

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 34, 347.73

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2025.4.40>

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ СОВМЕСТНОГО РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

© Колосов Н. В., 2025

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Исследуются особенности межмуниципального сотрудничества в сфере совместного развития инфраструктуры и вопросы его финансово-правового обеспечения. Отмечается, что в силу особенностей географического положения муниципальных образований некоторые объекты инфраструктуры могут находиться на граничащих друг с другом территориях, что предполагает совместные усилия органов местного самоуправления разных муниципалитетов по содержанию и модернизации этих объектов, обеспечиваемые за счет соответствующих бюджетов. Проведенный сравнительный анализ законодательства позволил сделать вывод о несовпадении приоритетов по развитию межмуниципального сотрудничества в нормах муниципального и бюджетного права; так, в законодательстве о местном самоуправлении не предусмотрены ограничения для межмуниципального сотрудничества между разными видами муниципальных образований. Установлено, что для получения дополнительных средств согласно ст. 58 Бюджетного кодекса РФ необходимо, чтобы стороной соглашения о межмуниципальном сотрудничестве обязательно являлся городской округ. В этой связи предложено пересмотреть установленное ст. 58 Бюджетного кодекса РФ ограничение для применения дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты и предоставить возможность всем муниципальным образованиям (независимо от их вида), заключившим соглашение о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, претендовать на дополнительные поступления в свои бюджеты. Отмечено, что для муниципального образования преимуществом участия в межмуниципальном сотрудничестве в сфере совместного развития объектов инфраструктуры является возможность получения дополнительных средств из бюджета субъекта РФ. Даны рекомендации о распространении положительного опыта регионов по финансовой поддержке муниципальных образований.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, инфраструктура, городской округ, финансы, бюджет, субсидия.

## **FINANCIAL AND LEGAL SUPPORT FOR INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN THE JOINT DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE**

© Kolosov N. V., 2025

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

The article examines the features of inter-municipal cooperation in the field of joint infrastructure development and the issues of its financial and legal support. It is noted that, due to the geographical characteristics of municipal territories, certain infrastructure facilities may be located on the borders of neighboring municipalities. This circumstance requires joint efforts by local self-government bodies of different municipalities in maintaining and modernizing such facilities, financed through the respective local budgets. The comparative analysis of the legislation has shown inconsistencies between the priorities for the development of inter-municipal cooperation in municipal and budgetary law. For instance, the legislation on local self-government does not impose restrictions on inter-municipal cooperation between different types of municipalities. However, according to Article 58 of the Budget Code of the Russian Federation, in order to receive additional funds, a city district must necessarily be a party to the inter-municipal cooperation agreement. In this regard, it is proposed to revise the restriction established by Article 58 of the Budget Code of the Russian Federation concerning the application of differentiated norms of deductions from federal and regional taxes to local budgets. It is recommended to grant all municipalities – regardless of their type – that have concluded agreements on inter-municipal cooperation for the joint development of infrastructure the right to claim additional revenues to their budgets. It is emphasized that for a municipality, participation in inter-municipal cooperation in the sphere of joint infrastructure development provides an opportunity to obtain additional financial resources from the regional budget. The article also provides recommendations for disseminating the best regional practices in financial support of municipalities.

*Keywords:* local self-government, inter-municipal cooperation, infrastructure, city district, finance, budget, subsidy.

## Введение

Успешное социально-экономическое развитие любого современного государства напрямую связано с состоянием разных видов инфраструктуры (транспортной, телекоммуникационной, социальной и др.), обеспечивающей комфортную, безопасную жизнь граждан. Согласно «Большой российской энциклопедии», инфраструктура – это «совокупность специфических форм, методов и процессов, а также сооружений, зданий, всевозможных коммуникаций, обеспечивающих общие условия и нормальное функционирование экономической, социальной, экологической и других областей жизнедеятельности общества, его воспроизводства и развития» [1]. Далее в работе инфраструктура будет рассматриваться в большей степени как здания, строения, сооружения, коммуникации.

Приоритетные проекты по модернизации и расширению инфраструктуры и их реализация регулируются федеральным законодательством<sup>1</sup>. При этом выделяется девять основных групп объектов инфраструктуры (автомобильные дороги общего пользования, транспортно-пересадочные узлы, объекты социальной инфраструктуры и др.), имеющих стратегическое значение для страны.

Кроме того, в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309<sup>2</sup> Правительству России было дано поручение подготовить комплексный план развития инфраструктуры на период до 2036 г., которое уже исполнено путем принятия соответствующего распоряжения Правительства РФ от 29 августа 2025 г. № 2365-р<sup>3</sup>.

