

УДК 336.14

# «ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ» МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

**Ольга Викторовна Богачева,**  
кандидат экономических наук,  
руководитель Центра бюджетной политики  
Научно-исследовательского финансового института  
Минфина России,  
ведущий научный сотрудник  
Института мировой экономики  
и международных отношений РАН,  
Москва, Российская Федерация  
bogacheva@nifi.ru

**Олеся Александровна Феоктистова,**  
старший научный сотрудник  
Центра бюджетной политики,  
Научно-исследовательский финансовый институт  
Минфина России,  
Москва, Российская Федерация  
feoktistova@nifi.ru

**Предмет/тема.** С начала 1990-х гг. в странах ОЭСР наблюдается сдвиг в региональной политике от перераспределения бюджетных средств в пользу наименее обеспеченных публично-правовых образований к стимулированию внутреннего экономического роста территорий, охватывающих несколько публично-правовых образований на основе хозяйственной общности и сходных экономических интересов. Это обуславливает снижение значимости таких форм финансовой поддержки, как трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности и целевые субсидии, выделяемые конкретным публично-правовым образованиям на решение общенациональных приоритетных задач, и повышение роли различных форм межрегиональной и межмуниципальной хозяйственной кооперации и соответствующих механизмов финансирования. В статье рассматривается практика использования «горизонтальных» межбюджетных трансфертов в Канаде, США и западноевропейских странах и проводится сравнение с российской практикой.

**Цели/задачи.** Целью статьи является проведение анализа практики межмуниципальной и межрегиональной кооперации и «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и выработка решений для России.

**Методология.** С помощью метода сравнительного анализа авторами проанализирована практика межмуниципальной и межрегиональной кооперации и «горизонтальных» межбюджетных трансфертов в Канаде, США, западноевропейских странах и России.

**Результаты.** В результате проведения анализа были сформулированы основные преимущества и недостатки различных форм межмуниципальной и межрегиональной кооперации, сформулированы предложения для России.

**Обсуждение/применение.** Авторы предлагают введение в Бюджетный кодекс РФ норм, регулирующих применение межрегиональных трансфертов, а также принятие федерального закона по вопросам формирования договоров и соглашений о межреги-

ональном сотрудничестве, так как межбюджетные трансферты применяются как инструмент реализации этих договоров.

**Выводы/значимость.** Проведенный анализ практики межмуниципальной и межрегиональной кооперации и «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и определение основных преимуществ и недостатков их применения вносит определенный вклад в изучение этого финансового механизма в Российской Федерации для повышения качества управления государственными финансами.

**Ключевые слова:** государственные финансы, региональные финансы, эффективность, бюджетные расходы, сектор государственного управления, межбюджетный трансферт, законодательство, управление, бюджет

С начала 1990-х гг. в странах ОЭСР наблюдается сдвиг в региональной политике от перераспределения бюджетных средств в пользу наименее обеспеченных публично-правовых образований к стимулированию внутреннего экономического роста регионов, образуемых несколькими публично-правовыми образованиями на основе хозяйственной общности и сходных экономических интересов.

Такой сдвиг обуславливает снижение значимости таких форм финансовой поддержки, как гранты на выравнивание бюджетной обеспеченности и целевые субсидии, выделяемые конкретным публично-правовым образованиям на решение общенациональных приоритетных задач, и повышение роли государственной финансовой поддержки (гранты, кредиты, гарантии) различных форм межрегиональной и межмуниципальной хозяйственной кооперации.

В практике стран ОЭСР под хозяйственной кооперацией муниципальных образований, прежде всего, понимается совместное осуществление бюджетных расходов и/или совместное использование поступлений из местных доходных источников в целях решения собственных и общих задач территориального развития.

**Формы межрегиональной и межмуниципальной кооперации.** Зарубежный опыт межмуниципального и межрегионального сотрудничества свидетельствует о широком разнообразии форм хозяйственной кооперации, которые варьируются от неформальных соглашений, направленных на обмен опытом и защиту общих интересов на национальном уровне, до тесной интеграции деятельности в рамках хозяйственных соглашений, формирования

общих органов управления и городских агломераций. Широкое распространение получили такие формы кооперации, как контракты на поставки общественных услуг, софинансирование инвестиционных программ, учреждение совместных коммерческих и некоммерческих организаций.

В качестве основных форм межмуниципальной кооперации, применяемых в зарубежной практике, можно выделить<sup>1</sup>:

- контракт на оказание общественных услуг, выполнение работ, в соответствии с которым одно муниципальное образование или частный производитель обязуются производить социальные блага для населения других муниципальных образований – участников контракта. Муниципальные образования – получатели общественных услуг компенсируют затраты муниципального образования – производителя (частного производителя) за счет средств собственных бюджетов полностью или частично в зависимости от условий контракта;
- межмуниципальные добровольные соглашения о региональном планировании, в рамках которых муниципальные образования совместно решают задачи территориального планирования;
- межмуниципальные добровольные соглашения о реализации программ совместного оказания услуг, в рамках которых муниципальные образования объединяются для производства общественных услуг на региональной основе с сохранением контроля каждого муниципально-го образования за собственным производством услуг;
- межмуниципальные соглашения о реализации программ оказания общественных услуг, предполагающие образование совместного исполнительного органа на основе прямого представительства муниципальных образований и бюджета, на который муниципальные образования-участники могут оказывать влияние;
- моноцелевой региональный округ, оказывающий конкретные общественные услуги населению муниципальных образований, входящих в этот округ. Предполагает организацию независимого исполнительного органа, имеющего собственный бюджет;
- городскую агломерацию, оказывающую большой спектр общественных услуг для входящих

<sup>1</sup> Slack E. Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues. ICURR Publications. Toronto, April 1997. P. 5.

в ее состав муниципальных образований. Городская агломерация в политическом и финансовом отношении не зависит от входящих в ее состав муниципалитетов.

В качестве примера можно привести формы межмуниципального сотрудничества в Канаде (см. таблицу).

