

Объединяя возможности

Межмуниципальные и межрегиональные проекты в агломерациях и не только

Февраль 2023



Содержание

Содержание	2
Основные выводы	3
Основные понятия. Агломерация	4
Основные понятия. Межмуниципальный и межрегиональный проект	5
Основные понятия. Межбюджетные отношения	6
Исследование. Межмуниципальные/межрегиональные проекты	11
Существующие барьеры	17
Основные предложения	20
Авторский коллектив	22

Основные выводы

Межмуниципальные/межрегиональные проекты могут повысить эффективность расходимых бюджетных средств на создание качественной инфраструктуры.



Налоговое законодательство должно быть адаптировано к основным целям и задачам развития межмуниципальных и межрегиональных проектов, в том числе в агломерациях.



Реализация межрегиональных/межмуниципальных проектов затруднительна без формирования специализированных организационных структур, способных обеспечивать консолидацию финансовых ресурсов.



Условием для развития агломерационных процессов является реализация межрегиональных и межмуниципальных проектов.



Основные понятия. Агломерация

Понятие агломерации сегодня зафиксировано в Стратегии пространственного развития, однако существуют альтернативные определения городской агломерации.

Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022)

«Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»

Городская агломерация — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

Методика расчета показателя «Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам» для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2021 № 542

Городская агломерация — образуемая крупнейшим городским округом — «ядром агломерации» и муниципальными образованиями — «спутниками» многокомпонентная система с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями, в частности с наличием маятниковой трудовой миграции населения.

В проекте закона (2017 года) Саратовская областная дума

Агломерация – группа поселений, муниципальных районов, городских округов в границах соответствующих муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации, расположение которых обеспечивает оптимальные условия расселения и размещения производственных сил, выделяемая в целях стимулирования экономического роста, технологического развития, повышения инвестиционной привлекательности, конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках, социального развития

В проекте закона (2020 года) Минэкономразвития России

Городская агломерация — территория городского округа, либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенная с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями.

В проекте закона (2022 года) Минстроя России

Городская агломерация — совокупность территорий смежных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и (или) их частей, объединенных социальными, трудовыми, экономическими, производственными, рекреационными и транспортными связями.

Во всех существующих определениях агломерации важным фактором является наличие экономических и иных связей между территориями, входящими в ее состав, что обуславливает необходимость в реализации межрегиональных (межмуниципальных) проектов.

Основные понятия. Межмуниципальный и межрегиональный проект

Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» определяет институциональную составляющую.

В частности, закон закрепляет общие принципы организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации в целях обеспечения правовых, экономических и организационных гарантий деятельности указанных ассоциаций, создания условий, способствующих социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом.

Отдельные вопросы межрегионального сотрудничества отмечаются в ряде документов, например:



Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года;



Положение о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов;



Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года;



Порядок разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства и др.

Сегодня нет четкого определения межрегионального проекта и его элементов. В 2010 году Минрегионом России была предпринята попытка зафиксировать методологию, были разработаны Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения, однако до настоящего момента они не были утверждены.

Предлагаемое понятие межмуниципальных/межрегиональных проектов:

проекты, при реализации которых осуществляется бюджетное финансирование, территория реализуемых проектов или количество участников проекта — это более 1 региона РФ, но менее 89, соответственно, для межмуниципальных проектов территория или количество участников — более 1 муниципального образования и меньше, чем все муниципальные образования региона.

Основные понятия. Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения — взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Публично-правовые образования:



Российская Федерация

89 субъектов Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа)

более 20 тыс. муниципальных образований (муниципальные районы, муниципальные округа, городские округа (в том числе с внутригородским делением), городские и сельские поселения, внутригородские образования в городах федерального значения и отдельных городских округах

федеральная территория (Сириус)

Существует 4 вида межбюджетных трансфертов

☑ **Дотации — нецелевые трансферты**

Трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования.

☑ **Субсидии — целевые трансферты**

Трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе, идущие на финансовое обеспечение расходных обязательств получателя.

☑ **Субвенции — трансферты на делегируемые полномочия**

Целевые трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе, идущие на финансовое обеспечение расходных обязательств передающего данные средства.

☑ **Иные межбюджетные трансферты** - иные целевые трансферты.

Кроме того, денежные средства из одного бюджета в другой могут передаваться на возмездной и возвратной основе **в форме бюджетного кредита**.

В рамках формирования и функционирования городских агломераций важным вопросом выступает разграничение полномочий и предметов ведения между уровнями публичной власти.

Виды межбюджетных трансфертов из бюджетов разных уровней

Федеральный бюджет

- Дотации бюджетам субъектов РФ;
- Субсидии бюджетам субъектов РФ;
- Субвенции бюджетам субъектов РФ;
- Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ;
- Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Бюджеты субъектов РФ

- Субсидии федеральному бюджету;
- Субвенции федеральному бюджету;
- Субсидии бюджетам субъектов РФ;
- Субвенции бюджету государственного внебюджетного фонда;
- Дотации местным бюджетам;
- Субсидии местным бюджетам;
- Субвенции местным бюджетам, а также субвенции бюджетам автономных округов, федеральных территорий;
- Иные межбюджетные трансферты.

