

8/23

ПРЕПРИНТЫ

ПРОСТРАНСТВЕННО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ
РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ
И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА
SPATIAL DEVELOPMENT SPATIAL DEVELOPMENT
REGIONAL AND URBAN ECONOMY REGIONAL AND URBAN ECONOMY

Н. Е. Барашова, А. Н. Комарницкая

Е ЕК ИВ А ВИ И
Г И Н А Н ИН ЕН В
Е Б Е Н Г ЕГ И ВАНИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОРИЗОНТАЛЬНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ
МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Барбашова Н. Е., Институт прикладных экономических исследований
РАНХиГС, старший научный сотрудник, к.э.н., ORCID: 0000-0003-1614-7368,
barbashova-ne@ranepa.ru

Комарницкая А. Н., Институт прикладных экономических исследований
РАНХиГС, научный сотрудник, ORCID: 0000-0002-7775-2548, komarnitskaya-
an@ranepa.ru

Аннотация

Предметом исследования являются направления развития горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования. **Актуальность** исследования обусловлена сравнительно низкой распространенностью в России совместного подхода публично-правовых образований к решению проблем, при этом они играют большую роль в достижении национальных стратегических целей. **Цель** исследования – анализ перспектив применения и развития горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования в российских регионах и муниципальных образованиях. Для этого решены задачи: анализ практики межтерриториального сотрудничества в зарубежных странах, исследование опыта предоставления горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов в российских регионах и муниципальных образованиях, выявление возможностей и ограничений применения горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования России, разработка рекомендаций по совершенствованию регулирования в части горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования. **Новизна** исследования заключается в оценке степени развитости и проблем межрегионального и межмуниципального сотрудничества в России с акцентом на применяемые при таком взаимодействии финансовые инструменты. **Методом** исследования являются методы систематизации, группировки, сопоставительного анализа российского и международного опыта. Источниками информации стали данные официальных сайтов в сети Интернет Минфина России, органов власти субъектов Российской Федерации, а также теоретико-эмпирические исследования и обзоры российских и зарубежных исследователей и международных организаций. По **результатам** исследования сопоставлены зарубежный и российский опыт межтерриториального сотрудничества, оценен масштаб применения горизонтальных финансовых инструментов такого взаимодействия в России. Даны **рекомендации** по направлениям развития горизонтального сотрудничества субъектов РФ и муниципальных образований, включая как новые формы, так и совершенствование уже используемых форм, с анализом возможного применения горизонтальных межбюджетных инструментов. Сформулированы предложения по необходимому для реализации предложений совершенствованию нормативной правовой и методологической базы. Согласно **выводам** исследования, следует конкретизировать нормативное правовое регулирование, детализировав его и убрав

коллизии для отдельных форм сотрудничества, а также сформировать и распространить «лучшие» практики организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества. **Перспективы** исследования заключаются в оценке последствий реализации предлагаемых направлений развития межрегионального и межмуниципального сотрудничества в России.

Ключевые слова

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО, МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО, ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ПРОЕКТЫ, АГЛОМЕРАЦИИ, ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ, ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ СУБСИДИИ, ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ

Коды JEL Classification

H30, H70, H71, H77

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION
OF HIGHER EDUCATION
“THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND
PUBLIC ADMINISTRATION”
(RANEPA)

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF HORIZONTAL INSTRUMENTS
OF INTERBUDGETARY REGULATION**

Barbashova N. E., Institute for Applied Economic Research, RANEPA, senior research fellow, Cand. Sci. (Econ.), ORCID: 0000-0003-1614-7368, barbashova-ne@ranepa.ru

Komarnitskaya A. N., Institute for Applied Economic Research, RANEPA, research fellow, ORCID: 0000-0002-7775-2548, komarnitskaya-an@ranepa.ru

Moscow 2023

Abstract

The **subject** of the study is the directions of development of horizontal instruments of interbudgetary regulation. The **relevance** of the study consists in a relatively low prevalence in Russia of a joint approach of public legal entities to solving problems and in a high role of subnational entities in achieving national strategic goals. The **purpose** of the study is to analyze the prospects for the use and development of horizontal instruments of interbudgetary regulation in Russian regions and municipalities. For this purpose, the following **tasks** were solved: analysis of the practice of interterritorial cooperation in foreign countries, study of the experience of providing horizontal interbudgetary transfers and budget loans in Russian regions and municipalities, identification of opportunities and limitations in the use of horizontal interbudgetary instruments in Russia, development of recommendations for improving regulation of horizontal interbudgetary instruments. The **novelty** of the study is in assessing the level of development and problems of interregional and intermunicipal cooperation in Russia with an emphasis on the financial instruments used in such interaction. The research **method** is systematization, grouping, comparative analysis of Russian and international experience. The sources of information were data from official websites of the Ministry of Finance of Russia, government bodies of the constituent entities of the Russian Federation, as well as theoretical and empirical studies and reviews of Russian and foreign researchers and international organizations. Based on the **results** of the study, foreign and Russian experience in interterritorial cooperation was compared, and the scale of application of horizontal financial instruments of such interaction in Russia was assessed. **Recommendations** are given on the areas of development of horizontal cooperation between regions and municipalities in Russia, including both new forms and improvement of already used forms, with an analysis of the possible use of horizontal interbudgetary instruments. **Proposals** have been formulated for the improvement of the regulatory, legal and methodological framework necessary for the implementation of the proposals. According to the findings of the study, it is necessary to specify the legal regulation, detailing it and removing conflicts for certain forms of cooperation, as well as to form and disseminate “best” practices for organizing interregional and intermunicipal cooperation. The **prospects** of the study are to assess the consequences of the implementation of the proposed directions for the development of interregional and intermunicipal cooperation in Russia.