Так, в Британской Колумбии в 1965 г. были созданы региональные округа, которые оказывают различные виды общественных услуг, от услуг аэропортов до услуг медицинских центров и театров. Окружной совет управляющих формируется из лиц, назначаемых властями муниципальных образований, входящих в состав этого округа. Решения окружного органа принимаются на основе голосования членов совета управляющих. В то же время муниципальные образования продолжают производить аналогичные общественные услуги и сохраняют за собой право принимать решения относительно объема и видов покупаемых у округа услуг. При этом решение о закупках услуг у регионального округа принимается на основе оценки затрат и выгод.

В провинции Альберта в соответствии с законом о региональных муниципальных службах действуют 14 комиссий по региональным службам в сфере коммунальных услуг (поставка воды, канализация, переработка твердых бытовых отходов), созданных муниципальными образованиями на добровольной основе. Тарифы за коммунальные услуги населению устанавливаются на основе полной восстановительной стоимости (не только текущих, но и капитальных затрат). Комиссии действуют автономно от муниципальных образований. Муниципалитеты не определяют размер их бюджета. Кроме платежей за предоставленные услуги, комиссии получают гранты провинции на развитие инфраструктуры и текущую деятельность.

В Саскачеване в 1993 г. была введена в действие программа межмуниципальной кооперации, в рамках которой началось формирование межмуниципальных партнерств по оказанию широкого спектра общественных услуг. В наиболее важных сферах (медицинские, социальные и др. услуги) партнерства регулируются законодательством провинции.

**Примеры межмуниципального сотрудничества в сфере совместных расходов в Канаде**

Провинция	Форма взаимодействия	Вид общественных услуг	Инструмент финансирования
Британская Колумбия	Региональные округа. Орган управления формируется из представителей муниципалитетов	Различные виды услуг	Оплата региональному округу осуществляется за счет передаваемых поступлений муниципальных образований от налога на имущество. Объем оплаты определяется муниципальными образованиями на основе системы оценки затрат и выгод от поставки услуг
Альберта	Региональные комиссии по оказанию общественных услуг (автономные органы)	Коммунальные услуги	Оплата услуг населением. Тарифы устанавливаются на уровне полной восстановительной стоимости
Саскачеван	Программа межмуниципальной кооперации	Различные виды услуг	Предоставление материальных, трудовых и финансовых ресурсов на основе аренды
Онтарио	Агломерации, органы управления агломерациями и регионами	В основном дороги, охрана общественного порядка, социальные услуги	Оплата определяется на основе оценки затраты-выгоды. Платежи формируются за счет поступлений от налога на имущество, собираемого муниципальными образованиями
Квебек	Межмуниципальная кооперация: предоставление услуг одним муниципальным образованием другим, передача отдельных полномочий, формирование комиссий	Услуги полиции, пожарных, поставка воды, очистка воды, парки, библиотеки	Оплата определяется на основе разделения затрат на оказание услуг
Новая Шотландия	Межмуниципальные органы по совместным расходам	Различные виды услуг	Трансферты муниципальных образований, определяемые с учетом способности платить за услуги, гранты провинции

Источник: Slack E. Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues. ICURR Publications. Toronto, April 1997. P. 12.

Примером такого партнерства является Комитет муниципального управления западно-центрального района, в котором участвуют 29 муниципальных образований. Каждым муниципальным образованием была выделена часть ресурсов (материальные, трудовые, финансовые), используемых совместно на условиях аренды.

В Онтарио на урбанизированных территориях сформированы двухуровневые местные органы власти. Верхний муниципальный уровень власти оказывает услуги (социальные услуги, дорожное строительство и эксплуатация дорог, водоснабжение) всему региону. Органы власти верхнего уровня не обладают полномочиями по налогообложению, но получают компенсацию за предоставленные услуги в виде части налогового сбора от налога на имущество, собираемого муниципальными образованиями.

На нижнем муниципальном уровне также широко развиваются кооперативные отношения, связанные с острой потребностью модернизации социальной инфраструктуры, сокращения текущих расходов, решения проблем маятниковой миграции. Выделяются такие формы сотрудничества, как совместные закупки топлива, оргтехники и др. товаров, совместное использование транспортной системы (например, автобусных маршрутов несколькими школами).

В провинции Квебек используются три формы межмуниципальных соглашений:

- оказание услуг одним муниципальным образованием другим муниципальным образованиям;
- передача полномочий одному муниципальному образованию по оказанию некоторых видов услуг другим муниципальным образованием;
- кооперация по оказанию услуг на основе формирования межмуниципальной комиссии.

В большинстве случаев городские муниципалитеты оказывают услуги населению сельских муниципалитетов (в сфере общественного транспорта, охраны порядка, водоснабжении, очистки сточных вод, пожаробезопасности, парков, библиотек и др.) на основе соглашения либо на основе передачи отдельных полномочий.

Для выполнения межмуниципальных функций (в сфере транспорта, экономического развития, туризма) также созданы межмуниципальные региональные органы.

В Новой Шотландии межмуниципальное сотрудничество осуществляется на основе формиро-

вания межмуниципальных органов управления по совместным расходам (в основном на поддержание правопорядка, услуги пожарных, общие административные услуги) в соответствии с законом Новой Шотландии (Assessment Act, 1989). Законом определен механизм распределения совместных расходов между муниципальными образованиями. Доля каждого муниципалитета определяется пропорционально его доли в оценочной стоимости имущества, подлежащего налогообложению муниципальным налогом. Таким образом, каждый муниципалитет участвует в совместных расходах в соответствии с его способностью платить за оказание услуг населению. Существенную финансовую поддержку межмуниципальным органам оказывает также правительство провинции в виде обусловленных грантов.

В целом опыт межмуниципальной кооперации в Канаде показывает многообразие форм межмуниципальных соглашений. Предметом этих соглашений могут быть совместные муниципальные закупки, совместное использование оборудования, инфраструктурных объектов, совместное оказание услуг, координация функций. Все соглашения о межмуниципальной кооперации заключаются в соответствии с законодательством провинций Канады. Более того, законодательством провинций регулируются вопросы создания региональных округов, организации комиссий и иных межмуниципальных органов управления.