В свою очередь, Правительством России была дана рекомендация органам власти субъектов РФ обеспечить разработку региональных комплексных планов развития. Хотя уровень местного самоуправления в указанном распоряжении не затрагивается, это не означает невозможность подготовки и реализации ин-

фраструктурных проектов в муниципальных образованиях. Например, Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>4</sup> (далее – Закон № 33-ФЗ) допускается возможность осуществления органами местного самоуправления полномочий по разработке и утверждению программ комплексного развития разных видов инфраструктуры. Схожие нормы содержатся также в ст. 8 Градостроительного кодекса РФ<sup>5</sup>. Для реализации инфраструктурных проектов, как правило, требуются значительные финансовые ресурсы. В этой связи большую значимость приобретают вопросы сотрудничества разных муниципальных образований и его финансово-правовой компоненты.

## Материалы и методы исследования

Материалами, исследованными в работе, стали правовые акты, регулирующие межмуниципальное сотрудничество, в частности, в области совместного развития инфраструктуры, а также финансовое обеспечение такого сотрудничества.

При подготовке статьи использовались диалектический метод, методы сравнительного правоведения, анализа и синтеза.

## Результаты исследования

Согласно постановлению Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 502 «Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, муниципальных округов, городских округов»<sup>6</sup>, программы включают в себя мероприятия по строительству и реконструкции систем коммунальной инфраструктуры. Требования к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры и комплексного развития социальной инфраструктуры были утверждены соответственно постановлениями Правительства РФ от 25 декабря 2015 г. № 1440<sup>7</sup>, от 1 октября 2015 г. № 1050<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 254-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5013.

<sup>2</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 // Собр. законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

<sup>3</sup> Об утверждении комплексного плана развития транспортной, энергетической, телекоммуникационной, социальной и иной инфраструктуры на период до 2036 года, необходимой для реализации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : распоряжение Правительства РФ от 29 авг. 2025 г. № 2365-р // Собр. законодательства РФ. 2025. № 37. Ст. 5442.

<sup>4</sup> // Собр. законодательства РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

<sup>5</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

<sup>6</sup> // Собр. законодательства РФ. 2013. № 25. Ст. 3163.

<sup>7</sup> Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, муниципальных округов, городских округов : постановление Правительства РФ от 25 дек. 2015 г. № 1440 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 326.

<sup>8</sup> Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, муниципальных округов, городских округов : постановление Правительства РФ от 1 окт. 2015 г. № 1050 // Собр. законодательства РФ. 2015. № 41 (ч. 3). Ст. 5661.

Для муниципальных образований наличие необходимой инфраструктуры зачастую выступает важным фактором успешного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Из-за особенностей географического положения муниципальных образований некоторые объекты инфраструктуры (транспортной, коммунальной и др.) могут находиться на граничащих друг с другом территориях, что предполагает совместные усилия органов местного самоуправления разных муниципалитетов по содержанию и модернизации этих объектов, обеспечиваемые за счет соответствующих бюджетов. Правовой основой подобного взаимодействия является прежде всего Закон № 33-ФЗ, ст. 75 которого предусматривает в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества заключение договоров и соглашений. Указанные соглашения могут касаться самых разных аспектов межмуниципального сотрудничества, в том числе и совместного развития инфраструктуры.

Правительством РФ были утверждены требования к порядку заключения соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, а также к содержанию соглашений<sup>1</sup> (далее – требования). Заключение указанных соглашений влечет за собой возникновение для муниципального образования расходных обязательств.

Министерство финансов РФ в этой связи дало пояснение, что общее количество и виды муниципальных образований – участников агломерационных соглашений Бюджетным кодексом РФ<sup>2</sup> (далее – БК РФ) не ограничиваются, но при этом одной из сторон этих соглашений обязательно должен являться городской округ<sup>3</sup>.

В рамках реализации предоставленных полномочий органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований были подготовлены муниципальные правовые акты, регулирующие порядок заключения соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры (Благовещенск, Великий Новгород, Иркутск и др.), а также порядок предоставления бюджетам дру-

гих муниципальных образований средств для их исполнения (Краснодар, Тамбов).

Есть примеры, когда особенности заключения указанных соглашений регулируются в правовых актах муниципальных образований, не являющихся городскими округами<sup>4</sup>.