Key words

INTERBUDGETARY RELATIONS, INTERREGIONAL COOPERATION,
INTERMUNICIPAL COOPERATION, INFRASTRUCTURE PROJECTS,
AGLOMERATIONS, HORIZONTAL EQUALIZATION, HORIZONTAL SUBSIDIES,
HORIZONTAL BUDGET CREDITS

JEL Classification

H30, H70, H71, H77

СТРУКТУРА

Введение.....	8
1 Применение горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования в зарубежных странах	9
2 Анализ развития системы предоставления горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях	12
3 Рекомендации по совершенствованию системы предоставления горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов российскими регионами и муниципальными образованиями.....	16
Заключение	23
Благодарности.....	25
Список источников	26

Введение

Субнациональный уровень власти выполняет важнейшие функции в достижении общенациональных приоритетов и целей развития. В этой связи важно состояние системы межбюджетных отношений и доступных инструментов межбюджетного взаимодействия, в частности. Необходимость совершенствования и развития инструментов, позволяющим публично-правовыми образованиям совместно решать проблемы отражена в Стратегии пространственного развития РФ. В последние годы уже были сделаны определенные шаги в указанном направлении: нормативно урегулирована возможность регионов и муниципалитетов предоставлять «горизонтальные» субсидии, а также «горизонтальные» бюджетные кредиты. Однако требуется масштабирование практики использования перечисленных финансовых инструментов: так «горизонтальные» бюджетные кредиты за три последних года применялись единожды, причем между местными бюджетами. Низкая востребованность инструментов горизонтального сотрудничества требует анализа. Сопоставление международной и отечественной практики совместного решения вопросов, может позволить выявить те формы взаимодействия территорий, которые пока слабо развиты или вовсе не применяются, но перспективны для использования в России.

Как правило исследование проблематики сотрудничества территорий сводится к его организационным, институциональным и правовым аспектам. Внимание к финансовой стороне межтерриториального взаимодействия в исследовательской среде встречается крайне редко, что обуславливает новизну данного исследования, в котором опыт и формы межтерриториального взаимодействия рассматриваются через призму финансовых инструментов, которые задействуют или потенциально могут задействовать территории.

Цель работы – анализ перспектив применения и развития горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования в российских регионах и муниципальных образованиях.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи: анализ применения горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования в зарубежных странах, анализ развития системы предоставления горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов в российских регионах и муниципальных образованиях, выявление возможностей и ограничений применения горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования на региональном и муниципальном уровне в Российской Федерации, разработка рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой и методологической базы, регулирующей использование российскими регионами и муниципальными образованияами горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования.

Методология исследования опирается на методы сравнения, группировки, синтеза и включает в себя обзор как российских, так и зарубежных источников, посвященных теории и практике горизонтального межбюджетного взаимодействия, а также анализ нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, рассмотрение практик взаимодействия регионов и муниципалитетов в России и за рубежом.

Результаты исследования могут быть использованы в интересах Минфина России, финансовых органов субъектов РФ для корректировки межбюджетной политики.

1 Применение горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования в зарубежных странах

Горизонтальное межбюджетное взаимодействие — это финансовые отношения между бюджетами публично-правовых территориальных образований, относящихся к одному и тому же уровню бюджетной системы. Роль межправительственных горизонтальных связей в достижении целей и задач государства предмет исследования многих российских и зарубежных специалистов (М. Портера [1], Н. Данфорда [2], Г. Лаппо [3], С.Глазьева [4] и др.) В работе [5] место горизонтального межправительственного взаимодействия в числе других инструментов определено в соответствии с *таблицей 1*.

Таблица 1

Инструменты межправительственного взаимодействия

Формы взаимодействия	Наиболее эффективные сферы применения	Используемые инструменты	Риски, издержки и возможные слабые стороны
Вертикальное взаимодействие	Выравнивание с учетом региональных и местных особенностей. Направление региональных и местных инвестиций в сферы национальных приоритетов. Предотвращение межтерриториальных конфликтов интересов и неэффективной деятельности. Экономия на масштабе	Межбюджетные трансферты (МБТ). Межправительственные контракты. Межправительственные платформы и публичное обсуждение актуальных вопросов. Стратегическое планирование с учетом региональных и местных интересов	Информационная асимметрия. Противоречия интересов у разных уровней власти. Нехватка бюджетных средств для решения всех проблем. Противоречия между целями территориального развития и отраслевыми интересами. Репутационные издержки правительства
Горизонтальное взаимодействие	Объединение ресурсов и достижение эффекта масштаба в инвестиционных проектах	Различные формы межрегиональной и межмуниципальной кооперации (в т.ч. договорные соглашения, специально созданные организации, консультативные органы). Ассоциации местных и региональных властей	Неспособность достичь экономии на масштабе, достаточной для компенсации вложений. Распыление усилий на мелкие и нескоординированные проекты. Возникновение проектов с противоречивыми целями, непреднамеренные отрицательные эффекты
Договорные отношения	Обеспечение соблюдения законодательства, четкое разграничение прав и обязанностей сторон при реализации проектов. Ответственность за результаты	Контракты между уровнями правительства. Межгосударственные площадки для проектирования и исполнения контрактов	Плохая структура контракта приводит к неэффективному распределению ресурсов. Слабая связь между условиями контракта и конечными целями. Мошенничество

Источник: [5].

Горизонтальные инструменты межбюджетного регулирования используются во многих странах и развиваются либо на основе исторически сложившейся системы государственного устройства (что характерно для стран Западной Европы), либо как синтез лучших международных практик (что активно используется в странах СНГ). Они применяются в бюджетной политике для решения множества задач, которые можно сгруппировать в межтерриториальное сотрудничество и взаимодействие в рамках горизонтального выравнивания. Отмечается [6], что обеспечение равного доступа к

конституционно гарантированным правам и устойчивое развитие регионов с учетом их индивидуальных особенностей и преимуществ являются основными целями межрегиональной интеграции в контексте бюджетной и региональной политики.

Виды организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества многообразны: постоянное или временное объединение публично-правовых образований (ППО) по отраслевому или территориальному признаку, договор в рамках реализации конкретного проекта, создание и совместное финансирование организации, осуществляющей услуги всем участникам соглашения.

Формы финансовых отношений между ППО одного уровня в рамках подобных коопераций тоже могут быть различными: взносы в общий фонд, горизонтальные трансферты, передача трансфертозамещающих отчислений от налогов, горизонтальные бюджетные ссуды или бюджетные кредиты. Отдельным направлением горизонтального межтерриториального сотрудничества является передача полномочий от одного публично-правового образования другому вместе финансовыми ресурсами. Трансферты в рамках межрегиональной и межмуниципальной кооперации носят целевой характер. Нормативно-правовое регулирование межтерриториального сотрудничества, как правило, устанавливается на уровне центрального правительства рамочно, а конкретные правила и механизмы утверждаются на субнациональном уровне.