Экономическое сотрудничество между муниципалитетами, включающее совместное расходование бюджетных средств и распределение бюджетных доходов, по мнению некоторых экспертов, еще более характерно для США<sup>2</sup>. При этом наиболее распространенной формой межмуниципального сотрудничества является создание моноцелевых округов (например, по совместному использованию транспортной, научной и культурной инфраструктуры). По переписи 1997 г. число моноцелевых округов приблизилось к общему числу муниципальных образований. В период 1992–1997 гг. их численность увеличилась в 43 из 50 штатов и стала рассматриваться как форма межмуниципального взаимодействия более предпочтительная, чем слияния или присоединение муниципальных образований.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Slack E. Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues. ICURR Publications. Toronto, April 1997. P. 10.

<sup>3</sup> Building Competitive Regions: Strategies and Governance. OECD. 2005. P. 98.

Так, в 1993 г. законом штата Пенсильвания был создан округ Аллегейни в целях управления региональной инфраструктурой (парки, библиотеки, спортивные сооружения, зоопарк) в юго-западной части Пенсильвании. Был также определен основной источник доходов бюджета округа Аллегейни – поступления от местного налога с продаж по ставке 1%. Причем часть поступлений от этого налога по формуле распределяется между самими муниципальными образованиями, входящими в состав округа.

Законами штата Огайо в этом штате были созданы округа по вопросам экономического развития, предоставления больничных услуг, пожарных услуг. При этом законодательно были установлены полномочия муниципальных образований по заключению соглашений о совместном использовании поступлений от местного налога с продаж для финансирования деятельности этих округов.

Определенный интерес представляет опыт сотрудничества двух городов штата Огайо – Нортон и Барбертон. С 1985 г. они образовали пять зон совместного экономического развития, бюджетные доходы от которых они распределяют между собой. Зоны, расположенные на территории Нортон, обслуживаются коммунальными компаниями Барбертона. В счет оплаты этих услуг муниципалитет Нортон ежеквартально направляет в бюджет Барбертона половину суммы сбора подоходного налога с работников, занятых на новых предприятиях, и половину суммы сбора подоходного налога с работников, вновь принятых на работу на действующих предприятиях зон.

Таким образом, наиболее распространенной формой межмуниципального сотрудничества в США является формирование моноцелевых округов, что связано с отсутствием законодательно установленного более высокого местного уровня власти, осуществляющего межмуниципальные функции. Эту роль выполняют моноцелевые округа, создаваемые в соответствии с законами штатов, регламентирующими межмуниципальные расходы и совместное использование налоговых доходов.

В странах Западной Европы используются различные правовые формы экономического сотрудничества муниципальных образований. Наиболее простой формой являются неформальные «районы кооперации» (например, в Испании). Более сложной формой являются ассоциации (Великобритания, Испания, Франция, Италия, Португалия), синдикаты

(Нидерланды и Испания) и дистрикты (Франция), различающиеся между собой по степени интеграции муниципальных образований.

В Великобритании распространена форма ассоциаций муниципальных образований (ассоциации графств, округов, приходов, коммун), которые, как правило, действуют самостоятельно, поддерживая связи с министерствами центрального правительства.

В Люксембурге формирование синдикатов осуществляется с одобрения министерства внутренних дел и требует заключения соглашения между органами власти муниципальных образований. В них также участвуют частные производители государственных товаров и услуг. В Финляндии такого рода соглашения включают организацию межмуниципальных органов исполнительной власти, что приводит к формированию регионов как новых публично-правовых образований, выполняющих задачи межмуниципальной кооперации<sup>4</sup>.

В Испании синдикаты коммун наделены статусом юридического лица и имеют собственные бюджеты, формируемые из обязательных взносов коммун, субсидий из государственного бюджета, займов и сборов платежей за оказанные услуги. Синдикаты не обладают правом устанавливать и собирать налоги. Органом управления синдикатом является комитет, формируемый из представителей коммун. В руководство могут входить также представители территориальных органов государственного управления и общественных организаций.

Во Франции используются обе формы межмуниципального сотрудничества – синдикаты и дистрикты. При этом дистрикты обладают более высокой налогово-бюджетной самостоятельностью по сравнению с синдикатами, в частности совет дистрикта может вводить собственные налоги, а члены дистрикта – перечислять часть собранных местных налогов вместо членских взносов по ставке налогов, установленной советом дистрикта<sup>5</sup>.

Разные правовые формы межмуниципальной кооперации различаются между собой по масштабам выполняемых межмуниципальных функций – моноцелевые и многоцелевые. При этом для выпол-

<sup>4</sup> Building Competitive Regions: Strategies and Governance. OECD. 2005. P. 101.

<sup>5</sup> Арумова Е.С. Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2. Т. 4. С. 38.

нения определенных функций (оказание государственной услуги) обычно создаются специальные хозяйствующие единицы.

Так, в Германии в законодательстве земель могут содержаться нормы, регламентирующие вопросы слияния муниципальных компаний в сфере транспортных услуг, снабжения питьевой водой, переработки сточных вод, санитарии и т.д. в единую муниципальную компанию (в последующем часто приватизируемую), оказывающую общественные услуги жителям муниципальных образований, заключившим между собой договор о поставке государственных услуг. Муниципалитет, на территории которого находится такая муниципальная компания, получает компенсационные платежи от других муниципальных образований.

Примером оказания межмуниципальной финансовой поддержки в целях реализации инвестиционных проектов является деятельность кредитной ассоциации местных органов власти в Дании, созданной в рамках Национальной ассоциации муниципальных образований. Кредитные ресурсы формируются за счет взносов муниципальных образований-участников и государственных субсидий. Кредитная ассоциация предоставляет кредиты муниципалитетам и межмуниципальным организациям для строительства установок центрального отопления, электростанций, установок для газовых компаний, заводов по сжиганию отходов, социального жилья, лечебниц и других социальных нужд<sup>6</sup>.

Если соглашения между муниципальными образованиями предполагают оказание нескольких государственных услуг, то ими устанавливается формирование многофункциональных органов власти. Такого рода соглашения особенно характерны при формировании городских агломераций, но также используются и в экономических взаимоотношениях между сельскими муниципальными образованиями (микрорегионы).