Местные бюджеты

- Дотации из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, из бюджетов городских округов с внутригородским делением на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов;
- Субвенции из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских, сельских поселений, из бюджетов городских округов с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов;
- Субсидии бюджетам муниципальных образований;
- Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;
- Иные межбюджетные трансферты.

Для решения агломерационных задач и реализации проектов могут предоставляться межбюджетные трансферты.

Направление трансферта	Предоставление трансферта	Нормы БК РФ
<p>Субъект РФ 1 — субъект РФ 2</p>	<p>Через «горизонтальные» субсидии или иные межбюджетные трансферты. Статья 135 БК РФ закрепляет такую форму трансфертов из региональных бюджетов, не уточняя конкретный уровень бюджета, по сути, включая в себя любой иной бюджет. При этом отдельная статья БК РФ посвящена только предоставлению иных межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов местным бюджетам, но не региональным или федеральному бюджету</p>	<p>Статья 138.3 Статья 135</p>
<p>МО — МО (любого уровня в одном субъекте РФ)</p>	<p>Через «горизонтальные» субсидии</p>	<p>Статья 142.3</p>
<p>МО субъекта РФ 1 — МО субъекта РФ 2</p>	<p>Теоретически возможно предоставление субсидии из местного бюджета бюджетам других муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.</p> <p>По общему правилу речь идет о субсидиях между бюджетами МО в пределах одного субъекта РФ, но в БК РФ это не оговаривается отдельно. В методических рекомендациях Минфина России по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне упоминается возможность предоставления такой субсидии, например при проведении межрегиональных мероприятий, что может стать инструментом для межрегиональных агломераций. Однако при этом в любом случае необходимо соблюдать требования БК РФ</p>	<p>Статья 142.3</p>

Несмотря на отсутствие понятия «межмуниципальный/межрегиональный проект», у регионов и муниципальных образований возникает потребность в реализации подобных проектов. На сегодняшний день сформирован определенный набор инструментов, который позволяет регионам осуществлять совместные проекты.

Наименование инструмента	Нормативно-правовое регулирование
Совместные закупки	Внесены изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». При осуществлении закупки одних и тех же товаров, работ, услуг допускается проведение совместного конкурса или аукциона на основании заключенного соглашения о проведении совместного конкурса или аукциона.
«Горизонтальные» субсидии	Минфином России в 2020 году были утверждены Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне. Кроме того, приняты изменения в Бюджетный кодекс РФ, согласно которым субсидии между бюджетами субъектов Российской Федерации и между местными бюджетами могут быть предоставлены в том числе в целях обеспечения реализации заключенных соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры (ФЗ от 28.12.2022 №562-ФЗ)). Таким образом, «горизонтальные» субсидии предполагают возможность предоставления средств между регионами и между муниципальными образованиями.
Взаимное кредитование	Федеральный закон от 29.11.2021 № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» в пункте 8 статьи 10 установил, что в 2022 году из бюджета субъекта РФ бюджету другого субъекта РФ может быть предоставлен бюджетный кредит на срок до 3 лет. Затем это было закреплено в ст.93.3 Бюджетного кодекса РФ на постоянной основе путем принятия ФЗ от 21.11.2022 № 448-ФЗ.
Офсетные контракты	Офсетные контракты предусмотрены Федеральным законом от 28.06.2022 № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно документу, государственный контракт со встречными инвестиционными обязательствами представляет собой контракт на поставку товара, оказание услуги, заключенный в соответствии со статьей 111.4 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика (исполнителя) по созданию, модернизации, освоению производства такого товара и (или) по созданию, реконструкции имущества (недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанных между собой), предназначенного для оказания такой услуги.

Сформировался набор нормативных актов, затрагивающих вопросы межрегионального взаимодействия.

Наименование	Основное содержание
<p>Федеральный закон от 26.07. 2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества»</p>	<p>Определяет полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочия органов местного самоуправления.</p>
<p>Модельный закон «О межрегиональном сотрудничестве» (Постановление Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ от 31.10.2007 № 29–19)</p>	<p>Закрепляется понятие межрегионального сотрудничества: межрегиональное сотрудничество — согласованные действия участников межрегионального сотрудничества в пределах компетенции, установленной национальным законодательством, и заключение договоров и соглашений, необходимых для достижения экономического и социального прогресса регионов. Также определяется проект (программа) межрегионального сотрудничества как комплекс мероприятий участников межрегионального сотрудничества, направленных на решение конкретных совместных задач на уровне региона.</p>
<p>Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года</p>	<p>Отмечается, что в Российской Федерации в течение последних 10 лет в результате проводимой государственной политики регионального развития наблюдается сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций.</p>
<p>Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»</p>	<p>Закрепляет общие принципы организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации в целях обеспечения правовых, экономических и организационных гарантий деятельности указанных ассоциаций, создания условий, способствующих социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом.</p>
<p>Положение о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов</p>	<p>Стратегия макрорегиона должна быть направлена на сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации за счет усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.</p>

Исследование. Межмуниципальные/межрегиональные проекты

В период с 28 ноября по 9 декабря 2022 года было проведено социологическое исследование по межмуниципальным/ межрегиональным проектам.