Отметим, что применение горизонтальных межбюджетных трансфертов в чистом виде (из бюджета в бюджет того же уровня) из всех федеративных государств практикуется только в Швейцарии и частично - в Германии. Это обусловлено историческими тенденциями развития данных стран. Как правило, нормативно-правовые рамки горизонтального выравнивания устанавливает вышестоящий уровень власти, поскольку сглаживание территориальных дисбалансов является полномочием национального уровня. В случае федеративного устройства страны федеральное законодательство обычно закрепляет за регионами обязанность по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов, входящих в их состав. Однако в конституциях Германии и Швейцарии указано, что финансово сильные регионы обязаны помогать финансово слабым. Следовательно, обязательства по справедливому распределению финансовых ресурсов в этих странах отчасти являются полномочием регионального уровня. При этом применение горизонтальных (без участия вышестоящего уровня) межбюджетных инструментов при выравнивании даже в этих государствах осуществляется в сочетании с трансфертами из федерального бюджета, а методика распределения утверждается федеральными законами.

Модель межбюджетного выравнивания с применением элементов горизонтальных инструментов достаточно успешно используется во многих странах, несмотря на то что большинство исследователей признают наиболее эффективной системой выравнивания традиционную схему с распределением централизованных средств из вышестоящего бюджета [7, 8]. Заметим, что в Швейцарии, Германии и Дании горизонтальные трансферты являются дополнением к вертикальным грантам.

Применение тех или иных методов межтерриториального взаимодействия, как правило, имеет исторически обусловленный контекст и напрямую следует из модели бюджетного устройства в конкретном государстве. Так, в Швейцарии взаимодействие между публично-правовыми образованиями по горизонтали на региональном уровне осуществляется в следующих аспектах: межкантональные соглашения, межкантональные конференции. Примером первого может служить система финансирования высшего образования, основанная на межкантональных соглашениях и использующая горизонтальные трансферты. При этом в финансировании образовательных программ принимает участие и центральное правительство [9]. Межмуниципальное горизонтальное взаимодействие в Швейцарии даже более распространено и разнообразно, чем межкантональное. Стратегия объединения усилий нескольких муниципалитетов для реализации общественных задач получила широкое распространение с середины 1990-х гг. Кооперация небольших коммун позволяет достичь лучшего качества услуг с наименьшими

затратами, в том числе и административными. Это касается, прежде всего, услуг, требующих содержания дорогой инфраструктуры (школы, больницы) [10].

Германская модель федерализма позволяет нескольким землям объединяться для защиты общих интересов и решения совместных задач. Такая особенность получила в ФРГ название кооперативного федерализма и реализуется через сотрудничество земель с федеральным центром, а также сотрудничество земель между собой на всех уровнях, прежде всего в форме конференций министров земель. Межмуниципальное сотрудничество позволяет решать совместно вопросы, которые не могут быть профинансированы малыми общинами индивидуально. Наиболее распространенные формы межмуниципального взаимодействия в Германии - кооперация, целевой союз, целевое соглашение, создание предприятий с совместным финансированием. Самые распространенные сферы, в которых межмуниципальная кооперация применяется наиболее часто — это водоснабжение и водоотведение, территориальное планирование, пожарная охрана, занятость населения, развитие культуры [11]. Межмуниципальные горизонтальные трансферты в Германии могут передаваться в рамках системы разграничения полномочий. Что касается выравнивания муниципальных образований, то здесь в большинстве случаев используется традиционная вертикальная схема: земли выделяют средства на выравнивание из своего бюджета и распределяют между муниципалитетами по единой формуле.

В Дании выделяется 3 типа организации межмуниципальной кооперации: закупка услуг несколькими небольшими муниципалитетами у одного крупного или высокообеспеченного муниципалитета; создание сообщества, который имеет общее руководство, свой бюджет и наблюдательный комитет; компании.

В Канаде наблюдается большое разнообразие форм межмуниципального сотрудничества, при этом для каждой провинции характерны индивидуальные особенности. Так, в Британской Колумбии с 1965 г. действуют региональные округа, на основе которых создаются межмуниципальные компании, которые оказывают гражданам разнообразные услуги (театры, медицинские центры и аэропорты). В провинции Альберта в соответствии с законом о региональных муниципальных службах действуют 14 комиссий в сфере коммунальных услуг (поставка воды, канализация, переработка твердых бытовых отходов), которые создаются муниципалитетами на добровольной основе. Комиссии действуют автономно от муниципалитетов, самостоятельно устанавливают тарифы на свои услуги, основываясь на принципе полной восстановительной стоимости (с учетом не только текущих, но и капитальных затрат) и получают поддерживающие гранты из бюджета провинции. В Саскачеване с 1993 г. действует программа межмуниципальной кооперации, в рамках которой формируются межмуниципальные партнерства по оказанию широкого спектра общественных услуг. Имущество партнерств используется муниципалитетами совместно на условиях аренды. Каждый муниципалитет-член партнерства выделяет для него трудовые ресурсы и осуществляет финансовые взносы. [12].

Проведенный обзор зарубежной практики межрегионального и межмуниципального сотрудничества позволяет выделить несколько базовых форм такого сотрудничества, в рамках которых могут использоваться горизонтальные инструменты межбюджетного регулирования. В число таких базовых форм относятся:

- межмуниципальные и межрегиональные проекты, представляющие собой соглашение ограниченного срока действия для решения определенной задачи;
- межмуниципальные компании;
- межмуниципальные союзы (они могут называться ассоциациями, округами, сообществами и т.д.) по оказанию одной или нескольких услуг населению территорий, входящих в союз: при этом структура, непосредственно оказывающая услуги, может являться предприятием в собственности одного из муниципалитетов, или предприятием в межмуниципальной собственности, или независимым юридическим лицом, или посредником, закупающим товары и услуги у частных компаний;
- одноуровневые и двухуровневые агломерации.

2 Анализ развития системы предоставления горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях

В российской практике функционируют различные формы межтерриториального взаимодействия, некоторые из которых ограничиваются скорее представительными функциями, другие – непосредственно направлены на решение конкретных проблем, реализацию проектов и пр. [13]. Однако до сих пор не сформировано единого нормативного правового акта, посвященного вопросам целей, организации и формам горизонтального взаимодействия на региональном уровне, условиям выбора той или иной формы сотрудничества. Для местного уровня власти некоторые из перечисленных вопросов раскрыты в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон № 131).

Агрегируя положения федеральных нормативных правовых актов, выделяют 3 формы межтерриториального сотрудничества в России [14]:

- 1) ассоциативная (формирование несколькими ППО ассоциаций, союзов, межтерриториальных советов);
- 2) договорная (заключение несколькими (2 и более) ППО соглашений, договоров, меморандумов и пр.);
- 3) хозяйственная (формирование несколькими ППО хозяйственных обществ в форме коммерческих организаций (непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), некоммерческих организаций (автономных некоммерческих организаций, фондов)).