Примером городской агломерации может быть формирование в 1994 г. агломерации Штутгарта, объединившей 179 муниципалитетов земли Баден-Вюртемберг с численностью населения около 2,6 млн чел. Члены ассамблеи ассоциации Штутгарта (главный орган управления) избираются прямым голосованием. Функциями ассамблеи являются про-

ведение регионального территориального планирования, создание и управление транспортной инфраструктурой, региональное экономическое развитие. Бюджет ассоциации формируется за счет взносов муниципальных образований (54%), условных грантов земли Баден-Вюртемберг (46%). Большая часть расходов ее бюджета (85%) направляется на финансирование региональных железнодорожных перевозок и регионального общественного транспорта (автобусы и трамваи).

Примером другой городской агломерации может быть Большая Лондон, сформированный в 2000 г. Управляют агломерацией ассамблея и мэр, избираемые отдельно прямым голосованием. В компетенцию властей входят реализация программ охраны общественного порядка, тушение пожаров, транспортные услуги, охрана окружающей среды, культура, средства массовой информации, спорт, здравоохранение, инвестиции и экономическое развитие. Власти Большого Лондона не имеют полномочий по налогообложению.

В европейских странах законодательство не ограничивает межмуниципальные органы в выборе организационно-правовой формы хозяйствующих субъектов, создаваемых для осуществления межмуниципальной кооперации. Хозяйствующие субъекты могут создаваться как в форме учреждений публичного права (такая возможность, например, закреплена в законодательстве земли Нижняя Саксония в Германии), так и коммерческих предприятий (частное право). Причем в коммерческих предприятиях может участвовать также частный бизнес.

В Дании, например, в рамках ассоциаций муниципальных образований были учреждены некоммерческие организации в таких формах, как центры обработки информации (финансовое обеспечение на условиях софинансирования муниципалитетами, а также за счет грантов государства), библиотечное бюро (средства ассоциаций и грантовая помощь государства), кредитная ассоциация (взносы муниципальных образований и субсидии государства), кооперативное общество. Некоммерческие организации чаще всего создаются в сфере управления и социальных услуг.

Для выполнения задач в сфере государственных услуг и работ широко используются также различные формы хозяйственных обществ: открытые акционерные общества (пожарные услуги, услуги спасателей, строительство в местной энергетике и коммунальной сфере), товарищество (строительство

<sup>6</sup> Арумова Е. С. Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2. Т. 4. С. 38.

и эксплуатация аэропортов, утилизация бытовых и промышленных отходов, по долгам товариществ муниципалитеты несут полную и прямую субсидиарную ответственность), компании с ограниченной ответственностью (страховые пенсионные компании, компании по снабжению природным газом, страховые компании), акции которых свободно продаются на рынке ценных бумаг<sup>7</sup>.

**Схемы и формы финансирования межрегиональной и межмуниципальной кооперации.** Межмуниципальная и межрегиональная кооперация опосредуется применением различных схем и форм финансирования. Так, реализация совместных проектов (программ), финансовое обеспечение деятельности совместных органов управления (при отсутствии собственных источников бюджета) обычно осуществляется на основе софинансирования.

Поставки товаров и услуг, предоставляемых одним публично-территориальным образованием населению другого бесплатно или на льготных условиях, осуществляются чаще всего за счет межбюджетных трансфертов.

В некоторых странах (США, Канада) компенсация расходов муниципальных образований, оказывающих услуги населению других муниципальных образований, носит характер трансферта части налоговых сборов от местных налогов по правилам, установленным региональным законом. Так, например, в Канаде наиболее распространенной формой межмуниципальной кооперации являются контракты и соглашения об оказании общественных услуг, по которым одно муниципальное образование поставляет населению другого муниципального образования общественные услуги, получая от него компенсацию в виде межбюджетного трансферта, либо ряд муниципальных образований реализует совместную региональную программу оказания общественных услуг. Эта форма хозяйственной кооперации особенно характерна для малых муниципалитетов, имеющих высокую потребность в объединении денежных, трудовых и материальных ресурсов для производства общественных услуг для жителей своих территорий.

Межмуниципальная поддержка может осуществляться также в форме льготного кредитования на основе формирования межмуниципальных кредитных организаций.

<sup>7</sup> Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества / под общ. ред. В.С. Тимченко. М.: Государственная Дума, 2010. С. 95–97.

Все формы хозяйственного взаимодействия муниципальных образований и регионов, имеющие налогово-бюджетные последствия, регламентированы региональным (национальным) законодательством (в том числе составление и выполнение межмуниципальных контрактов, организационно-правовые формы кооперации, формы финансирования, совместное использование местных налоговых источников).

В ходе анализа международного опыта не были выявлены такие виды горизонтального бюджетного взаимодействия между муниципальными образованиями, как предоставление финансовой помощи в форме общих и целевых грантов или бюджетных кредитов, которые не связаны с решением общих задач территории. Такие формы финансовой поддержки оказываются исключительно в рамках используемых механизмов горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания.

Отметим, что в ОЭСР государства активно стимулируют межмуниципальную (межрегиональную) хозяйственную кооперацию. С 1990-х гг. акцент в межбюджетной поддержке центральных правительств фактически сдвигается с межбюджетного выравнивания публично-территориальных образований к стимулированию сотрудничества регионов и муниципальных образований по вопросам территориального развития. Основными формами такой поддержки являются целевые гранты на реализацию межмуниципальных инвестиционных проектов развития инфраструктуры (в европейских странах, в том числе, предоставляемых структурными фондами ЕС), гранты бюджетам моноцелевых и многоцелевых округов, городских агломераций на выполнение их функций.

**Российский опыт взаимодействия публично-правовых образований по «горизонтали».** В России применяются сходные с зарубежными формы межмуниципального и межрегионального сотрудничества. В частности, российское законодательство допускает применение следующих форм<sup>8</sup>:

- 1) ассоциативные формы (ассоциации, союзы, советы);
- 2) договорные формы (соглашение о намерениях, договор о совместных действиях, согласование планов социально-экономического и стратеги-

<sup>8</sup> Арумова Е.С. Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2. Т. 4. С. 38.

