

УДК 330.3 DOI: 10.14451/1.249.211

Проблемы нормативно-правового регулирования инвестиционного развития региональных экономических систем

© 2025 **Захарченко Флор Юрьевич**

Аспирант. Волгоградский государственный университет.

E-mail: klac21@mail.ru

© 2025 **Дзедик Валентин Алексеевич**

Доктор экономических наук, доцент кафедры Прикладной информатики и математических методов в экономике. Волгоградский государственный университет.

E-mail: dzedik@volsu.ru

Ключевые слова: регион, инвестиционная политика, нормативно-правовое регулирование, государственно-частное партнерство, особая экономическая зона, территория опережающего социально-экономического развития, устойчивое развитие, инвестиционный потенциал.

Осуществляемая в настоящее время государственная политика инвестиционного развития регионов, включающая приоритеты, цели и стратегии, задает вектор развития всей инвестиционной сферы страны.

Немалую роль в инвестиционном процессе играет государственное регулирование. Анализируя современный этап инвестиционного развития Российской Федерации, необходимо учитывать новые для экономики страны вызовы и реалии, которые важно принимать во внимание для совершенствования нормативно-правового регулирования государственной политики в данной области.

Государственная инвестиционная политика включает и ряд конкретных направлений, призванных актуализировать ее приоритеты в сторону инновационного, цифрового развития, привлечения альтернативных инвестиционных ресурсов, форм кооперации.

Нормативное регулирование инвестиций в России, особенно в регионах, является важным аспектом, который влияет на экономическое развитие и привлечение капитала. Региональные особенности, правовая база и местные инициативы могут существенно различаться, что отражает разнообразие инвестиционного климата. В этой статье систематизированы рассмотренные ключевые аспекты и проблемы нормативного регулирования инвестиционного развития региональных экономических систем.

Информационно-эмпирическая база исследования представлена фундаментальными положениями исследований ученых, нормативными правовыми актами федерального и локального уровней, стандартами учета и оценки, статистическими данными в области инвестиционного развития региональных экономических систем.

Основными методами являлись: сравнение, классификация, обобщение, анализ, синтез, логический и синтетический анализ, графический для визуализации статистических данных.

Нормативно-правовое регулирование инвестиционного развития регионов является частью общей системы социально-экономического государственного регулирования.

Основополагающим документом, регулирующим инвестиционное развитие регионов, является Конституция Российской Федерации.

Анализ кодифицированных нормативно-правовых актов можно прийти к выводу, что данные документы, регулирующие инвестиционную деятельность, в большей степени носят имущественный характер и относятся к сфере регулирования гражданского права.

К следующему уровню законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность, следует отнести Федеральные законы.

Основным законом, регулирующим инвестиционный процесс, является Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» [6].

Сам факт принятия Федерального закона, регулирующего инвестиционную деятельность, в 1991 году, свидетельствует о необходимости его кардинального пересмотра. Об этом свидетельствует и поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2019 года, согласно которому с 1 января 2020 года должны быть отменены все акты СССР и РСФСР.

Конечно, после принятия Закона об инвестиционной деятельности РСФСР было принято множество законодательных актов, среди которых Федеральный закон от 25 февраля 1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [15].

Следует отметить, что развитие законодательства в сфере инвестиций носит бессистемный характер, отсутствует целостная система инвестиционного законодательства. Это является фактором, приводящим к снижению инвестиционного потенциала страны.

Еще одним фактором, негативно влияющим на инвестиции в стране, является отсутствие в законодательных актах единого определения понятий «инвестор», «инвестиционная деятельность», «источники инвестиций».

По мнению В. Ш. Сургуладзе, «часть документов стратегического планирования утверждена указами, другие просто «утверждены Президентом», третьи «одобренны», что является ненормативным введением в действие. Параллельно существуют стратегические документы, утверждённые постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Отдельно можно отметить ведомственные стратегии. Подобные факты создают условия для неопределённости юридического статуса документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания» [11].

Согласно Федеральному Закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования» [13].

Таким образом, в Российской Федерации функция государственного регулирования инвестиционной деятельности распределена между значительным количеством административных структур. Каждое решение по инвестиционным проектам принимается несколькими ведомствами. Это привело к раздробленности и противоречивости российской нормативно-законодательной базы в области инвестиционного развития.

На региональном уровне единая нормативно-законодательная база дополняется собственными законодательными актами, учитывая специфику

инвестиционного развития региона. На региональном уровне регулирование инвестиционной деятельности может производиться в пределах полномочий местного самоуправления. В настоящее время на региональном уровне уделяется больше внимания разработке нормативных актов, способствующих формированию благоприятного инвестиционного климата. Например, в Москве региональное инвестиционное законодательство достаточно хорошо систематизировано, а региональные нормативные акты дополняют федеральную правовую базу. Закон города Москвы от 07.10.2015 № 54 «Об инвестиционной политике города Москвы и государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности» регулирует отношения в сфере инвестиционной деятельности на территории Москвы, устанавливает цели и принципы инвестиционной политики Москвы, а также определяет меры государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности, формы, условия и порядок ее предоставления.