Ассоциативная форма используется главным образом для политического и информационного взаимодействия ППО. В рамках таких форм реализуется деятельность по представлению интересов, выработки общих концепций/видений развития, выстраиванию взаимодействия с органами власти других уровней, анализу и агрегированию практик и пр. Такие объединения ППО предназначены для непосредственного предоставления услуг населению территорий или реализации конкретного проекта и на практике не включают вопросы финансовых взаимоотношений и механизмов. Однако в рамках ассоциаций муниципальные образования – участники могут внести в нее целевые взносы, если подобное предусмотрено документами, регулирующими ее функционирование. Таким образом, ассоциации также могут выступать инструментом решения совместных проблем местного уровня с привлечением финансовых средств местных бюджетов, хотя, как показывает практика, такие случаи достаточно редкие [15].

Хозяйственные формы горизонтального взаимодействия, напротив, создаются в контексте необходимости решения общих для ППО-участников экономических задач, вопросов в пределах ведения субъектов РФ, вопросов местного значения. Цель подобных форм взаимодействия – объединение ресурсов (в том числе финансовых) нескольких ППО. В рамках данных форм на публично-правовые образования – участников накладываются имущественные и/или финансовые обязательства. Хозяйственные формы межтерриториального сотрудничества, таким образом, являются приоритетной формой горизонтального взаимодействия, с точки зрения решения возможных проблем территорий, а также их экономического развития. Данные формы взаимодействия могут позволить добиться экономии за счет объединения для решения какой-либо проблемы. Однако, как показывает практика, в настоящее время такие формы не имеют широкого распространения. Так, межмуниципальные хозяйственные общества, по данным Росстата России, присутствуют только в 20 субъектах РФ на постоянной основе (начиная с 2008 г.)

или в течение достаточно длительного периода времени (последние 5-7 лет), тогда как в 25 субъектах РФ такая форма межмуниципального сотрудничества не применялась (в 2008-2020 гг.) [16].

На 1.01.2021 г. функционировало более 290 межмуниципальных хозяйственных обществ, были заключены 591 договор и соглашения о сотрудничестве с другими муниципальными образованиями в пределах страны [17]. Сопоставляя с общим количеством муниципальных образований на указанную дату (20 303 единицы [18]), подтверждается распространенный тезис [19, 20, 21, 22] о необходимости более масштабного практического применения инструментов межмуниципального взаимодействия в России. Для сравнения ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества, реализуемая посредством взаимодействия муниципальных образований в рамках различных объединений, советов, ассоциаций и союзов насчитывала 17 800 участников (то есть охватывала 87,7% всех муниципалитетов страны).

Возможная причина низкой распространенности межмуниципальных хозяйственных обществ – наличие пробелов в нормативной правовой базе. Так ни Законом № 131, ни Гражданским кодексом РФ (ГК РФ) не урегулированы вопросы создания муниципальными образованиями таких обществ, инструменты сотрудничества участников в рамках деятельности данных обществ, а также отсутствует регламентация порядков заключения и реализации межтерриториальных соглашений на местном уровне (кроме связанных с реализацией инфраструктурных проектов). Кроме того, в Законе №131 не определено понятие «вопросы местного значения межмуниципального характера». Вследствие этого возникают проблемы при необходимости использования бюджетных средств для решения вопросов межмуниципального характера.

Согласно ГК РФ, муниципалитеты не в праве создавать межмуниципальные учреждения и предприятия, поскольку у них может быть только один учредитель, тогда как межмуниципальные организации предполагают наличие в составе как минимум двух учредителей. Однако на практике встречается нарушение указанных требований ГК РФ (статьи 113, 114, 123.21): муниципалитеты создают организации межмуниципального сотрудничества в форме муниципальных бюджетных учреждений (порядка 6,2 тыс. на территории России) и муниципальных унитарных предприятий (порядка 4,5 тыс. на территории России) [17]. Таким образом, пока в практике преобладают неразрешенные формы межтерриториальной кооперации (из группы хозяйственных форм взаимодействия).

Проанализировав вариативные формы межрегионального и межмуниципального взаимодействия, можно заключить, что актуальной является проблема финансового обеспечения такого сотрудничества как в части изыскания средств местных бюджетов, так и формализации инструментов и порядка их использования в рамках такого сотрудничества. Основу нормативного регулирования финансовой стороны межбюджетных отношений составляет Бюджетный кодекс РФ (БК РФ). Из установленного им перечня форм межбюджетных трансфертов, которые предоставляются из бюджета субъекта РФ, из местного бюджета, могут быть выделены применимые для целей совместного решения территориями одного уровня проблем, реализации проектов (*рисунк 1*).

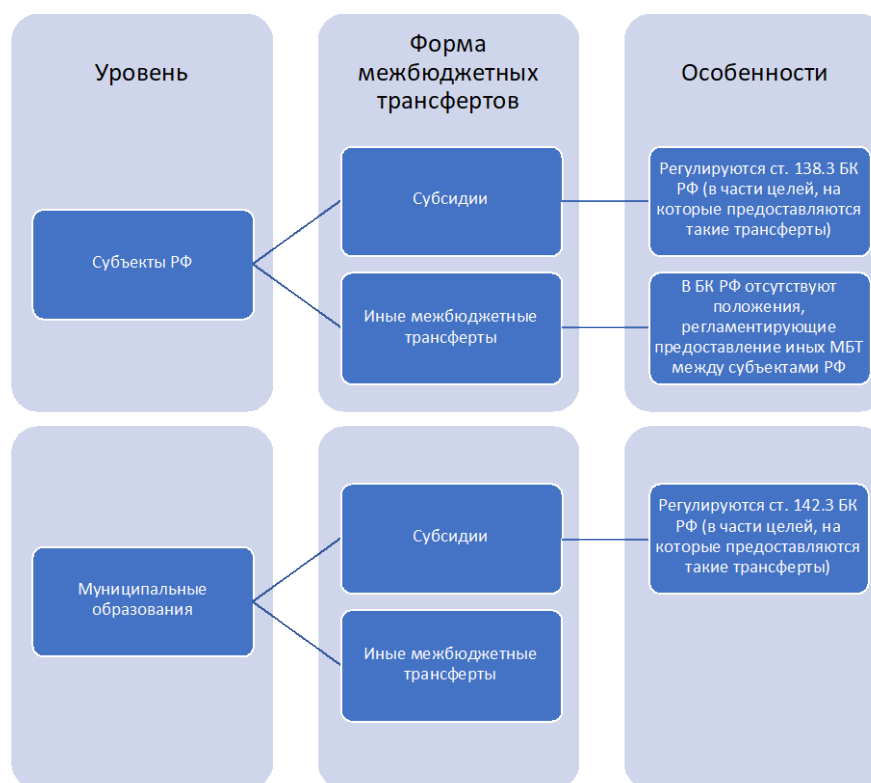


Рисунок 1. Формы межбюджетных трансфертов, применимые для горизонтального взаимодействия на региональном и муниципальном уровнях в РФ