ческого развития, осуществление совместных консультаций, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.);

- 3) организационно-хозяйственные формы (создание координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица, создание автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ – ООО, ЗАО).

Однако в отличие от многих других стран в России ассоциативные формы сотрудничества применяются преимущественно в политических и информационных целях (защита общих интересов в вышестоящих органах власти, обмен опытом и информацией). Хозяйственная кооперация между муниципальными образованиями одного уровня пока не получила широкого развития.

Это связано, с одной стороны, с законодательными ограничениями на деятельность межмуниципальных объединений, которые в соответствии с законодательством<sup>9</sup> не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления, а с другой – возможностью передачи поселениями части своих полномочий органам местного самоуправления муниципального района за счет межбюджетных трансфертов<sup>10</sup>, что приводит к снижению заинтересованности к организации межпоселенческой хозяйственной кооперации.

Кроме того, гражданское законодательство Российской Федерации ограничивает муниципальные образования в организационно-правовых формах межмуниципальных организаций (в частности, не могут создаваться межмуниципальные учреждения и предприятия). Существуют и определенные процедурные сложности при реализации норм федерального законодательства о межмуниципальном сотрудничестве и гражданского законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Пункт 4, ст. 8 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>10</sup> Пункт 4, ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>11</sup> Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества / под общ. ред. В.С. Тимченко. М.: Государственная Дума, 2010. С. 93.

В то же время, по оценкам российских специалистов, хозяйственное взаимодействие между муниципальными образованиями может быть эффективным во многих сферах их деятельности, например, в водоснабжении, газификации, пассажирских перевозках, медицинском обслуживании, жилищном строительстве, строительстве муниципальных дорог и т.д. При этом в качестве форм взаимодействия могут выступать:

- покупка услуг;
- совместное (долевое) финансирование расходов;
- создание межмуниципальных компаний (ЗАО, ООО) с уставным капиталом, формируемым муниципалитетами-участниками;
- создание межмуниципальных автономных некоммерческих организаций (АНО), фондов с уставным капиталом, формируемым муниципалитетами-участниками;
- совместный (синхронизированный) выпуск муниципальных займов и пр.<sup>12</sup>.

Большинство примеров межмуниципального сотрудничества носит вертикальный характер, когда муниципальные образования-поселения заключают договоры с районами о выполнении определенных полномочий или, напротив, происходит делегирование полномочий вниз. В то же время есть примеры горизонтального сотрудничества по совместному предоставлению муниципальных услуг, реализации общих мероприятий, выполнению инвестиционных проектов.

В частности, в нескольких муниципальных районах Владимирской области организовано совместное предоставление муниципальных услуг по вывозу твердых бытовых отходов, бытовому обслуживанию, организации работы дошкольных учреждений на договорной основе между городскими и сельскими поселениями, входящими в один муниципальный район.

По соглашению о межмуниципальном сотрудничестве между муниципальными образованиями «Город Шахты» и «Октябрьский район» Ростовской области «Город Шахты» оказывает «Октябрьскому району» услуги по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в счет перечисления из

<sup>12</sup> Возможные формы и сферы межмуниципального хозяйственного сотрудничества представлены в статье *Ростанец В.Г., Чуркин А.О.* Межмуниципальное сотрудничество как инструмент активизации инвестиционных процессов. URL: <http://www.raen.info/files/3708/94-96.pdf>.



районного бюджета средств на содержание и оснащение муниципального учреждения «Аварийно-спасательная служба» «Города Шахты».

Хотя российское законодательство, в принципе, не запрещает приобретение услуг одним муниципалитетом у другого на основании договора возмездного оказания услуг, но практическое осуществление этих закупок сталкивается с определенными проблемами, связанными, в частности, с отсутствием формы контракта на оказание государственных (муниципальных) услуг в пользу третьих лиц.

Активно развиваются такие формы сотрудничества, как софинансирование совместных программ и инвестиционных проектов. Так, с 2008 г. между семью муниципальными образованиями Красноярского края (три городских округа и четыре муниципальных района) действует соглашение об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года».

Экономической и социальной предпосылкой для реализации этого проекта стала потребность в долгосрочном сбалансированном развитии территорий, расположенных вокруг ядра агломерации – Красноярска, а также повышение уровня жизни населения региона на основе реализации Комплексной инвестиционной программы Красноярской агломерации.

Все муниципальные образования сохранили свой статус и участвуют в проекте на основе принципа равноправия. Была использована договорная модель управления Красноярской агломерацией с распределением полномочий на основе заключенных договоров. Высшим координационным органом Красноярской агломерации является совет глав муниципальных образований, подписавших соглашение.

Применение механизмов софинансирования таких проектов и программ способствует повышению эффективности использования бюджетных средств в решении задач территориального развития. Важно, чтобы такие программы и проекты реализовывались не только муниципальными образованиями одного субъекта Российской Федерации, но и муниципальными образованиями разных субъектов РФ.

Одной из проблем межмуниципального сотрудничества является законодательное ограничение на использование организационно-правовых форм учреждаемых совместных организаций. Как было отмечено, в рамках межмуниципального сотруд-

ничества могут быть использованы такие формы коммерческих организаций, как ООО и ЗАО, и некоммерческих организаций – фонд и АНО. Все эти формы не в полной мере отражают интересы муниципальных образований.

Так, основными недостатками хозяйственных обществ являются:

- утрата права собственности на имущество, передаваемое этим организациям;
- ограничение механизмов контроля со стороны органов местного самоуправления за функционированием этих организаций;
- направленность деятельности хозяйственных обществ на получение прибыли и решение частных задач, что не характерно для муниципальных образований, деятельность которых направлена на решение публичных задач в рамках вопросов местного значения;
- правовая несогласованность действующего законодательства.

Основными проблемами фондов и АНО как форм межмуниципального сотрудничества являются невозможность муниципальных образований как учредителей непосредственно определять содержание их работы и осуществлять контроль за распоряжением имущества и оказанием муниципальных услуг.