Однако государство выступает и субъектом частного права посредством механизма государственно-частного партнерства. В данной области государственного регулирования сводится к выбору приоритетных областей и проектов для инвестирования. Считаем, что это ограничивает инвестиционную активность. Помимо приоритетных отраслей, государственная инвестиционная политика должна создавать благоприятные условия для любых отраслей экономики с максимально широким набором инвестиционных инструментов.

О. В. Гутников приходит к мнению, «о неоправданном смещении частноправовых и публично-правовых начал в регулировании инвестиционных отношений в имеющихся законопроектах при чрезмерном преобладании публично-правового начала. Предлагается отдельно урегулировать инвестиционные отношения с участием государства нормативными актами как общего, так и специального характера. Частноправовые инвестиционные отношения должны остаться в сфере регулирования гражданского

права с возможным расширением инвестиционных инструментов, которые могут использовать частные инвесторы при осуществлении инвестиций» [2].

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [12] актуализируют институт государственно-частного партнерства. Для заключения соглашения о государственно-частном партнерстве уполномоченным органом организуется тендер, подготовку и экспертизу документации по которому берет на себя государство. Заинтересованные в проекте частные инвесторы получают одинаковый доступ к тендеру и проектной документации. С компанией-победителем заключается договор типовой формы [1]. Все это обеспечивает прозрачный и простой процесс использования инструмента государственно-частного партнерства в инвестиционной деятельности Великобритании.

Во Франции инструмент государственно-частного партнерства используется для развития инфраструктурных отраслей и, в отличие от Великобритании, в стране используется развернутая система нормативно-правовых актов. Специализированный центр поддержки предоставляет консультационные услуги на всех этапах реализации проектов, что «позволяет формировать конкурентную среду и облегчает выход на рынок инфраструктурных инвестиций новым компаниям» [9].

В США институт государственно-частного партнерства «подразумевает закрепленное в договорной форме соглашение, которое дает возможность частной компании участвовать в управлении государственной собственностью» [7].

Применение механизма государственно-частного партнерства в США осуществляет отдельный государственный орган.

Можно выделить следующие особенности зарубежного опыта нормативного регулирования государственно-частного партнерства:

- В зарубежных странах уделяется большое внимание прозрачности использования механизма государственно-частного партнерства. В ряде стран образованы специальные органы, контролирующие реализации проектов.
- Модели использования института государственно-частного партнерства различаются порядком распределения рисков и доходов между государством и частными компаниями. Так, в США более активное участие частных компаний.
- В большинстве стран на законодательном уровне посредством специальных законов регламентирован порядок осуществления инвестиций с использованием государственно-частного партнерства.
- Управление проектами государственно-частного партнерства осуществляется государством и частными компаниями совместно, что обеспечивает их эффективность.

В Российской Федерации одной из особенностей нормативного регулирования государственно-частного партнерства является его смешанный характер. С одной стороны инвестиционный процесс регулируется законодательством о государственных закупках, с другой – о концессионных соглашениях. Это порождает неопределенность государственного регулирования, так как концессия и государственная закупка абсолютно разные формы взаимодействия государства и бизнеса.

Еще одним фактором, ограничивающим применение данного эффективного механизма в инвестиционной деятельности, является несогласованность законодательства на различных уровнях. На федеральном уровне действует 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». На региональном уровне – отдельные законы регионов.

В Федеральном законе № 224-ФЗ описываются нормы, регулирующие порядок заключения

договоров, условия их исполнения, ответственность сторон. В целях совершенствования механизма нормативного регулирования необходимо внедрение единого стандарта заключения и исполнения договоров государственно-частного партнерства.

Жамолетдинова Л. М. относит к основной проблеме реализации механизма государственно-частного партнерства отсутствие утвержденных стандартов и методик оценки эффективности инвестиционных проектов [4].

Отсутствие закрепленного на законодательном уровне стандарта оценки инвестиционных проектов в долгосрочной перспективе может привести к неэффективному использованию государственных средств, потерям со стороны частного бизнеса. Кроме того, отсутствие единых методик оценки инвестиционных проектов затрудняет принятие решений со стороны бизнеса.

Необходимо внедрение единой методологии оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства. Это подтверждает и опыт стран Европейского союза, где разработаны и утверждены стандарты оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства. Для этого необходимо:

1. Определить критерии оценки инвестиционной привлекательности проектов, в том числе с учетом потребностей государства.
2. Предложить систему показателей и их пороговых значений.
3. Разработать рекомендации для оценки региональных инвестиционных проектов с использованием разработанной системы показателей, методов анализа.