Важный вопрос при использовании инструмента горизонтальных субсидий – определение уровней софинансирования со стороны ППО, которое предоставляет субсидию, и реципиента данного трансферта. Выбор в пользу решения об указанных уровнях на основе результатов переговоров между ППО, предоставляющим трансферт, и его реципиентом может снижать прозрачность данного инструмента межбюджетного регулирования. Формульный подход к определению уровней софинансирования, с одной стороны, более формализован, повышает прозрачность предоставления субсидии, а с другой – затруднителен в части реализации в случае предоставления такой субсидии для целей, где проблематично определить круг получателей услуг/благ по результатам использования субсидии. Стоит отметить, что в случае горизонтальных субсидий (как региональных, так и муниципальных), важным условием предоставления таких трансфертов является наличие у ППО-получателя необходимых для выполнения своей части обязательств бюджетных ассигнований.

Как показал анализ российского регионального и муниципального опыта, горизонтальные инструменты межбюджетного регулирования, закрепленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в настоящее время достаточно ограниченно применяются на практике. Наиболее многочисленное и масштабное горизонтальное финансовое взаимодействие из всех регионов – у г. Москвы. В 2023 г. столица имеет заключенные соглашения о сотрудничестве со всеми субъектами РФ, а также наработанный опыт межбюджетной финансовой поддержки некоторых из них. За исключением г. Москвы прочие субъекты РФ не столь широко и в существенно меньших объемах используют межбюджетные трансферты при сотрудничестве с другими субъектами РФ.

Также субъекты РФ, согласно п. 1 статьи 138.3 БК РФ, вправе направлять субсидии другому субъекту РФ в целях софинансирования реализации местных полномочий на его территории («транзитные» субсидии). Среди всех муниципальных образований на территории России только 48 воспользовались инструментом горизонтальных субсидий.

В целом за последние 3 года наблюдается расширение практики использования муниципальных горизонтальных субсидий, хотя объем такой формы трансфертов остается весьма незначительным. Несмотря на большую географию использования данного инструмента (количество субъектов Российской Федерации, муниципалитеты которых направляют такие трансферты другим муниципалитетам, постепенно увеличивается), распространенность горизонтальных субсидий все еще крайне низка на территории России.

В соответствии с федеральным бюджетным законодательством, горизонтальный характер могут иметь бюджетные кредиты, то есть предоставляться заемщикам того же уровня власти, что и кредитор. Субъекты РФ пока не применяли данный инструмент, тогда как на местном уровне его использовали один раз в 2022 г. [23].

3 Рекомендации по совершенствованию системы предоставления горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов российскими регионами и муниципальными образованиями

Резюмируя тенденции последних лет в части межтерриториального взаимодействия, определяется [17, 24, 25] ряд актуальных проблем, которые целесообразно решить для развития сотрудничества между ППО одного уровня власти:

- наличие пробелов в нормативном правовом регулировании механизмов межтерриториального взаимодействия и сопутствующих вопросов (например, в части агломерационного развития, форм и системы сотрудничества на уровне субъектов РФ, вопросов создания муниципальных хозяйственных обществ, регулирования инструмента межрегиональных и межмуниципальных соглашений);
- низкая распространенность хозяйственных форм межтерриториального взаимодействия;
- низкое использование финансовых инструментов межтерриториального взаимодействия;
- слабое транслирование имеющихся практик другим ППО;
- слабая методическая поддержка по вопросам применения механизмов взаимодействия ППО.

Сопоставление российского и зарубежного опыта в сфере использования горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования позволяет выделить перспективные направления совершенствования этих инструментов с учетом международной практики.

1. Предлагается внедрить элементы горизонтального перераспределения финансовых ресурсов в рамках межбюджетного выравнивания и для этого пересмотреть подход к централизации 1% налога на прибыль, а именно не смешивать средства от централизации налога на прибыль с федеральными средствами для выравнивания. Далее возможны варианты:

- распределять эти средства как дополнительные отчисления от налога на прибыль по дифференцированным нормативам;
- распределять эти средства как горизонтальные субсидии от более обеспеченных регионов менее обеспеченным (для этого потребуются, чтобы централизация касалась только регионов с высокой бюджетной обеспеченностью);
- распределять эти средства как обычную дотацию, но сделать прозрачным вклад каждого региона в распределяемую и, соответственно, получаемую сумму.

Такой подход более предпочтителен, чем действующая система, которая вызывает негативный отклик у регионов по причине ее непрозрачности и отрицательных стимулов. "Видимость" вклада каждого региона в процесс выравнивания и распределение средств в виде горизонтальных субсидий способствует идее национальной консолидации, а передача трансферта в виде отчислений от налога на прибыль может усилить мотивацию регионов к развитию собственной доходной базы [26].

2. Аналогичный подход можно применить к механизму "отрицательного трансферта" на субфедеральном уровне. Предложения по замене "отрицательного трансферта" горизонтальными субсидиями встречаются в работах отечественных исследователей, в частности, [27].

3. В целях развития межтерриториальной кооперации следует разработать на федеральном уровне подробные методические рекомендации по применению горизонтальных инструментов межбюджетного регулирования, включая описание сфер их применения, преимуществ и недостатков, возможные альтернативы, тексты модельных

соглашений и типовых нормативных правовых актов. Этой же цели будет способствовать реализация пилотных проектов по межрегиональному и межмуниципальному сотрудничеству, создание открытой библиотеки "лучшей практики". Имеет смысл разработать отдельный блок методических рекомендаций и модельных НПА для городских агломераций.

4. Очевидное преимущество использования горизонтальных субсидий по сравнению с финансированием из федерального центра - минимизация бюрократических процедур, связанных с согласованием, утверждением и выделением бюджетных средств. Кроме того, регионы в данном случае могут стать инициаторами интеграционных процессов. Межрегиональные горизонтальные субсидии имеют перспективы в отношении субъектов, имеющих непосредственную географическую связь (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Севастополь и Республика Крым, Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) [28].