В связи с этим по разным оценкам в 2010 г. насчитывалось всего от 55 до 114 межмуниципальных хозяйственных обществ<sup>13</sup>.

В практике межмуниципальной кооперации также встречаются случаи создания простых товариществ для оказания услуг населению в сфере ЖКХ. Так, например, в Шаховском муниципальном районе Московской области на базе некоторых муниципальных предприятий коммунального хозяйства было создано простое товарищество, обеспечивающее предоставление услуг ЖКХ жителям городского и трех сельских поселений.

<sup>13</sup> Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества / под общ. ред. В.С. Тимченко. М.: Государственная Дума, 2010. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения разработаны Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с п. 14 Плана мероприятий по реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1123-р.

По мнению российских экспертов, создание межмуниципальных хозяйственных обществ целесообразно в тех областях, где услуга не является бюджетной и предоставляется уже преимущественно на рыночных условиях. Основными сферами, в которых осуществляют свою деятельность межмуниципальные хозяйственные организации, являются:

- жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение);
- оказание транспортных услуг и организация транспортного обслуживания населения;
- ритуальные услуги;
- строительство, содержание и ремонт автомобильных дорог.

Некоммерческие организации в форме АНО и фондов применяются в сферах оказания бюджетных услуг (библиотечное обслуживание населения, сферы культуры, спорта, образования, здравоохранения, работы с детьми и т.д.), в которых обычно функционируют бюджетные учреждения. Поскольку форма бюджетного учреждения больше соответствует потребностям органов власти муниципальных образований, многие российские эксперты склоняются к необходимости внедрения этой организационно-правовой формы в межмуниципальное хозяйственное сотрудничество.

Также необходимо обратить внимание на то, что анализ практики хозяйственных взаимоотношений между муниципальными образованиями не выявил случаев использования бюджетных кредитов и гарантий как формы хозяйственного взаимодействия муниципальных образований одного уровня. Бюджетный кодекс РФ предусматривает возможность предоставления бюджетных кредитов только в рамках вертикальных отношений. Согласно ст. 93.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные кредиты могут предоставляться на срок до трех лет:

- бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета;
- местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации;
- бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов.

Предоставление бюджетных кредитов имеет достаточно серьезные ограничения. Это и отсутствие просроченной задолженности публично-правового образования, кредитуемого по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом,

наличие высоколиквидного обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита и уплате процентных и иных платежей в виде банковских гарантий, поручительств, государственных или муниципальных гарантий, залога имущества. В противном случае кредит не предоставляется.

Прямого разрешения на «горизонтальные» бюджетные кредиты в Бюджетном кодексе Российской Федерации не содержится, как нет и прямого запрета на такие кредиты. В то же время развитие межмуниципального хозяйственного сотрудничества требует формализации различных форм финансирования этой деятельности, в том числе и бюджетных кредитов.

Касаясь практики межрегионального сотрудничества<sup>14</sup>, отметим, что основными формами хозяйственного взаимодействия субъектов Российской Федерации являются:

- 1) участие в ассоциациях экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации (совместное финансирование деятельности ассоциаций, утверждение решений собраний учредителей и мер по их реализации);
- 2) реализация межрегиональных программ социально-экономического развития и проектов, в том числе федерального значения, межрегиональных целевых программ (совместное финансирование программ и проектов);
- 3) реализация инвестиционных межрегиональных программ, в том числе совместная инициация формирования госзаказа на их выполнение, заключение соглашений о привлечении внебюджетных инвестиций, разработка и реализация инвестиционных проектов (совместное финансирование программ и проектов);
- 4) обмен наукоемкими технологиями и средствами производства, содействие развитию малого бизнеса (снижение административных барьеров, предоставление льгот, создание условий для взаимного продвижения продукции малых предприятий на региональные рынки);
- 5) совместное осуществление полномочий по организации предоставления государственных услуг.

<sup>14</sup> Важнейшим нормативно-правовым документом, регулирующим межрегиональное сотрудничество в Российской Федерации, является Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

Так, в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъекты Российской Федерации могут учреждать ассоциации экономического взаимодействия в форме некоммерческих организаций. Имущество ассоциации состоит из средств, источниками которых являются денежные и материальные взносы учредителей ассоциации и другие установленные федеральным законом источники.

В отличие от ассоциаций муниципальных образований, целью которых является выражение и защита общих интересов муниципальных образований, региональные ассоциации помимо представительских решают задачи социально-экономического и хозяйственного характера<sup>15</sup>.

Например, приоритетные направления взаимодействия субъектов Российской Федерации были определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>16</sup>, включая участие субъектов Российской Федерации в высокотехнологичных проектах по развитию транспортных магистралей и транспортных узлов, обеспечивающих связи между регионами, а также развитию промышленности на базе межрегиональной кооперации с опорой на мировые технологические новации и отраслевую научно-исследовательскую базу ведущих промышленных центров регионов.

Важнейшей юридической формой сотрудничества является заключение договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации о сотрудничестве (в целом или только в определенных сферах). Субъекты Федерации отдают предпочтение установлению прямых двусторонних связей. Так, Республикой Татарстан заключены договоры и соглашения о сотрудничестве с порядка 60 субъектами Российской Федерации.

Нормы о порядке и принципах взаимодействия содержатся не только в специальных широкомасштабных договорах, как, например, договоры Татарстана с Удмуртией, Чувашией, Башкирией, Марий Эл и рядом других республик, краев и областей, но и во многих отраслевых соглашениях, протоколах

и иных двусторонних документах. Большинство договоров и соглашений, заключенных на определенный срок (как правило, пять лет), в дальнейшем пролонгируются<sup>17</sup>.

Ввиду отсутствия федерального закона, определяющего содержание и финансовые механизмы договоров и соглашений о сотрудничестве, субъекты Федерации при организации межрегионального сотрудничества руководствуются непосредственно нормами Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) соответствующих субъектов РФ, Федеративного договора, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенных этими субъектами с Российской Федерацией.