В исследовании приняли участие представители **27** регионов и **127** муниципальных образований



Регионы, города и ассоциации, принявшие участие в опросе:

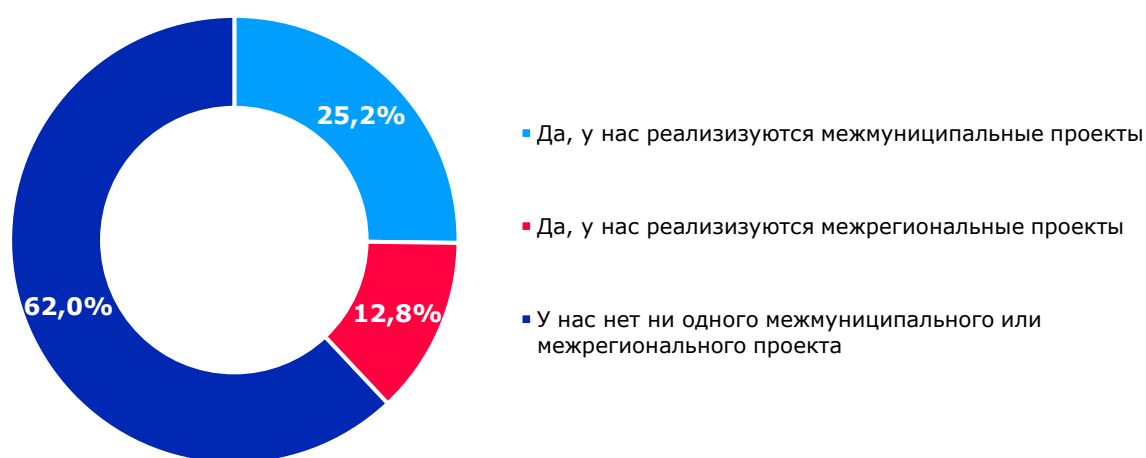
- Воронежская область
- Ульяновская область
- Оренбургская область
- Ленинградская область
- Кемеровская область
- Тульская область
- Омская область
- Калининградская область
- Саратовская область
- Ярославская область
- Алтайский край
- Чувашская Республика
- Свердловская область
- Челябинская область
- Республика Татарстан
- Пермский край
- Оренбург
- Омск
- Калининград
- Саратов
- Кемерово
- Верхняя Пышма (Свердловская область)
- Ульяновск
- Димитровград (Ульяновская область)
- Барнаул
- Ярославль
- Рыбинск (Ярославская область)
- Павловский муниципальный район Воронежской области
- Петропавловский муниципальный район Воронежской области
- Чебоксары
- Ассоциация «Совет муниципальных образований Калининградской области»
- Ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий»

Практика реализации межмуниципальных/межрегиональных проектов все еще имеет малое распространение на территории РФ, даже в крупных и крупнейших агломерациях



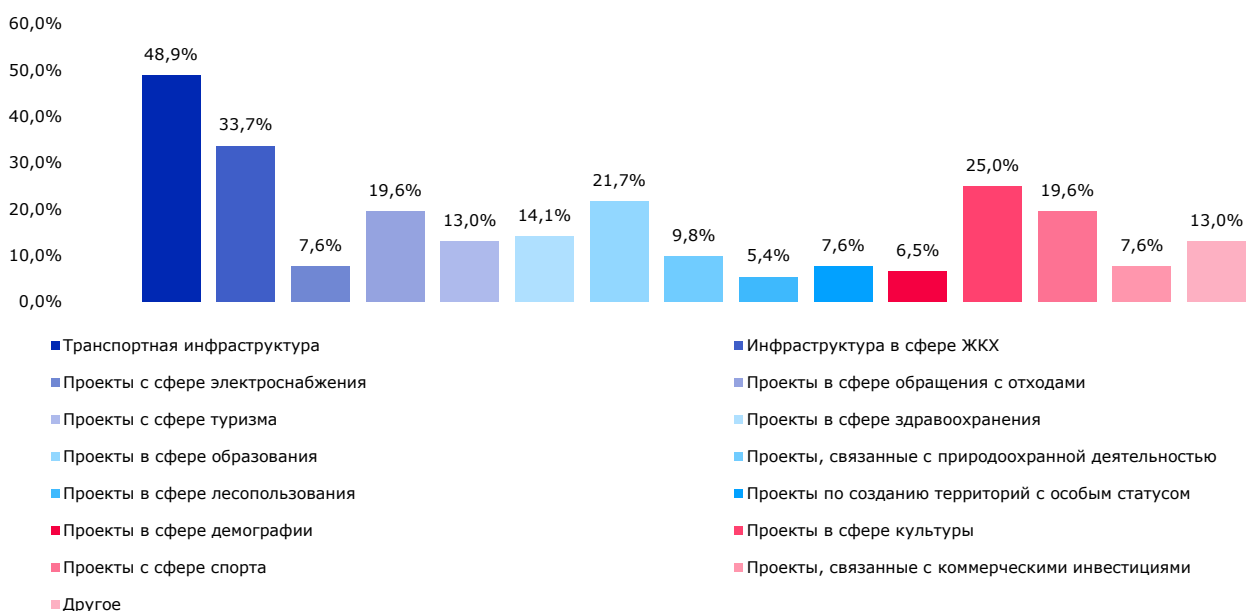
62% респондентов сообщили о том, что у них в муниципальных образованиях/регионах не реализуются межмуниципальные/межрегиональные проекты.