Методические рекомендации по оценке региональных инвестиционных проектов позволят сократить издержки, оптимизировать расходы региональных бюджетов за счет выбора более перспективных проектов.

Информация о проектах в рамках механизма государственно-частного партнерства размещается на различных платформах и ресурсах, что ограничивает доступность информации.

Одним из инвестиционных инструментов повышения инвестиционной привлекательности регионов являются офсетные контракты.

Использование механизма офсетных контрактов способствует реализации приоритетных направлений государственной политики в области импортозамещения.

В современных условиях санкционного давления со стороны США и Европейского союза офсетные контракты приобретают первостепенное значение в инвестиционном региональном развитии. Региональные структуры получают возможность использования бюджетного финансирования для производства товаров в рамках импортозамещения, что обеспечивает загрузку производственных мощностей региона на достаточно длительный период времени. Использование офсетных контрактов возможно и для инфраструктурных инвестиций.

Пространственный аспект инновационного развития экономики заложен в распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 мая 2022 года № 1315-р «О Концепции технологического развития на период до 2030 года», в котором уделяется значительное внимание вкладу в экономическое развитие со стороны субъектов Российской Федерации.

Однако данный подход не ставит приоритетной задачей выравнивание инвестиционного экономического пространства как единого поля инновационного развития. Это создает риски обособленности отдельных точек роста и дезинтеграции экономического пространства.

В настоящее время действует множество стратегий развития регионов с различными сроками завершения их реализации (рис. 1).

Однако не все регионы активно применяют стратегию устойчивого развития в своих стратегиях и планах. Некоторые уделяют внимание только росту экономических показателей и не учитывают негативные факторы воздействия на окружающую среду.

Примером успешного воздействия регионального инвестирования на социально-экономическое развитие регионов является проект «Инфраструктурное меню».

Действенным механизмом по повышению инвестиционной привлекательности регионов является создание особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития.

В России действуют четыре типа особых экономических зон: туристско-рекреационные, технико-внедренческие, промышленно-производственные и портовые.

В данном достаточно эффективном механизме инвестиционного развития регионов существуют проблемы нормативного регулирования. Одной из ключевых проблем – отсутствие единообразия нормативных актов на различных уровнях: от регионального до муниципального. Нормативные документы, принятые на местном уровне законодательные акты могут противоречить федеральным, что порождает неопределенность для деятельности компаний.

На привлечение инвестиций в регионы оказывает влияние избыточная бюрократия, связанная с необходимостью получения множества разрешений, лицензий.

Разработка новых законов и изменение действующих на всех уровнях порождает неопределенность в области нормативного регулирования деятельности в рамках свободных экономических зон.

К недостаткам нормативного регулирования особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития следует отнести:

- Отсутствие четкой системы нормативно-правовой базы.
- Отсутствие единого нормативного акта на федеральном уровне.
- Отсутствие разграничения полномочий и обязанностей контролирующих органов.

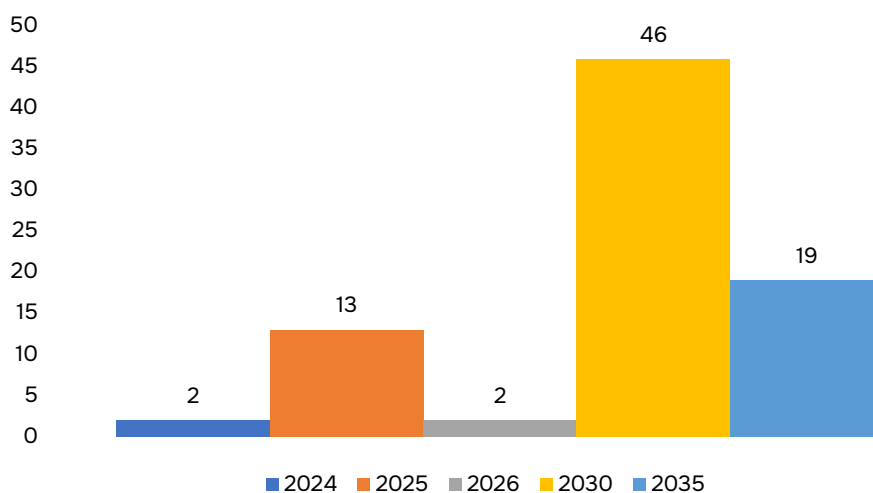


Рис. 1. Количество стратегий социально-экономического развития регионов России по годам завершения сроков их реализации [16].

В этой связи показателен опыт Китая, где уровень контроля за расходованием бюджетных средств достаточно эффективен.

Единого закона, регулирующего специальные экономические зоны в Китае нет. Разработано порядка тридцати нормативных актов в этой сфере.