В то же время отсутствие в бюджетном законодательстве норм, регламентирующих предоставление «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, может рассматриваться в некоторых субъектах Российской Федерации как запрет на применение этих финансовых инструментов и оказывать сдерживающее влияние на развитие межрегиональных хозяйственных взаимоотношений.

Таким образом, развитие межрегионального и межмуниципального хозяйственного сотрудничества, направленного на решение общих задач территориального развития, требует формализации в российском законодательстве различных финансовых механизмов, в том числе горизонтальных межбюджетных трансфертов.

Параллельно должны быть урегулированы другие правовые проблемы межмуниципальной хозяйственной кооперации, в том числе связанные с задачами формирования межмуниципальных бюджетных и автономных учреждений, расширения возможностей органов местного самоуправления по формированию уставного капитала некоммерческих организаций и хозяйственных обществ (межмуниципальных – за счет средств местных бюджетов и имущества муниципальных образований), а также с развитием межмуниципального сотрудничества в территориальном планировании.

Практика хозяйственного взаимодействия субъектов Российской Федерации также свидетельствует о необходимости правового решения вопросов межбюджетных взаимоотношений, связанных с

<sup>15</sup> Статья 4 Федерального закона от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

<sup>16</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

<sup>17</sup> Сахиева П.А. Опыт субъектов РФ в заключении и реализации внутригосударственных договоров и соглашений. URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad12>.

территориальным развитием, предполагающим, в частности, принятие федерального закона по вопросам формирования договоров и соглашений о межрегиональном сотрудничестве, поскольку межбюджетные трансферты являются инструментом реализации этих договоров.

Представляется, что рассмотренные задачи возможно включить в дорожную карту по совершенствованию межбюджетных отношений, которая была разработана Комитетом по бюджету и финансовым рынкам Государственной Думы совместно со Счетной палатой Российской Федерации при информационной поддержке Минфина России. По итогам реализации дорожной карты планируется принятие поправок в бюджетное и налоговое законодательство, а также в соответствующие государственные программы.

### Список литературы

1. *Арумова Е.С.* Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2. Т. 4. С. 37–46.
2. *Атаева А.Г., Уляева А.Г., Япаров Г.Х.* Анализ влияния внутрирегиональных агломерационных процессов на финансовое развитие муниципальных образований // Фундаментальные исследования. 2014. № 8-2. С. 365–371.
3. *Бабичев И.В., Волков В.В., Панасюк А.М.* Правовое регулирование вопросов межмуниципального сотрудничества. Формы межмуниципального сотрудничества // Местное право. 2009. № 9–10. С. 3–18.
4. Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества / под общ. ред. В.С. Тимченко. М.: Государственная Дума, 2010. 156 с.
5. *Исупова С.С., Маркварт Э.* Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски // Местное право. 2009. № 9-10. С. 19–30.
6. *Курьянова Е.А.* Формирование системы межбюджетных отношений: проблемы и перспективы // Новые технологии. 2011. № 4. С. 180–183.
7. *Михайлова М.А.* Городская агломерация как новая форма межмуниципального сотрудничества // Известия ИГЭА. 2010. № 6. С. 114–117.
8. *Михайлова М.А.* Возможности межмуниципального сотрудничества в контексте социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в иркутскую агломерацию // Известия ИГЭА. 2011. № 3. С. 68–71.
9. *Михайлова М.А.* Формы организации межмуниципального сотрудничества в городской агломерации // Известия ИГЭА. 2011. № 4. С. 105–109.
10. *Назаров В.С.* Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. М.: РАНХиГС, 2013.
11. *Петрова И.В.* Организационно-правовые аспекты управления развитием территориальных образований // Вестник ЧГУ. 2010. № 4. С. 425–430.
12. *Орешиников В.В., Низамутдинов М.М.* Разработка стратегий развития муниципальных образований на основе имитационного моделирования // Экономические и социальные проблемы: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 5. С. 138–146.
13. *Победин А.А.* Перспективы межмуниципального сотрудничества при развитии городских агломераций: опыт зарубежных стран и России // Вестник ОмГУ. Сер. Экономика. 2013. № 4. С. 43–48.
14. Проблемы межбюджетных отношений в России: науч. труды. М.: Институт Гайдара, 2012. 188 с.
15. *Ростанец В.Г., Чуркин А.О.* Межмуниципальное сотрудничество как инструмент активизации инвестиционных процессов. URL: <http://www.raen.info/files/3708/94-96.pdf>.
16. *Сахиева Р.А.* Опыт субъектов РФ в заключении и реализации внутригосударственных договоров и соглашений. URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad12>.
17. *Шубина Л.В.* Предоставление бюджетных кредитов // Бюджетный учет. 2014. № 1. С. 20–25.
18. Building Competitive Regions: Strategies and Governance, OECD 2005. P. 98.
19. *Slack E.* Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues. ICURR Publications Toronto, April 1997. P. 5. P. 12.

**‘HORIZONTAL’ INTER-BUDGET TRANSFERS:  
BEST PRACTICES OF FOREIGN COUNTRIES AND THEIR APPLICABILITY IN RUSSIA**

**Ol’ga V. BOGACHEVA,  
Olesya A. FEOKTISTOVA**

**Abstract**

**Subject** The article reviews the practice of Canada, the USA and Western European countries in using the ‘horizontal’ inter-budget transfers and compares the international and Russian practice of using such transfers.

**Objectives** The aim of the article is to analyze the inter-municipal and inter-regional economic cooperation, using ‘horizontal’ inter-budget transfers, and to develop appropriate solutions for Russia.

**Methods** Drawing on the comparative analysis, we review the practice of inter-municipal and inter-regional economic cooperation and ‘horizontal’ inter-budget transfers in Canada, the USA and Western European countries.

**Results** The analysis helped formulate major advantages and disadvantages of different forms of inter-municipal and inter-regional economic cooperation and solutions for Russia. We recommend introducing provisions to the Fiscal Code of the Russian Federation to govern the use of interregional transfers, and adopting a federal law on formation of contracts and agreements on inter-regional economic cooperation, as inter-budget transfers are applied as a tool for implementing these contracts and agreements.