Укажите, пожалуйста, реализуются ли на территории вашего муниципалитета/региона межмуниципальные и/или межрегиональные проекты в городских агломерациях (одиночный выбор). Количество ответов — 242



92 респондента сообщили о наличии у них межмуниципальных/ межрегиональных проектов. Большая часть этих проектов связана с транспортной инфраструктурой, на втором месте — проекты в сфере ЖКХ, а на третьем — в сфере культуры.

К какой сфере относятся реализуемые межмуниципальные/ межрегиональные проекты (можно выбрать любое количество вариантов ответов и написать свой вариант). Количество ответов — 242

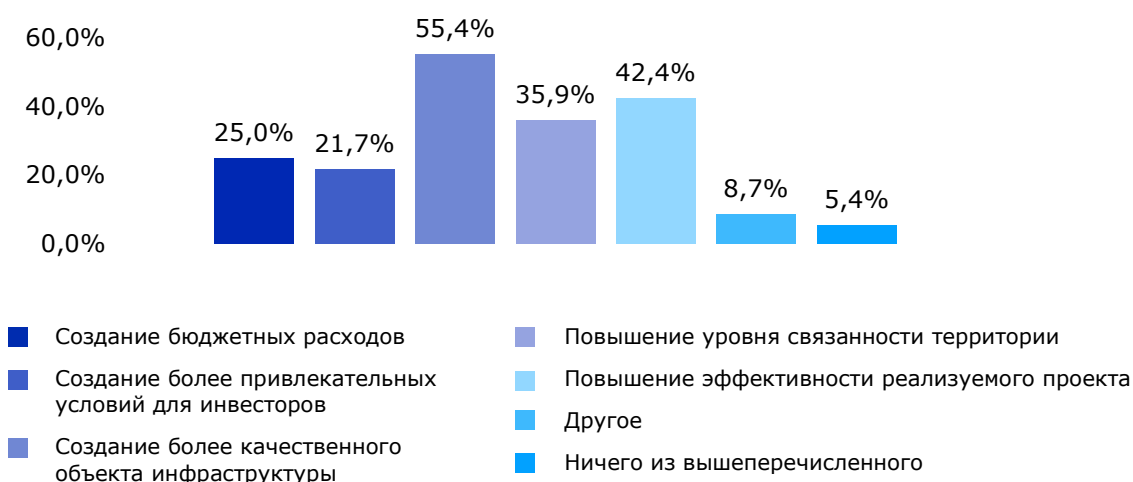


Основной целью при реализации межмуниципальных/межрегиональных проектов становится повышение качества инфраструктуры и эффективности проектов.



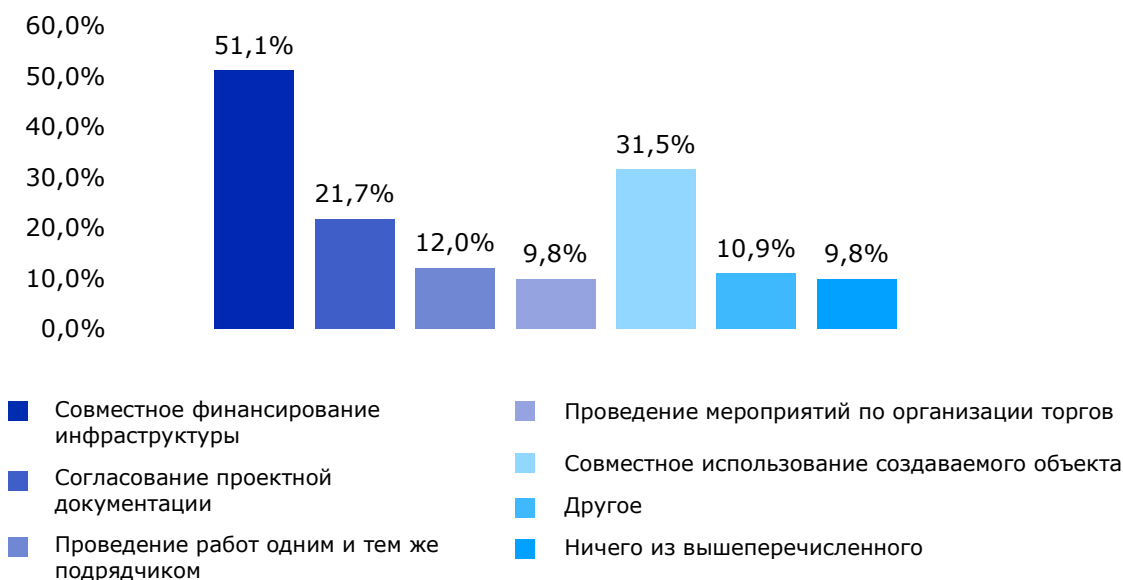
Большинство респондентов из числа тех, кто отметил наличие у них межрегиональных/межмуниципальных проектов, считают, что они реализовывались с целью создания более качественной инфраструктуры, а также с целью повышения эффективности проектов.

