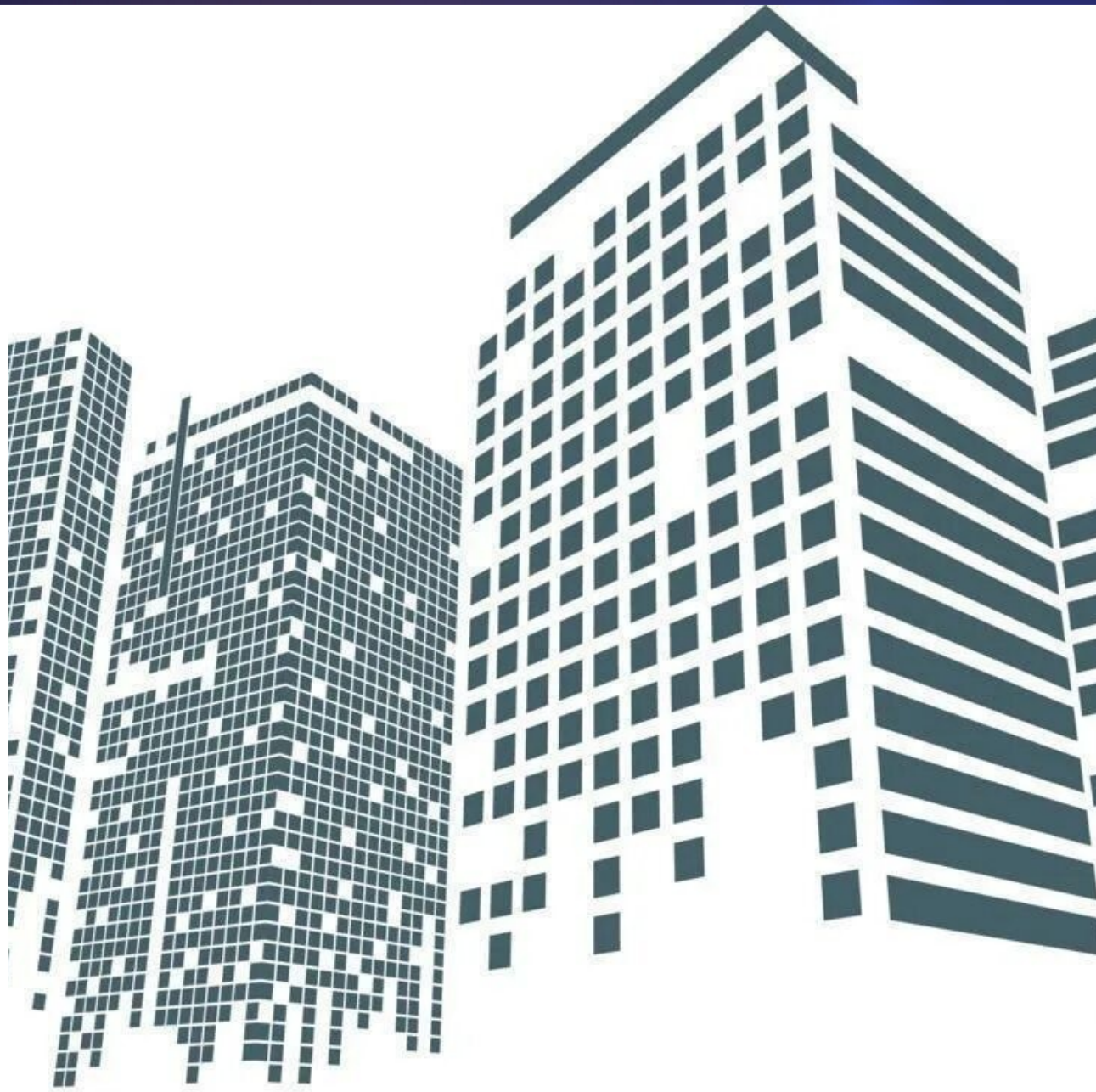


2026

ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ:
СТРАТЕГИЯ 2050

29–30 ОКТЯБРЯ

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



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

г. Санкт-Петербург, 30 октября 2026 г.