**Conclusions and Relevance** The performed analysis of the practice of inter-municipal and inter-regional economic cooperation and ‘horizontal’ inter-budget transfers, and the identified advantages and disadvantages of their use contribute to the study of this financial mechanism in the Russian Federation to improve the quality of public finance management.

**Keywords:** public finance, regional finance, efficiency, budget expenditure, public administration, sector, inter-budget transfers, fiscal legislation, budget management

**References**

1. Arumova E.S. Organizatsiya mezhmunitsipal’nogo sotrudnichestva: rossiiskii i zarubezhnyi opyt

[Organization of inter-municipal cooperation: Russian and foreign experience]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem Analysis and State Management Design*, 2011, vol. 4, no. 2, pp. 37–46.

2. Ataeva A.G., Ulyayeva A.G., Yaparov G.Kh. Analiz vliyaniya vnutriregional’nykh aglomeratsionnykh protsessov na finansovoe razvitie munitsipal’nykh obrazovaniy [Analyzing the impact of intraregional agglomeration processes on the financial development of municipalities]. *Fundamental’nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2014, no. 8-2, pp. 365–371.

3. Babichev I.V., Volkov V.V., Panasyuk A.M. Pravovoe regulirovanie voprosov mezhmunitsipal’nogo sotrudnichestva. Formy mezhmunitsipal’nogo sotrudnichestva [Legal regulation of inter-municipal cooperation. Forms of inter-municipal cooperation]. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2009, no. 9-10, pp. 3–18.

4. *Voprosy razvitiya mezhmunitsipal’nogo khozyaistvennogo sotrudnichestva* [Issues of developing inter-municipal economic cooperation]. Moscow, State Duma Publ., 2010, 156 p.

5. Isupova S.S., Markvart E. Mezhmunitsipal’noe sotrudnichestvo v Germanii: vidy i formy, preimushchestva i riski [Inter-municipal cooperation in Germany: types and forms, benefits and risks]. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2009, no. 9-10, pp. 19–30.

6. Kur’yanova E.A. Formirovanie sistemy mezhbyudzhethnykh otnoshenii: problemy i perspektivy [Building the system of inter-budget relations: problems and prospects]. *Novye tekhnologii = New Technologies*, 2011, no. 4, pp. 180–183.

7. Mikhailova M.A. Gorodskaya aglomeratsiya kak novaya forma mezhmunitsipal’nogo sotrudnichestva [Urban agglomeration as a new form of inter-municipal cooperation]. *Izvestiya IGEA = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2010, no. 6, pp. 114–117.

8. Mikhailova M.A. Vozmozhnosti mezhmunitsipal’nogo sotrudnichestva v kontekste sotsial’no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal’nykh obrazovaniy,

vkhodyashchikh v irkutskuyu aglomeratsiyu [Potential for inter-municipal cooperation in the context of socio-economic development of municipalities included in the Irkutsk agglomeration]. *Izvestiya IGEA = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2011, no. 3, pp. 68–71.

9. Mikhailova M.A. Formy organizatsii mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v gorodskoi aglomeratsii [Forms of organizing inter-municipal cooperation in metropolitan area]. *Izvestiya IGEA = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2011, no. 4, pp. 105–109.

10. Nazarov V.S. *Mezhdunarodnyi opyt evolyutsii metodik raspredeleniya vyravnivayushchikh transfertov* [International experience in the evolution of methods for distribution of equalizing transfers]. Moscow, RANEPА Publ., 2013.

11. Petrova I.V. Organizatsionno-pravovye aspekty upravleniya razvitiem territorial'nykh obrazovaniy [Organizational and legal aspects of managing the development of territorial units]. *Vestnik ChGU = Vestnik Chuvashskogo Universiteta*, 2010, no. 4, pp. 425–430.

12. Oreshnikov V.V., Nizamutdinov M.M. Razrabotka strategii razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy na osnove imitatsionnogo modelirovaniya [Devising development strategies for municipalities on the basis of simulation modeling]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye problemy: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Problems: Facts, Trends, Forecast*, 2011, no. 5, pp. 138–146.

13. Pobedin A.A. Perspektivy mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva pri razvitiy gorodskikh aglomeratsii: opyt zarubezhnykh stran i Rossii [Prospects for inter-municipal cooperation in the development of urban conglomerations: experience of foreign countries and Russia]. *Vestnik OmGU. Ser. Ekonomika = Bulletin of Omsk State University. Economics Series*, 2013, no. 4, pp. 43–48.

14. *Problemy mezhibyudzhetykh otnoshenii v Rossii: nauchnye trudy* [Problems of inter-budget relations in Russia: scholarly works]. Moscow, Gaidar Institute for Economic Policy Publ., 2012, 188 p.

15. Rostanets V.G., Churkin A.O. *Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo kak instrument aktivizatsii investitsionnykh protsessov* [Inter-municipal cooperation as a tool for enhancing investment processes]. Available at: <http://www.raen.info/files/3708/94-96.pdf>. (In Russ.)

16. Sakhieva R.A. *Opyt sub"ektov RF v zaklyuchenii i realizatsii vnutrigosudarstvennykh dogovorov i soglashenii* [The experience of the Russian Federation regions in making and implementing national contracts and agreements]. Available at: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad12>. (In Russ.)

17. Shubina L.V. Predostavlenie byudzhetykh kreditov [Granting public budget loans]. *Byudzhety uchet = Budgetary Accounting*, 2014, no. 1, pp. 20–25.

18. Building Competitive Regions: Strategies and Governance. OECD, 2005, p. 98.

19. Slack E. Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues. Toronto, ICURR Publications, 1997, April, p. 5, p. 12.

---

**Ol'ga V. BOGACHEVA**

Scientific Research Financial Institute of Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation  
[bogacheva@nifi.ru](mailto:bogacheva@nifi.ru)

**Olesya A. FEOKTISTOVA**

Scientific Research Financial Institute of Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation  
[feoktistova@nifi.ru](mailto:feoktistova@nifi.ru)