Какую цель достигали при реализации межмуниципального/ межрегионального проекта? (выберите не более 3 значимых вариантов). **Количество ответов — 92**



Наиболее востребованным механизмом при реализации проектов стало совместное финансирование инфраструктуры.

Какие механизмы были использованы при реализации межмуниципального/ межрегионального проекта (выберите любое количество из предложенных вариантов ответа или укажите свой вариант). **Количество ответов — 92**



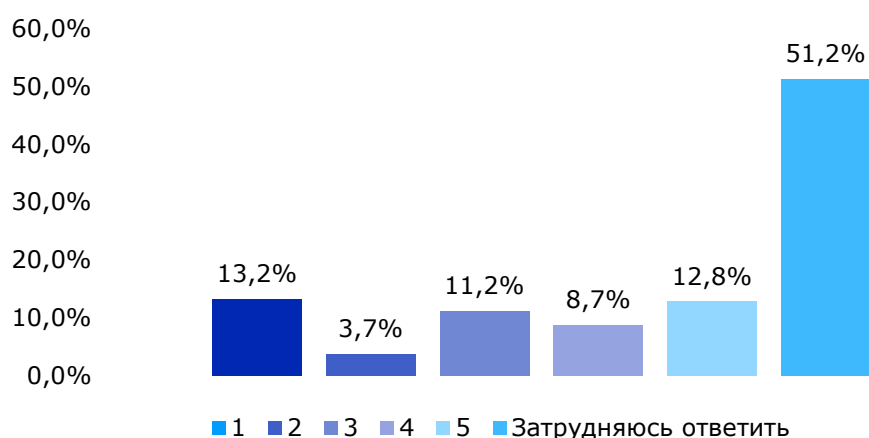
Отсутствие единой нормативно-правовой базы было обозначено в качестве главной проблемы при реализации проектов.



Большинство из опрошенных респондентов затруднились с ответом, что может быть связано с тем, что более половины опрошенных — 62% — ответили, что не имеют опыта реализации межмуниципальных/ межрегиональных проектов.

Оцените по шкале от 1 до 5, насколько в целом при реализации проекта были характерны перечисленные трудности? (1 — совсем не характерно, 5 — очень характерно). **Количество ответов — 242**

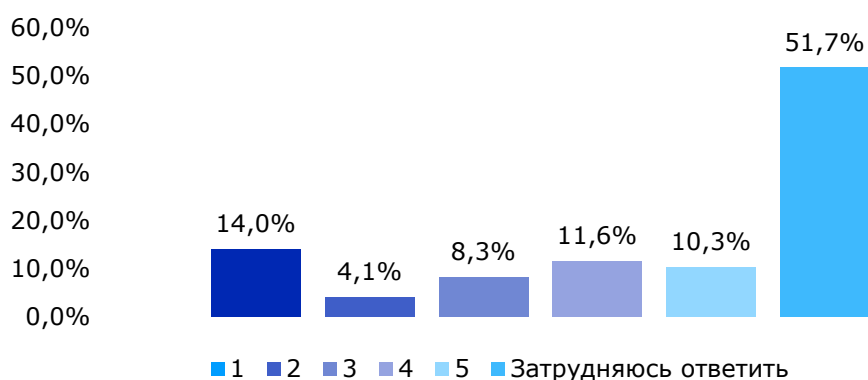
Отсутствие единой нормативно-правовой базы



На втором месте оказались проблемы, связанные с финансированием программ.

Оцените по шкале от 1 до 5, насколько в целом при реализации проекта были характерны перечисленные трудности? (1 — совсем не характерно, 5 — очень характерно). **Количество ответов — 242**

Трудности с финансированием совместных программ или созданием совместного объекта

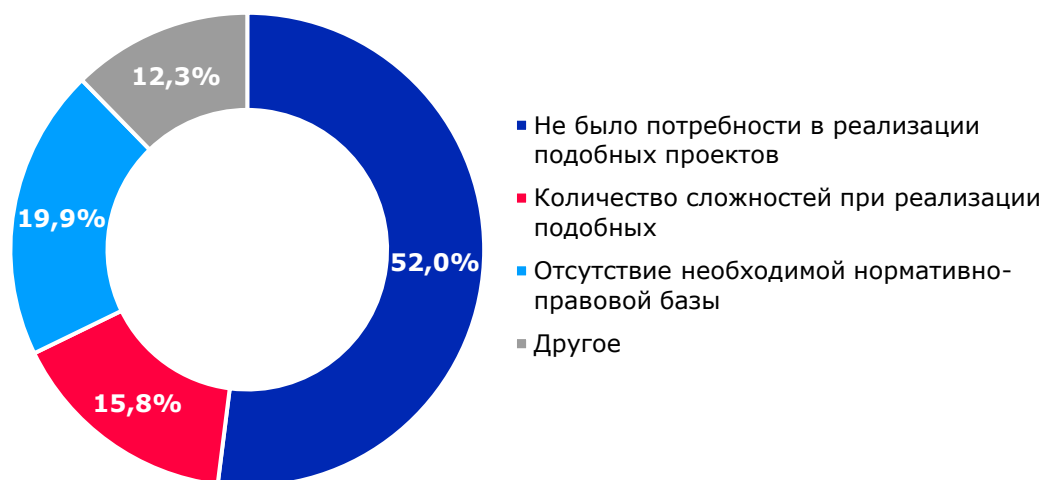


Часть респондентов считают, что у них не было потребности в реализации межмуниципальных/межрегиональных проектов.