Подписывайтесь на страницу ИЭГ ВКонтакте

- Для удобства наших подписчиков Фонд "Институт экономики города" зарегистрировал официальный аккаунт ВКонтакте.
- Вся актуальная информация: новости, исследования, анонсы и записи мероприятий будут размещены на странице https://vk.com/urbaneconomics.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Актуальность: пространственно-экономический парадокс агломераций
2. Типология объектов межмуниципального значения
3. Базовые модели управления агломерациями: типология
4. Центральная дилемма: две парадигмы межмуниципального взаимодействия
5. МХО как форма совместного управления активами
6. Институциональный подход: единые операторы и концессии
7. Финансовый подход: модель «Горизонтальных субсидий»
8. «Инвестиции в актив» vs. «Оплата услуги»: стратегическая дилемма
9. Тарифообразование и распределение эксплуатационных расходов
10. Формула-ориентированные соглашения: объективный расчет долей
11. Стимулирующие механизмы на уровне региона
12. Типовые модели ГЧП/МЧП для межмуниципальных объектов
13. Поэтапная дорожная карта: институциональный конструктор

Актуальность: пространственно-экономический парадокс агломераций

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

Ключевые проблемы фрагментации:

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

Объективная целостность vs. Административная фрагментация	
Схема «ножницы»:	
Реальные экономические потоки	Административные границы
Транспортные коридоры	Разные муниципальные бюджеты
Инженерные сети	Разные юрисдикции
Маятниковая миграция	Разные полномочия
Цепочки создания стоимости	Разные приоритеты развития

Типология объектов межмуниципального значения

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

Результат:

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

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

Базовые модели управления агломерациями: типология

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

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

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

Центральная дилемма: две парадигмы межмуниципального взаимодействия

Институциональная интеграция или финансовая компенсация?

Ключевые вопросы:

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

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

МХО как форма совместного управления активами

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

Правовая основа: глава 8 Федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025.

Организационно-правовая форма:
ООО или непубличное АО.

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

Ограничения (вызовы):
- × Сложность достижения консенсуса между учредителями
- × Требует высокой управленческой компетенции
- × Ограничения бюджетного законодательства (внесение имущества требует соблюдения процедур)

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

Примеры из российской практики

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

Институциональный подход: единые операторы и концессии

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

Успешные кейсы:

1. Ладожский водовод (Ленинградская область)
Модель: Концессионное соглашение.
Концессионер: ООО «Северо-Запад Инжиниринг».
Концедент: Администрация Всеволожского района.
Результат: Модернизация ВОС в Кузьмолово, увеличение производительности до **4 000 м³/сутки**, обслуживание 9 поселений.

2. Московские центральные диаметры (МЦД)
Модель: Координация ОАО «РЖД» + ЦППК + Правительство Москвы и МО.
Результат: Единая маршрутная и тарифная сеть, интеграция пригородных ж/д с метро.

3. Концессии ПАО «Т Плюс» (по состоянию на июль 2025 г.)
Количество концессий: **29**.
Объем инвестиций: **27 млрд руб.** (в т.ч. 2,5 млрд руб. – из Фонда развития территорий, 8 млрд руб. – заемные средства).