Опыт Китая применим и для российской практики. Для этого на законодательном уровне необходимо определить четкое поле ответственности должностных лиц и контролирующих органов.

Кроме того, необходимо принять единый Федеральный закон, регламентирующий деятельность особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития. На базе данного закона необходимо сформировать долгосрочную государственную финансовую политику в области использования данных территорий.

Таким образом, эффективность инвестиционного обеспечения регионов зависит от грамотной реализации системного подхода к управлению инвестиционной деятельностью. В частности, ее единообразной нормативной регламентации на территории всего экономического пространства.

Законодательное регулирование инвестиционной деятельности должно учитывать современные инвестиционные процессы и влияние внешних негативных факторов на социально-экономическое развитие регионов.

Анализ нормативно-правового обеспечения инвестиционного развития страны показал, что оно не является в полной мере систематизированным и комплексным. Оно включает множество принятых в разное время и не согласованных между собой нормативно-правовых актов. Следовательно, нормативно-правовое обеспечение инвестиционного развития на федеральном и региональном уровне требует корректировки и совершенствования. Наиболее перспективное направление совершенствования инвестиционного законодательства состоит в создании единого документа, регулирующего все правоотношения, реализуемые в процессе инвестиционной деятельности.

Данный единый документ должен учитывать комплексность государственного регулирования инвестиционного процесса, его взаимосвязь с действующими понятиями соответствующих отраслей законодательства. В законе должна быть четко прописана сфера ведения субъектов Российской Федерации в области инвестиционного законодательства.

Мерами, направленными на развитие региональных инвестиций со стороны государственного регулирования, должны состоять в следующем:

- содействию эффективности инвестиций;
- предоставлении особых льгот инвесторам;
- обеспечении защиты прав и интересов инвесторов, включая различные гарантийные меры путем выделения государственных и иных гарантий, залога, страхования и т.д.

Таким образом, совершенствование федерального и регионального законодательства станет действенным средством гармонизации в создании нового правового решения, направленного на поддержку инвестиций со стороны региональных властей путем предоставления льгот, на создание условий инвестиционной открытости и привлекательности регионов, повышение их инвестиционной привлекательности, проведение активной деятельности по привлечению иностранных инвестиций, формирование инвестиционной инфраструктуры.

Библиографический список

1. Британский опыт ГЧП. – URL: https://bstudy.net/609983/ekonomika/britanskiy_opyt (дата обр. 20.07.2025).
2. Гутников О. В. Проблемы развития инвестиционного законодательства в российской федерации на современном этапе // Журнал российского права. – 2020. – № 1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razvitiya-investitsionnogo-zakonodatelstva-v-rossiyskoy-federatsii-na-sovremennom-etape> (дата обр. 08.12.2024).
3. Еремин В. В. Государственно-частное партнерство для достижения целей устойчивого развития ООН // Международное право и международные организации. – 2023. – № 4. – С. 12–21.
4. Жамолетдинова Л. М. Основные проблемы развития государственно-частного партнерства в России в контексте развития нормативного регулирования // Инновации и инвестиции. – 2021. – № 4. – С. 127–129.
5. Закон города Москвы от 07.10.2015 № 54 «Об инвестиционной политике города Москвы и государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности». – URL: <https://www.mos.ru/depr/documents/investicionnaya-politika/arkhiv-dokumentov-po-investicionnoi-politike/view/160091220>.
6. Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 (ред. от 26.07.2017) «Об инвестиционной деятельности в РСФСР».
7. Кабашкин В. А., Нерсисян Л. Г. Финансовый кризис и перспективы государственно частного партнерства в Соединенных Штатах Америки и Канаде. – 2010. – 130 с. – (Мировая экономика. Современное взаимодействие власти и бизнеса).
8. Кондратьева А. Д. Функционирование особых экономических зон в мировой экономике на примере Китая // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2022. – 2(1–1). – С. 285–292.
9. Мерзлов И. Ю. Государственно-частное партнерство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды: монография. Пермский государственный национальный исследовательский университет. – 2021. – 336 с.
10. 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».
11. Сургуладзе В. Ш. Политико-правовой и идеологический характер целеполагающих документов в системе государственного стратегического планирования Российской Федерации (к проблеме иерархии документов стратегического планирования) // Россия: тенденции и перспективы развития. – 2017. – № 123. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravovoy-i-ideologicheskiiy-harakter-tsilepolagayuschih-dokumentov-v-sisteme-gosudarstvennogo-strategicheskogo-planirovaniya> (дата обр. 20.07.2025).
12. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».
13. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ.
14. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».
16. Чофу А. Г. Стратегия устойчивого развития экономики регионов России: ключевые аспекты и перспективы // Регион: системы, экономика, управление. – 2023. – 3(62). – С. 55–62.