52% опрошенных респондентов ответили, что у них не было потребности в реализации межмуниципальных/межрегиональных проектов.

По какой причине на территории вашего региона/муниципалитета не реализовывались межмуниципальные/межрегиональные проекты? (одиночный выбор). **Количество ответов — 171**



Те, кто указал, что у них были иные причины, ответили следующее:

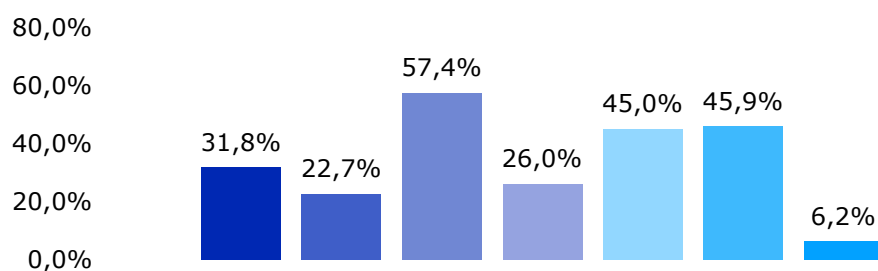
- «Не проработаны межмуниципальные проекты»
- «Все проекты реализованы, проблем не возникало»
- «Агломерация создана в текущем году»
- «Отсутствуют инициативы по созданию и реализации таких проектов»
- «Откуда я знаю?»

Определение на законодательном уровне порядка совместного финансирования проектов может, по мнению респондентов, активизировать процесс реализации проектов.



На втором месте стоит ответ о необходимости поощрения за реализацию межрегиональных/межмуниципальных проектов, на третьем с небольшим отрывом — о необходимости определения порядка совместного управления проектами.

Укажите, пожалуйста, что необходимо предпринять для того, чтобы активизировался процесс реализации межмуниципальных, межрегиональных проектов? (выбор не более 3 вариантов). **Количество ответов — 242**



- Предусмотреть особый порядок налогового регулирования при реализации межмуниципальных/межрегиональных проектов (возможность поступления налогов в бюджеты нескольких муниципалитетов/регионов)
- Предусмотреть возможность оформления объекта в совместную собственность с иным муниципалитетом, регионом
- Определить на законодательном уровне порядок совместного финансирования проекта/объекта несколькими муниципалитетами/регионами
- Определить порядок совместного проведения закупок
- Определить порядок совместного управления проектами
- Предусмотреть поощрение муниципалитетов/регионов за реализацию межмуниципальных/межрегиональных проектов
- Другое

Также поступили следующие предложения:

- «Установить законодательно понятие и общие положения агломераций, регулирование межмуниципальных проектов»
- «Разрабатывать программы развития городских агломераций с софинансированием из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации»
- «Каждый случай нужно рассматривать как отдельный, единого решения быть не может»

Существующие барьеры

В числе основных барьеров, на сегодняшний день сдерживающих развитие межмуниципальных/ межрегиональных проектов, а также агломераций, можно выделить следующие:



отсутствие на законодательном уровне закрепленного единого понятия «межмуниципальный проект» и невозможность «агломерациям» выступать как субъекты бюджетных отношений, что не позволяет в полной мере реализовать потенциал межбюджетных отношений;



инструменты, позволяющие регионам и муниципалитетам реализовывать межрегиональные и межмуниципальные проекты за счет совместного финансирования, требуют доработки;



текущая оценка деятельности региональных органов власти не предполагает учета реализации межрегиональных проектов.

Также, реализация межрегиональных/межмуниципальных проектов затруднительна без формирования специализированных организационных структур, способных обеспечивать консолидацию финансовых ресурсов, направленных на создание необходимой инфраструктуры.

Вопросы межбюджетного характера, сдерживающие развитие агломераций:

- ❓ Невозможны (отсутствуют предусмотренные прямые механизмы) межбюджетные трансферты от муниципалитета одного региона муниципалитету другого региона (проблема для Краснодарской агломерации).
- ❓ Невозможны (отсутствуют предусмотренные прямые механизмы) межбюджетные трансферты из бюджета одного региона в муниципалитет иного региона (например, в Московской агломерации, где для решения вопросов на территории муниципалитета Московской области трансферт направляется в бюджет региона, а не муниципального образования).
- ❓ Невозможны бюджетные кредиты из бюджета одного муниципалитета муниципалитету иного региона.
- ❓ Невозможно формирование межрегиональных фондов, направленных на решение задач развития агломерации, в рамках которых будет обеспечиваться реализация агломерационных проектов.
- ❓ Невозможно заключение соглашений о муниципально-частном партнерстве между несколькими муниципальными образованиями, поскольку МЧП — это сотрудничество публичного партнера с одной стороны и частного партнера — с другой. По итогам конкурса предусмотрено не совместное соглашение, а каждый публичный партнер заключает отдельное соглашение (п. 12 статьи 3 закона). Аналогичный порядок для концессионных соглашений.