5. Имеет смысл рассмотреть межмуниципальное сотрудничество как альтернативу укрупнению муниципальных образований (слиянию поселений, образованию муниципальных округов). Во многих зарубежных странах (Швейцария, Франция, Дания, США и других) был сделан выбор именно в пользу этого пути. Очевидный плюс такого подхода - избирательность. При экономии на масштабе в тех сферах, где это необходимо, останется возможность решать вопросы местного значения на поселенческом уровне. В настоящее время федеральная инициатива по укрупнению муниципальных образований и переходу на одноуровневую систему местного самоуправления находит положительный отклик не у всех субъектов Российской Федерации. В частности, в регионах Поволжья (Республика Татарстан, Республика Башкортостан) успешно действует двухуровневая система МСУ, поселения и районы активно используют все инструменты межбюджетного регулирования, доступные для местного уровня [23]. Кроме того, форсированное формирование муниципальных округов приводит к потере статуса некоторых моногородов, что отрицательно сказывается на территориальном развитии.

6. Горизонтальные бюджетные кредиты являются эффективным инструментом для точечного решения вопросов развития территорий в случае их невысокой бюджетной обеспеченности, а также для реализации локальных проектов. Для развития данного инструмента следует создать необходимую методологическую базу.

7. Необходимо иметь в виду, что низкий объем горизонтальных субсидий не всегда является свидетельством невостребованности данного инструмента. Во-первых, неравномерность объемов субсидий может быть связана с инвестиционным циклом (на момент строительства межмуниципального объекта объемы субсидий велики, далее они становятся не инвестиционными, а поддерживающими, их объем сокращается, однако необходимость в них сохраняется). Во-вторых, межбюджетные субсидии - не единственный механизм межтерриториальной кооперации. Как показывает международная практика, среди форм межмуниципального сотрудничества широкое распространение имеют такие, как создание организаций на взносы нескольких муниципалитетов, либо закупка товаров и услуг из общего фонда. Такие платежи будут отражаться в отчетности как субсидии юридическим лицам, а не другим бюджетам. Тем не менее эти формы все равно являются инструментами горизонтального взаимодействия между бюджетами одного уровня. Для адекватной оценки масштабов бюджетных средств, задействованных в процессе межтерриториального сотрудничества, рекомендуется разработать механизм специфического отражения соответствующих финансовых потоков в бюджетной отчетности.

Систему межрегионального и межмуниципального сотрудничества в России предлагается построить вокруг возможных форм, в рамках которых уже определить особенности взаимодействия участников и организации процессов, используемых бюджетных и межбюджетных инструментов, а также сфер применения.

К рекомендуемым формам горизонтального взаимодействия относятся: проекты (создание объекта имущества в собственности одного из ППО для последующего совместного использования; совместная коммерческая организация (отдельное юридическое лицо, оказывающее услуги); совместная НКО (отдельное юридическое лицо, оказывающее услуги в социально-значимых сферах)); союзные формы; агломерации; горизонтальное выравнивание. Перечисленные формы не являются взаимоисключающими. Напротив, в рамках агломерационного развития муниципальные образования, входящие в агломерацию, могут реализовывать совместный проект, например, заключающийся в создании объекта инфраструктуры для последующего совместного использования. Союзы муниципальных образований также могут формироваться на территории агломерации. Схемы горизонтального выравнивания могут стать источником бюджетных средств для субъектов РФ или муниципалитетов, в том числе для их участия в какой-то из форм межтерриториального взаимодействия (например, совместном проекте, союзе).

Финансовыми инструментами участия субъектов Российской Федерации / муниципальных образований в реализации межрегионального / межмуниципального проекта могут выступать:

- «горизонтальные» субсидии бюджету субъекта Российской Федерации / муниципального образования;
- закупка товаров / работ / услуг;
- «горизонтальный» бюджетный кредит;
- бюджетные инвестиции;
- «горизонтальные» иные межбюджетные трансферты субъекту Российской Федерации / муниципальному образованию.

Резюме предлагаемого совершенствования форм межтерриториального взаимодействия относительно действующей системы представлено ниже (таблица 2).

Таблица 2

Предложения по совершенствованию системы форм межтерриториального взаимодействия в России

Существующая форма взаимодействия	Цель создания	Ограничения/проблемы	Предложения по модификации (при необходимости) формы взаимодействия	Особенности (в т.ч. возможные сложности) реализации предложений на практике
<i>Региональный уровень</i>				
Ассоциации	Представление общих интересов; анализ, обобщение, обмен лучшей практики; формирование общей концепции	Представительские, информационные функции; неориентированная на решение вопросов регионального значения деятельность; не реализуется финансовое взаимодействие участников; снижение роли и значимости ассоциаций в межрегиональном сотрудничестве	Сохранение формы как площадки для выработки общих направлений сотрудничества, общей позиции по тому или иному вопросу	Рекомендуется formalизовать и структурировать законодательно разрешенные формы межрегионального взаимодействия
Договоры, соглашения, меморандумы	Обозначение направлений сотрудничества	Не предусматривают финансовых инструментов взаимодействия участников (кроме соглашений о предоставлении МБТ)	Сохранение формы как инструмента обозначения направлений межрегионального сотрудничества	
			Межрегиональный проект – создание объекта имущества в собственности одного из регионов для последующего совместного использования.	Рекомендуется formalизовать и структурировать законодательно разрешенные формы межрегионального взаимодействия. В рамках проекта между регионами-участниками заключается соглашение, определяющее основные параметры проекта, участие и ответственности сторон. Рекомендуется использовать регулирование в части заключения соглашений о совместном развитии инфраструктуры (Постановление Правительства РФ № 167). Необходимо внесение изменений в БК РФ в части урегулирования «горизонтальных» форм МБТ. В случае использования горизонтальных МБТ (субсидий, иных МБТ) на инвестиционном этапе и / или этапе эксплуатации / предоставления услуг, между

				соответствующими регионами – участниками проекта заключается соглашение, определяющее условия предоставления данного трансферта. Порядок заключения соглашения определяется субъектом РФ, предоставляющим трансферт
-	-	-	Межрегиональный проект - предприятие (учреждение) в ведении одного из регионов-участников.	Пока данная форма сотрудничества не видится перспективной для применения в России вследствие отсутствия консенсуса о предоставлении права нескольким ППО быть учредителями унитарных предприятий
-	-	-	Межрегиональный проект – межрегиональная коммерческая организация (отдельное юридическое лицо, оказывающее услуги) в форме непубличного акционерного общества или ООО.	Рекомендуется формализовать и структурировать законодательно разрешенные формы межрегионального взаимодействия
-	-	-	Межрегиональный проект - межрегиональная некоммерческая организация (отдельное юридическое лицо, оказывающее услуги в социально-значимых сферах).	Рекомендуется формализовать и структурировать законодательно разрешенные формы межрегионального взаимодействия. Требуется четко определить возможность учреждения автономных некоммерческих организаций, фондов несколькими субъектами РФ посредством внесения изменений в ГК РФ, федеральный закон об НКО.
-	-	-	Агломерации	См. раздел «Агломерации» для муниципального уровня
Форма горизонтального выравнивания	Централизация 1 п.п. региональной части налога на прибыль, которая направляется на увеличение общего объема федеральных выравнивающих дотаций	Непрозрачный результат механизма	Сохраняется	Не требуется корректировки нормативной правовой базы, методики распределения выравнивающих дотаций. Рекомендуется ежегодно оценивать и размещать в открытых источниках (сайт Минфина России, сайт Счетной палаты РФ) финансовый результат от механизма
<i>Муниципальный уровень</i>				