Модели создания Единого оператора

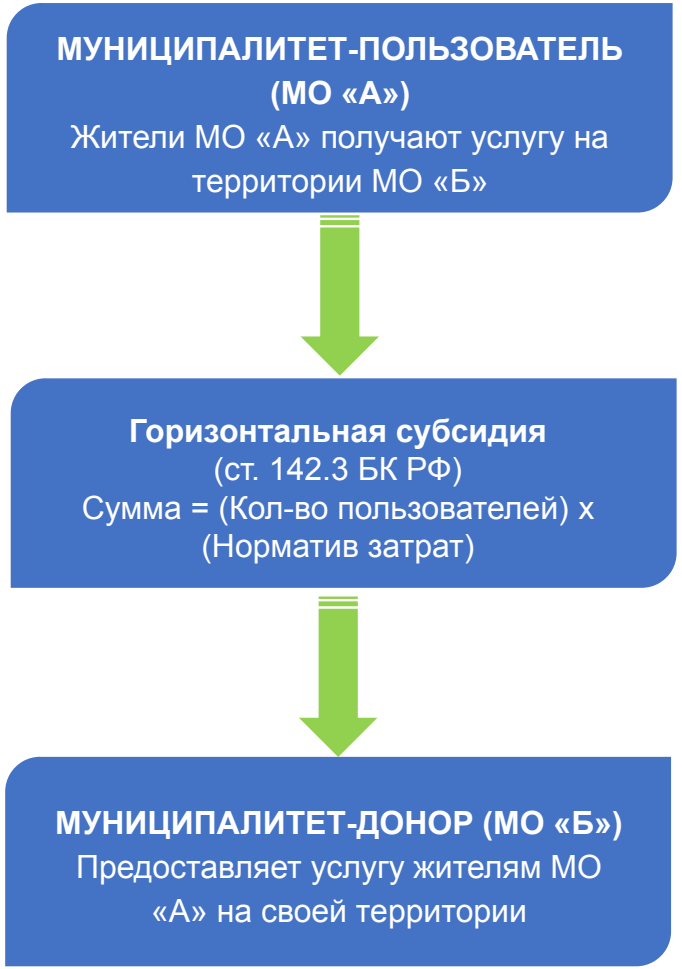
Модель	*Форма*	*Область применения*
Государственное предприятие	ГУП/МУП	Магистральные объекты регионального значения
Частный оператор	Концессионное соглашение (ГЧП/МЧП)	Привлечение инвестиций, повышение эффективности
Межмуниципальное ООО	МХО	Объекты, где МО хотят сохранить прямой контроль

Финансовый подход: модель «Горизонтальных субсидий»

«Горизонтальные субсидии»: принцип «деньги следуют за пользователем»
Механизм прямой финансовой компенсации от муниципалитета-пользователя к муниципалитету-донору, минуя региональный бюджет. Наиболее эффективен в социальной сфере.

Правовая основа:
1. Ст. 142.3 Бюджетного кодекса РФ;
3. Постановление Правительства РФ № 167 от 06.02.2023 (Общие требования к порядку заключения соглашений).

Сравнительные преимущества модели:
- ✓ Горизонтальность: средства перечисляются напрямую от МО к МО, минуя региональный бюджет.
- ✓ Стимулирующий эффект: донор заинтересован в качестве услуги, пользователь – в оптимизации затрат.
- ✓ Прозрачность: размер субсидии привязан к объективному, измеримому показателю – количеству пользователей



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

Долгосрочная стратегия: компенсировать затраты или создавать новые активы?
«Горизонтальные субсидии» решают проблему текущих затрат, но не снимают нагрузку с перегруженных объектов ядра. Альтернатива – прямые инвестиции «ядра» в развитие инфраструктуры на периферии.

Риски инвестиционной модели:

- × «Ловушка донорства» – бесконечное финансирование без встречного развития.
- × Необходимость жестких обязательств по развитию собственной базы периферией.

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

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

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

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

Тарифообразование и распределение эксплуатационных расходов

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

Формульные механизмы распределения затрат и выгод.

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

Формула-ориентированные соглашения: объективный расчет долей

Математическая модель распределения затрат:
Внедрение формализованной формулы расчета долей участия позволяет уйти от политического торга и сделать механизм прозрачным и воспроизводимым.

Базовая формула расчета доли участия муниципалитета:

$D = Kp \times Kb/Ke;$

где:

D – доля участия муниципалитета в расходах (искомое значение,

$0 \le D \le 1$)

Kp – коэффициент пользования

Kb – коэффициент бюджетной обеспеченности

Ke – коэффициент экстерналий

Нормализация результата:

$Dnorm = D/\sum Di;$

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

Ограничения модели:

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

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

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

Преимущества подхода:

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

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

Стимулирующие механизмы на уровне региона

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

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

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

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

Типовые модели ГЧП/МЧП для межмуниципальных объектов

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

Практический пример (прототип модели):
Тюменская область – 16 концессионных соглашений в 16 муниципалитетах. ООО «Тюмень Водоканал» – концессионер. МО сохраняют право собственности на объекты, но передают их в управление концессионеру. Срок концессии: строительство/реконструкция – 15 лет, эксплуатация – еще 34 года. Цель: единая региональная система водоснабжения и водоотведения.
Рекомендация: разработка и утверждение на региональном уровне Типового концессионного соглашения **для межмуниципальных объектов**, включающего:
1. Распределение зон ответственности концедентов;
2. Порядок распределения тарифной выручки;
3. Механизм компенсации выпадающих доходов от предоставления льгот;
4. Порядок разрешения споров между концедентами.