Финансовое обеспечение соглашений производится в основном за счет средств бюджетов муниципальных образований – сторон соглашения. При этом передача средств из одного бюджета в другой производится в форме субсидии (ст. 142.3 БК РФ), что является одним из примеров модификации правового института бюджетного субсидирования [3, с. 49]. Субсидия предполагает софинансирование расходных обязательств, возникших в результате заключения соглашения (например, финансовое обеспечение строительства (реконструкции) отдельного объекта инфраструктуры). Правительство РФ в своих требованиях именует такие субсидии «горизонтальными». При этом возникает вопрос, насколько данный термин применим для инфраструктурных соглашений в рамках межмуниципального сотрудничества с участием сельских, городских поселений и муниципальных районов, если по Закону № 33-ФЗ допускается существование двухуровневой системы организации местного самоуправления и не предусматривается ограничений по видам муниципальных образований, участвующих в соглашениях.

Положительным моментом участия в межмуниципальном сотрудничестве является то, что в некоторых регионах (Псковская область) предоставление субсидий из бюджета муниципального образования в целях обеспечения реализации заключенных соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры служит индикатором, учитываемым при распределении дотаций на материальное стимулирование муниципальных образований, обеспечивших наилучшие показатели по сводной оценке платежеспособности и качества управления финансами<sup>5</sup>. Наличие

<sup>1</sup> Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры : постановление Правительства РФ от 6 февр. 2023 г. № 167 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 7. Ст. 1138.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>3</sup> О вступлении в силу Федерального закона от 28.12.2022 № 562-ФЗ : письмо Минфина России от 16 марта 2023 г. № 06-01-09/22705 // КонсультантПлюс : справочная правовая система

<sup>4</sup> См.: Об утверждении Положения о порядке участия Можайского муниципального округа Московской области в организациях межмуниципального сотрудничества : решение Совета депутатов Можайского муницип. округа Моск. обл. от 27 мая 2025 г. № 404/30 // Официальный сайт администрации Можайского городского округа. URL: <http://www.admmozhaysk.ru> (дата обращения: 28.05.2025).

<sup>5</sup> См.: О методике распределения дотаций на материальное стимулирование муниципальных образований Псковской области, обеспечивших наилучшие показатели по сводной оценке платежеспособности и качества управления финансами, и правилах их предоставления : постановление правительства Псков. обл. от 8 июля 2024 г. № 238 // Псковская правда. 2024. 19 июля, № 28.

соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры в Иркутской области выступает в качестве одного из критериев отбора муниципальных образований для предоставления иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по проектированию и строительству объектов водоснабжения и водоотведения<sup>1</sup>. Указанная практика повышает заинтересованность муниципальных образований в межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры и может быть рекомендована для внедрения в других субъектах РФ.

На федеральном уровне для стимулирования развития городских агломераций были закреплены меры финансовой поддержки муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры. В основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов<sup>2</sup> эти меры были обозначены как «финансовые стимулы». В данном случае имеются в виду механизмы, предусмотренные п. 3.5, включенным в ст. 58 БК РФ в декабре 2022 г. Так, региональные органы власти вправе предусматривать отчисления в местные бюджеты от налогов и сборов (как федеральных, так и региональных), подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ. Конкретные размеры указанных нормативов отчислений устанавливаются законом субъекта РФ. Как обоснованно отмечает Е. В. Рябова, дискреционное полномочие органов государственной власти субъектов РФ по установлению дифференцированных нормативов отчислений от налогов должно опираться на объективные критерии [4, с. 83]. Поэтому не случайно БК РФ предусматривает, что на размер отчислений могут влиять статистические данные, иные данные, характеризующие объекты инфраструктуры, предусмотренные соглашением о межмуниципальном сотрудничестве. Кроме того, Министерство финансов РФ при выборе налога рекомендует отдавать предпочтение тем налогам, на объем поступлений которых реализация соглашения будет оказывать наи-

большее прямое или косвенное положительное влияние, предлагая при этом пять вариантов расчета нормативов отчислений, которые могут выбрать органы власти субъекта РФ<sup>3</sup>. Предложенная унификация подходов к применению дифференцированных нормативов отчислений позволяет сделать практику их использования единообразной и четкой.

### Обсуждения и заключения

Таким образом, финансовое обеспечение соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры может осуществляться за счет разных источников. Это, в частности, субсидии из местных бюджетов, часть средств от налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет. Вместе с тем представляется не вполне оправданным установленное ст. 58 БК РФ ограничение для применения данного механизма. Дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты могут быть предусмотрены только в том случае, когда стороной соглашения о межмуниципальном сотрудничестве является городской округ, что потенциально ограничивает права других муниципальных образований. Например, в Московской области с 1 января 2025 г. статусом муниципального округа было наделено четырнадцать городских округов<sup>4</sup>, что для них потенциально может привести к невозможности получения указанных отчислений, а следовательно, и к отсутствию заинтересованности в заключении соглашений с другими муниципальными округами. Кроме того, функции по координации исполнения соглашения о межмуниципальном сотрудничестве рекомендуется возлагать на городской округ, являющийся стороной указанного соглашения<sup>5</sup>. Поэтому проведение муниципальной реформы в соответствии с Законом № 33-ФЗ, направленной в том числе на укрупнение муниципальных образований, может привести не только к изменению вида муниципального образования, но и отчасти к

<sup>1</sup> О предоставлении иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по проектированию и строительству объектов водоснабжения и водоотведения : постановление правительства Иркут. обл. от 15 авг. 2024 г. № 639-пп // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области. URL: <http://www.ogirk.ru> 16.08.2024.