Ассоциации, союзы и иные объединения	Организация взаимодействия ОМСУ, выражение и защита общих интересов муниципальных образований	Отсутствует объединение ресурсов муниципалитетов-участников, не занимаются предоставлением услуг/реализацией проектов	Сохранить как форму сотрудничества муниципалитетов, но расширить функционал на решение вопросов местного значения	Внесение изменений в Закон № 131-ФЗ (ст. 8 Межмуниципальное сотрудничество), включив межмуниципальные НКО в число форм межмуниципального сотрудничества, а также распространив на ассоциации и иные формы НКО цель – решение вопросов местного значения, в т.ч. посредством объединения финансовых, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения
Договоры, соглашения	Объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения	Как правило, не предусматривают финансовых инструментов взаимодействия участников (кроме соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов)	Сохранить как инструмент обозначения направлений межмуниципального сотрудничества	-
			Межмуниципальный проект – создание объекта имущества в собственности одного из муниципалитетов для последующего совместного использования	В рамках проекта между муниципалитетами-участниками заключается соглашение, определяющее основные параметры проекта, участие и ответственности сторон. Рекомендуются использовать регулирование в части заключения соглашений о совместном развитии инфраструктуры (Постановление № 167). Необходимо внесение изменений в БК РФ в части урегулирования «горизонтальных» форм межбюджетных трансфертов, расширения действия «горизонтальных» бюджетных кредитов на муниципальные образования разных субъектов РФ. В случае использования горизонтальных МБТ (субсидий, иных МБТ) на инвестиционном этапе и / или этапе эксплуатации / предоставления услуг, между соответствующими муниципалитетами – участниками проекта заключается соглашение, определяющее условия предоставления данного трансферта. Порядок заключения соглашения определяется муниципалитетом, предоставляющим трансферт
Межмуниципальные организации (непубличные акционерные общества, ООО)	Объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения	Слабо распространены на практике, в т.ч. из-за отсутствия методологической базы по формированию и функционированию таких организаций, по межмуниципальному	Сохраняется как один из видов межмуниципальных проектов – межмуниципальная коммерческая организация (отдельное юр. лицо, оказывающее услуги) в форме непубличного акционерного общества или ООО	-

		взаимодействию в рамках таких организаций		
Некоммерческие организации муниципальных образований (в форме автономной некоммерческой организации (АНО), фонда)	-	В Законе № 131-ФЗ не установлено, с какой целью учреждаются такие организации. Муниципальное образование лишается права собственности на имущество, переданное такой организации	Сохраняется как один из видов межмуниципальных проектов – межмуниципальная некоммерческая организация (отдельное юридическое лицо, оказывающее услуги в социально-значимых сферах)	Рекомендуются поправки в Закон № 131-ФЗ в части дополнения статьи 8 (межмуниципальное сотрудничество), в ГК РФ, закон об НКО.
-	-	-	Межмуниципальный проект - предприятие (учреждение) в ведении одного из муниципалитетов-участников.	Пока данная форма сотрудничества не видится перспективной для применения в России вследствие отсутствия консенсуса о предоставлении права нескольким публично-правовым образованиям быть учредителями унитарных предприятий
-	-	-	Агломерации	Требуется обширная работа с законодательной и методологической базой (разработка нормативного правового регулирования агломераций; внесение поправок в БК РФ; разработка методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по организации межбюджетных отношений внутри городских агломераций)
Горизонтальное выравнивание в форме «отрицательного трансферта» в бюджет субъекта РФ	-	-	Сохраняется	Не требуется внесение изменений в методику выравнивания. Рекомендуется оценивать и визуализировать в открытых источниках (сайты финансовых органов субъектов РФ) эффект от перераспределения средств, поступивших в бюджет субъекта РФ за счет "отрицательного трансферта"

Источник: Исполнитель.

Заключение

Горизонтальные инструменты межбюджетного взаимодействия - важный элемент бюджетной системы и фактор регионального развития в зарубежных странах. Анализ мировой практики позволил выделить модели сотрудничества ППО, особенности выстраивания в них финансовых взаимоотношений участников, сферы их применения. Межтерриториальное взаимодействие в России, как показало проведенное исследование, пока находится на стадии внедрения, а недостаточная распространенность форм сотрудничества ППО объясняется пробелами в нормативно-правовой базе, отсутствием синхронизации между регулирующими документами, отсутствием методологической поддержки, механизма поощрения инициатив со стороны вышестоящего уровня бюджетной системы; а также правовыми и репутационными рисками, которые следуют из наличия в законодательстве спорных моментов.

В рамках работы выделены следующие перспективные направления развития механизмов горизонтального межбюджетного взаимодействия в России:

- пересмотр механизмов межбюджетного выравнивания в рамках централизации 1% налога на прибыль и «отрицательного трансферта», оценка возможности распределения соответствующих средств по горизонтали без смещения со средствами вышестоящего уровня;
- совершенствование нормативно-правовой и методологической базы в сфере применения горизонтальных межбюджетных инструментов, ускорение принятия закона об агломерациях и определение места горизонтальных межбюджетных инструментов в агломерационных процессах;
- распространение примеров «лучшей практики» межтерриториального сотрудничества;
- поощрение межтерриториальных инициатив, соответствующих национальным приоритетам, создание для них системы правовой поддержки.