Существующие проблемы бюджетного финансирования тормозят развитие межмуниципального и межрегионального сотрудничества. Для их устранения потребуется в том числе и внесение изменений в действующее законодательство.

Проблема**Следствие****Возможное решение**

Отсутствие законодательного регулирования бюджетных аспектов объединения ресурсов агломераций для совместного финансирования расходов

Ограничение региональных и местных практик соглашениями, в рамках которых каждое из муниципальных образований осуществляет финансирование в той части, которая касается только данного муниципального образования. Значительная часть вопросов, связанных с финансовым обеспечением развития городских агломераций, концентрируется на федеральном уровне в виде межбюджетных трансфертов.

Использование «горизонтальных» межбюджетных субсидий, которые предназначены для софинансирования расходных обязательств, в том числе совместного исполнения полномочий несколькими муниципальными образованиями, с обеспечением принципа равенства участников внутри агломерации. Осуществление финансовой поддержки агломераций через специально создаваемые фонды (целевые бюджетные или формируемые вне бюджета за счет бюджетных средств и находящиеся в управлении уполномоченных органов или юридических лиц со специальным статусом), предназначенные либо исключительно для развития агломераций, либо для развития перспективных проектов.

Недостаточная финансовая самостоятельность центра агломерации (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), в том числе в связи с недостаточностью налоговых доходов

Недостаточность ресурсов у городов — центров агломерации по руководству агломерацией и, как следствие, ограниченная возможность для региона сосредоточить у себя основные полномочия по руководству городской агломерацией.

Закрепление обязательного перераспределения части поступлений по НДФЛ в бюджеты, которые несут дополнительные социальные расходы, не компенсируемые налоговыми доходами.

Крайне высокие диспропорции в доходах городов — ядер агломерации и ее спутников

Проблема распределения доходов и расходов внутри самой агломерации. Например, распределение поступлений от НДФЛ происходит неравномерно в силу того, что налогоплательщик пользуется инфраструктурой и места своего проживания (регистрации), и места работы, а расходы несет только бюджет того региона, где налогоплательщик зарегистрирован.

Законодательные ограничения создания и финансирования деятельности межмуниципальных учреждений и предприятий, в том числе связанные с тем, что у таких учреждений и предприятий может быть только один учредитель — публично-правовое образование






Создание таких межмуниципальных учреждений или предприятий невозможно (как и их финансирование), хотя это было бы актуально в некоторых сферах, например культуры, здравоохранения и др. Отсутствие практической возможности совместного регулирования соответствующих вопросов в рамках полномочий органов местного самоуправления (вопросов местного значения), реализация которых была бы возможна через таких юридических лиц, например установление общих правил благоустройства территории городской агломерации.

Прямое закрепление в законодательстве возможности создания межмуниципальных учреждений и предприятий непосредственно публично-правовыми образованиями в определенных сферах и порядок их финансового обеспечения за счет нескольких бюджетов (для чего потребуется внести поправки как в гражданское законодательство, так и в бюджетное). Закрепление возможности совместной реализации одинаковых полномочий муниципальными образованиями в рамках одной агломерации, позволяющее создать основу для выделения совместного финансирования. Расширение возможностей софинансирования расходов, не требующих образования юридического лица, для объединения ресурсов муниципальных образований в некоторых сферах (например, организация досуга).

Существует несколько основных механизмов для решения задач по развитию межмуниципальных/межрегиональных проектов, для реализации части из них требуется внесение изменений в законодательство.

Механизм финансирования	Норма законодательства и требуемые изменения
Субсидия бюджету субъекта Российской Федерации из бюджета субъекта Российской Федерации («горизонтальные» субсидии между регионами)	Бюджетный кодекс Российской Федерации, статьи 135, 138.3
Межбюджетная субсидия бюджетам муниципальных образований из местных бюджетов	Бюджетный кодекс Российской Федерации, статьи 142, 142.3
Соглашения о двух- или многостороннем сотрудничестве	Акт субъекта Российской Федерации или муниципального образования
Соглашения о компенсации предоставления услуг населению	Акт субъекта Российской Федерации или муниципального образования
Предоставление в возмездное или безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности	Земельный кодекс Российской Федерации, статья 39.10 Внесение изменений
Совместное использование объектов инфраструктуры	Формирование норм законодательства
Формирование совместного бюджета городской агломерации на межмуниципальном уровне	Требуется внесение изменений
Создание межбюджетного фонда в рамках межрегиональной городской агломерации	Требуется внесение изменений
Формирование органов управления городской агломерацией, ассоциативных и координирующих структур	Акт субъекта Российской Федерации