<sup>2</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов : разработаны Минфином России // КонсультантПлюс : справочная правовая система

<sup>3</sup> Обзор методологических подходов организации лучшей практики в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях : разработан Минфином России // КонсультантПлюс : справочная правовая система

<sup>4</sup> См.: О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных муниципальных образований Московской области : закон Моск. обл. от 28 нояб. 2024 г. № 226/2024-ОЗ // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 29.11.2024).

<sup>5</sup> См.: Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры : постановление Правительства РФ от 6 февр. 2023 г. № 167 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 7. Ст. 1138.



потере заинтересованности в межмуниципальном сотрудничестве по вопросам совместного развития инфраструктуры. Обращает на себя внимание то, что Закон № 33-ФЗ не содержит ограничений по видам муниципалитетов, которые могут заключать соглашения о межмуниципальном сотрудничестве. В данном случае наблюдается несовпадение приоритетов по развитию межмуниципального сотрудничества в нормах муниципального и бюджетного права. Вместе с тем, по справедливому замечанию Е. Ю. Грачевой, определение эффективности правового воздействия связано с поддержанием системных взаимосвязей правовых норм при регулировании отношений [2, с. 30].

В этой связи желательно пересмотреть указанное требование ст. 58 БК РФ и предоставить возможность всем муниципальным образованиям (независимо от их вида), заключившим соглашение о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, претендовать на дополнительные поступления в свои бюджеты.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Большая российская энциклопедия. URL: <https://old.bigenc.ru/economics/text/2016338?ysclid=mgmicmio3o962470443> (дата обращения: 11.10.2025).
2. Грачева Е. Ю. Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6. С. 22–32. DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.022-032
3. Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. Бюджетные субсидии: конфликт публичного и частного // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 1. С. 46–69. DOI: 10.17323/2072-8166.2023.1.46.69
4. Рябова Е. В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. Т. 27, № 7. С. 75–89. DOI: 10.12737/jrp.2023.080

#### REFERENCES

1. *Bolshaya rossiyskaya entsiklopediya* [Great Russian Encyclopedia: electronic resource]. Available at: <https://old.bigenc.ru/economics/text/2016338?ysclid=mgmicmio3o962470443> (accessed: 11.10.2025).
2. Gracheva E.Yu. Sistemnost i sistema finansovogo prava kak publichno-pravovaya otrasl [Systematic Nature and the System of Financial Law as a Public Law Branch]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)* [Herald of Kutafin University (MGYuA)], 2025, no. 6, pp. 22–32. DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.022-032 (in Russian)
3. Povetkina N.A., Ledneva Yu.V. Byudzhetye subsidei: konflikt publichnogo i chastnogo [Budget Subsidies: Conflict Between Public and Private]. *Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki* [Law. Journal of the Higher School of Economics], 2023, no. 1, pp. 46–69. DOI: 10.17323/2072-8166.2023.1.46.69 (in Russian)
4. Ryabova E.V. Razvitie mezhyudzhethnykh otnosheniy v ramkakh byudzhethno-nalогоvoy politiki, napravlennoy na obespechenie finansovoy ustoychivosti subyektov Rossiyskoy Federatsii [Development of Interbudgetary Relations within the Budgetary and Tax Policy Aimed at Ensuring Financial Stability of the Subjects of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2023, vol. 27, no. 7, pp. 75–89. DOI: 10.12737/jrp.2023.080 (in Russian)

Статья поступила в редакцию 11.08.2025; одобрена после рецензирования 26.09.2025; принята к публикации 19.11.2025

Received on 11.08.2025; approved on 26.09.2025; accepted for publication on 19.11.2025

**Колосов Николай Викторович** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), ORCID: 0000-0002-0950-0242, РИНЦ Author ID: 348102, e-mail: kolosovnv@mail.ru

**Kolosov Nikolai Viktorovich** – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-0950-0242, RSCI Author ID: 348102, e-mail: kolosovnv@mail.ru