Учитывая результаты анализа зарубежной практики, а также опыта российских регионов и муниципалитетов по реализации межтерриториального сотрудничества, предлагается использовать такие формы горизонтального взаимодействия как проекты, союзные формы, агломерации и горизонтальное выравнивание. Для сотрудничества посредством перечисленных форм (кроме горизонтального выравнивания) ППО доступны такие финансовые инструменты как «горизонтальные» субсидии, «горизонтальные» иные МБТ, «горизонтальные» бюджетные кредиты, бюджетные инвестиции, совместная закупка товаров / работ / услуг. Все указанные финансовые инструменты не противоречат (по крайней мере напрямую) действующему бюджетному законодательству, однако в отдельных случаях видится необходимым внести ряд изменений, в том числе закрепляющих и/или конкретизирующих регулирование в отношении перечисленных инструментов. Кроме того, требуется предоставить возможность горизонтальной передачи полномочий в рамках агломерации, а также создания межрегиональных и межмуниципальных фондов для объединения ресурсов для реализации инфраструктурных проектов и совместного решения вопросов местного значения. Также необходимо расширить возможность софинансирования за счет средств бюджета субъекта РФ межмуниципальных соглашений, в которых ни одна из сторон не является городским округом, предметом которых не является инфраструктурное развитие.

В целях решения выявленных в отечественной практике проблем и устранения имеющих место пробелов в регулировании организационных и финансовых вопросов межрегионального и межмуниципального взаимодействия в настоящей НИР предложен комплекс поправок в нормативные правовые акты. Так, изменения необходимы в ГК РФ, Законе № 131, Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Отдельного внимания

заслуживает конкретизация и четкое определение финансовых механизмов горизонтального взаимодействия, что обуславливает ряд предлагаемых поправок в БК РФ.

Также позитивный эффект для развития межтерриториального сотрудничества может иметь разработка методических рекомендаций субъектам РФ и муниципальным образованиям по организации межтерриториального взаимодействия, формирование интернет-портала «лучшей практики», на котором бы размещались примеры межрегиональных соглашений, соглашений о «горизонтальных субсидиях», отчеты об их использовании и иные документы, связанные с практикой межбюджетных отношений, в том числе внутри городских агломераций.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2023 год.

Список источников

1. Портер М. Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
2. Area Development and Policy: An Agenda for the 21st Century / М. Dunford, Yu. Aoyama, C. C. Diniz [et al.]// Area Development and Policy. – 2016. – Vol. 1, issue 1. – Pp 1-14.
3. Лаппо, Г.М. География муниципальных образований: учеб. пособие для геогр. фак. вузов. - Москва: ВЛАДОС, 1997. – 478 с.
4. Глазьев С.Ю. На верном пути интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2010. – № 8. – С. 32-35.
5. Spahn P.D. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries. OECD, 2012, 58 p. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Conditioning-Intergovernmental-Transfers-paper.pdf> (дата обращения: 31.05.2023).
6. Климанов, В. В. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления / В. В. Климанов, С. М. Казакова, В. А. Яговкина. // Регионология. – 2021. – Т. 29, № 2. – С. 250–282.
7. Schröter-Schlaack Ch., Ring I., Schulz-Zunkel, Ch. et al.- Assessment of existing and proposed policy instruments for biodiversity conservation in Germany: the role of ecological fiscal transfers. // Norwegian Institute for Nature Research - NINA, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ. – 2013.
8. Bergvall D., Charbi C., et al. Intergovernmental transfers and decentralised public spending // OECD, working paper №3. 2006. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf> (дата обращения: 31.05.2023)
9. Spahn P. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries // OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges. 2012.[Электронный ресурс] // URL: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Conditioning-Intergovernmental-Transfers-paper.pdf> (дата обращения: 31.05.2023)
10. Steiner R. The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland // Public Management Review. 2003. Vol. 5. № 4.

11. Межмуниципальное сотрудничество в Германии // Общероссийский Журнал Российская муниципальная практика. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.russmp.ru/stat09-6-4.php> (дата обращения: 31.05.2023)
12. Slack E. Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues. ICURR Publications. Toronto, April 1997.
13. Ирискина О.В. Современные формы управления межмуниципальным сотрудничеством в Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2010. №2.
14. Klimanov V., Kazakova S. Особенности и перспективы развития межрегионального сотрудничества в России. М. – РАНХиГС – 2020 [Электронный ресурс] // URL: <https://ssrn.com/abstract=3860801> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3860801> (дата обращения: 31.05.2023)
15. Кузнецов Ю.Г. Челябинская агломерация: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач // Научный ежегодник центра анализа и прогнозирования. №1. 2018. С. 69-75.
16. Росстат России. Формирование местного самоуправления в России. Бюллетени за 2008-2020 годы. [Электронный ресурс] // URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (дата обращения: 31.05.2023).
17. Межмуниципальное сотрудничество: рекомендации, которые помогут избежать ошибок. Ассоциация совет муниципальных образований Хабаровского края. [Электронный ресурс] // URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20210712/> (дата обращения: 31.05.2023).
18. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год. Минфин России. [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local?id_38=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2020_god (дата обращения: 31.05.2023).
19. Заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему "Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития". 2020. [Электронный ресурс] // URL:

<http://council.gov.ru/media/files/AYhrdlDvWDCuhRSGOS82AAXHZkMvUpZK.pdf> (дата обращения: 31.05.2023).

20. Доронина П.Е., Ивлева А.Ф. Ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества: законодательная регламентация и практическая реализация / Инфодосье. Парламентская библиотека. 2020.

21. Богомолова А.А. Горизонтальные межбюджетные трансферты как инструмент финансового взаимодействия регионов и муниципальных образований // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1. Экономика и управление. № 1(40). 2022. С. 12-18.

22. Складов Г.Н. Горизонтальные межбюджетные трансферты как альтернатива «транзитным» трансфертам (на примере муниципальных районов) // Юридическая наука и практика. Т 16, № 1. 2020. С. 55-62.

23. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов за 2020 год, 2021 год, 2022 год. Минфин России. [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 31.05.2023)

24. Игнатова А.В. Анализ проблемного поля развития системы местного самоуправления Российской Федерации // Местное право. № 5. 2020. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mestnoepravo.com/docs/2020-5-005.pdf> (дата обращения: 31.05.2023)

25. Материалы к заседанию на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления». Совет по местному самоуправлению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2022. [Электронный ресурс] // URL: <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBwYjx6dRDc3cQmcYQMVoy.pdf> (дата обращения: 31.05.2023).

26. Силуанов, А. Анализ возможностей совершенствования механизма "отрицательного трансферта" в России / А. Силуанов // Экономическая политика. – 2011. – № 3. – С. 70-80.

27. Гришанова О.А., Прокопова Г.А. Отрицательные трансферты – источник финансирования межмуниципальных соглашений // Вестник ИГЭУ. Вып. 4. 2010.

28. Абзалов Д. Горизонтальные субсидии: эффективная схема, но не для всех регионов. 11.10.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://regcomment.ru/analytics/gorizontalnye-subsidii-effektivnaya-skhem-no-ne-dlya-vsekh-regionov/> (дата обращения: 31.05.2023).

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