Для стимулирования региональных и муниципальных органов власти к развитию межрегиональных/межмуниципальных проектов, в том числе в агломерациях, необходимо:

-  Предусмотреть показатель по количеству и качеству реализуемых регионами межмуниципальных и межрегиональных проектов;
-  Предусмотреть возможность подписания единого договора муниципально-частного партнерства и концессионного соглашения, в которых участвуют несколько публично-правовых образований (муниципальных образований или субъектов РФ);
-  Расширить возможности межбюджетных трансфертов;
-  Адаптировать налоговое законодательство под агломерационные процессы;
-  Предусмотреть возможность оформления объекта в совместную с иными муниципалитетами/регионами собственность, в том числе возможность создания одного учреждения;

Основные предложения

Предлагается определить в действующем законодательстве:

- ☑ порядок совместного финансирования проекта/объекта несколькими муниципалитетами/регионами;
- ☑ порядок оформления права собственности на объект, размещенный на территории нескольких муниципалитетов/регионов (например, имущественный комплекс);
- ☑ порядок оформления права собственности муниципальным образованием/регионом на объект, размещенный на территории иного муниципалитета/региона;
- ☑ порядок создания и финансирования межмуниципальных учреждений. Закрепить в законодательстве возможность создания несколькими публично-правовыми образованиями общего межмуниципального учреждения и определить порядок их финансового обеспечения за счет нескольких бюджетов (для чего потребуются внести поправки как в гражданское законодательство, так и в бюджетное).

Предусмотреть в законодательстве:

- ☑ закрепление обязательного перераспределения части поступлений по НДФЛ в бюджеты, которые несут дополнительные социальные расходы, не компенсируемые налоговыми доходами;
- ☑ возможность поступления налогов от одного юридического лица в бюджеты разных муниципальных образований (регионов) вне зависимости от места регистрации юридического лица или места нахождения недвижимого имущества (имущественного комплекса) при наличии специального соглашения между муниципальными образованиями (регионами).

Закрепить права органов госвласти субъектов РФ устанавливать дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению.

С целью возможности реализации межмуниципальных/межрегиональных проектов для агломераций, необходимо предусмотреть возможность осуществлять:

- ☑ межбюджетные трансферты от муниципалитета одного региона муниципалитету другого региона (пример: Краснодарская агломерация);
- ☑ межбюджетные трансферты из бюджета одного региона в муниципалитет другого региона (пример: Московская агломерация);
- ☑ межбюджетные трансферты из бюджета поселения, входящего в состав одного муниципального образования, в бюджет района иного муниципального образования.

Предусмотреть возможность межбюджетных трансфертов между муниципалитетами разных регионов и между регионами и муниципальными образованиями иного региона при наличии соглашения о межмуниципальном сотрудничестве.

Предусмотреть возможность подписания единого договора ГЧП (МЧП) и концессионного соглашения, в которых участвуют несколько публично-правовых образований (муниципальных образований или субъектов РФ) для этого внести изменения:

- ✓ в Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- ✓ в Постановление Правительства Российской Федерации от 11.05.2017 № 558 «Об особенностях проведения совместного конкурса на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем».

Для решения вопросов оперативного управления проектом, возможности совместного владения собственностью, несения расходов на созданные объекты, получения прибыли необходимо внести изменения в федеральное законодательство:

- ✓ в Гражданский кодекс РФ (например, предусмотреть возможность наличия нескольких учредителей в учреждении);
- ✓ в Бюджетный кодекс РФ (в части межбюджетных трансфертов);
- ✓ в Налоговый кодекс РФ;
- ✓ в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с целью введения понятия «межмуниципальные проекты»);
- ✓ в ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с целью введения понятия «межрегиональные проекты»).

С целью поощрения реализации агломерационных проектов предусмотреть показатель по количеству и качеству реализуемых регионами межмуниципальных и межрегиональных проектов:

- ✓ в Указе Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации»;
- ✓ в Указе Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов».

Авторский коллектив

Фонд «Центр стратегических разработок»:

Караваева Татьяна Игоревна

Вице-президент, директор Центра пространственного развития ЦСР

Комкова Мария Сергеевна

Заместитель директора Центра пространственного развития ЦСР

Бурков Александр Сергеевич

Эксперт Центра пространственного развития ЦСР

АНО «Институт реформирования общественных финансов» (ИРОФ):

Климанов Владимир Викторович

Директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», руководитель центра региональной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук

Михайлова Анна Александровна

Начальник отдела АНО «Институт реформирования общественных финансов», кандидат экономических наук

Яговкина Вита Александровна

Старший консультант АНО «Институт реформирования общественных финансов», кандидат юридических наук

ООО «Перспектив-Медиа»:

Федоров Илья Иванович

Генеральный директор ООО «Перспектив-Медиа»



© 2022 Фонд «Центр стратегических разработок» (ЦСР). Все права защищены.
При использовании информации из документа ссылка на ЦСР обязательна.

Москва, 125009, Газетный пер., 3–5 стр. 1, 3 этаж
Тел.: +7 (495) 725-78-06
Факс: +7 (495) 725-78-14
E-mail: info@csr.ru
csr.ru