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

Поэтапная дорожная карта: институциональный конструктор

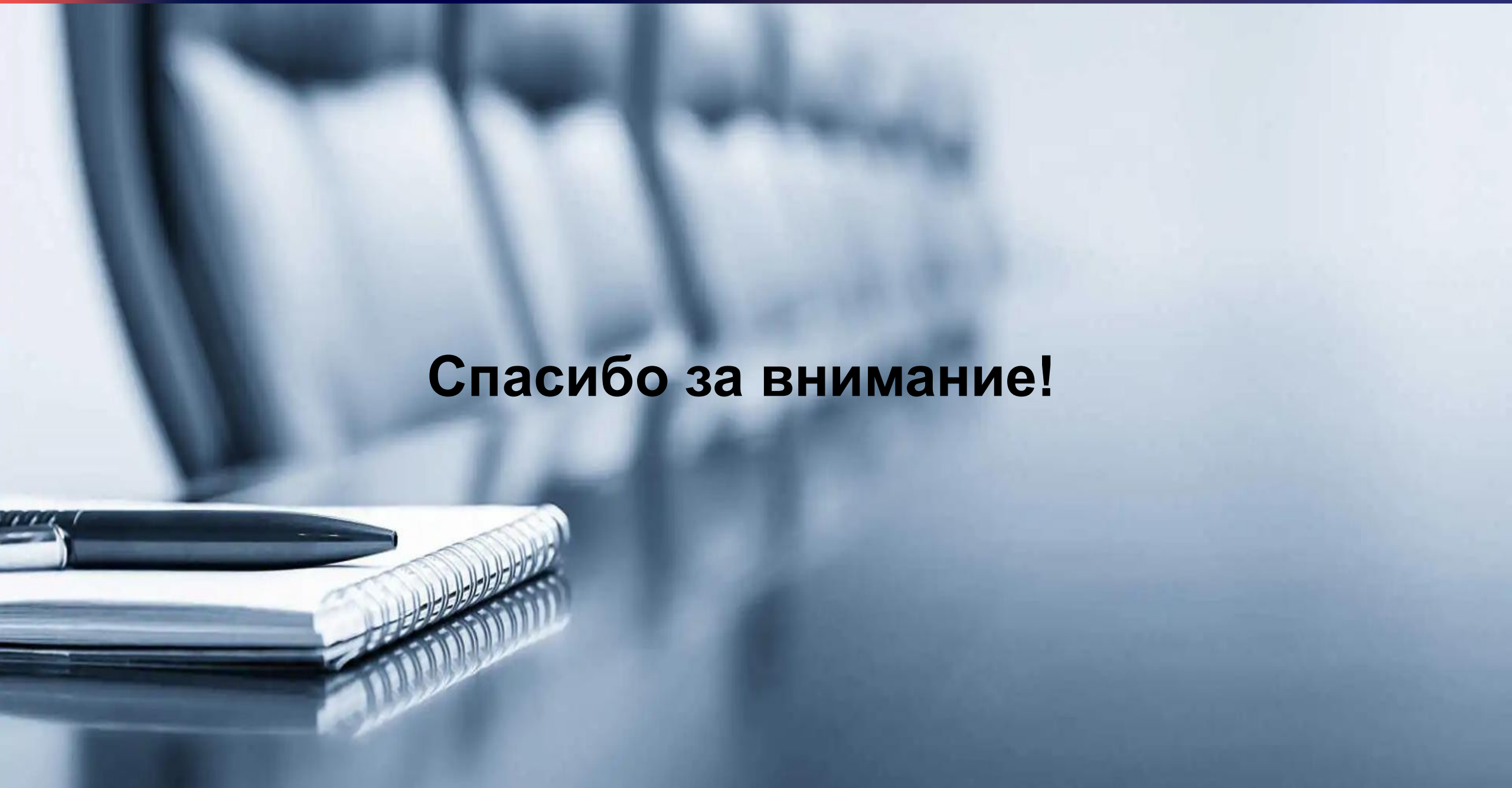
Ключевые принципы дорожной карты:

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

Роль федерального центра (рамочные условия):

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

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



Спасибо за внимание!