

Дата поступления рукописи в редакцию: 02.09.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-10-141-146

Дата принятия рукописи в печать: 29.10.2026 г.

БАРИКАЕВА Айгуль Фаргатовна,
кандидат экономических наук, научный сотрудник
Международного научно-исследовательского центра
судебной экспертизы и исследований,
e-mail: mail@law-books.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: СИСТЕМНО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация. В статье исследуется правовое регулирование инвестиционной деятельности на муниципальном уровне в условиях трансформации законодательства о местном самоуправлении и формирования единой системы публичной власти. Обосновывается, что муниципальная инвестиционная деятельность не сводится к расходованию средств местного бюджета или к реализации отдельных концессионных проектов, а представляет собой комплексную публично-правовую функцию муниципального образования, направленную на создание инфраструктурных, имущественных, организационных и информационных условий для привлечения частного капитала к решению задач локального развития.

Ключевые слова: инвестиции, муниципальное образование, местное самоуправление, концессионное соглашение, муниципальная собственность, инвестиционный стандарт.

Для цитирования: Барикаева А. Ф. Правовое регулирование инвестиционной деятельности на муниципальном уровне: системно-правовая модель и направления совершенствования // Образование и право. 2026. № 10. С. 141–146.

BARIKAEVA Aigul Fargatovna,
Candidate of Economic Sciences, Researcher at the
International Research Center for Forensic Science and Research

LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITY AT THE MUNICIPAL LEVEL: SYSTEM-LEGAL MODEL AND AREAS FOR IMPROVEMENT

Annotation. The article examines the legal regulation of investment activity at the municipal level in Russia in the context of the transformation of local self-government legislation and the formation of a unified system of public authority. The author substantiates that municipal investment activity should be understood not merely as budgetary spending or isolated concession projects, but as a complex public-law function aimed at creating infrastructural, property, organizational and information conditions for attracting private capital to local development.

Key words: investments, municipal entity, local government, concession agreement, municipal property, investment standard.

For citation: Barikaeva A. F. Legal regulation of investment activity at the municipal level: system-legal model and areas for improvement. Education and law. 2026;(10):141–146. (In Russ.).

Инвестиционная деятельность на муниципальном уровне в современной России приобретает значение не вспомогательного экономического инструмента, а самостоятельного элемента публичного управления территориальным развитием. Именно муниципальный уровень оказывается наиболее близким к инфраструктурным потребностям населения, земельным и имущественным ресурсам, локальным предпринимательским инициативам, объектам коммунальной, транспортной, социальной и туристской инфраструктуры. Поэтому вопрос о правовом регулировании муниципальной инвестиционной деятельности имеет не только прикладное, но и конституционно-правовое значение: без инвестиционного наполнения экономическая самостоятельность местного самоуправления остается формальной [1].

Конституционная основа такой постановки

вопроса заключается в признании муниципальной собственности самостоятельной формой собственности, в закреплении самостоятельности органов местного самоуправления при управлении муниципальным имуществом, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, а также в включении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти при сохранении их институциональной природы как органов, не входящих в систему органов государственной власти. Новое законодательство о местном самоуправлении развивает данную конструкцию через функциональную, экономическую и контрольную архитектуру муниципального управления. Одновременно переходный период реформы местного самоуправления продлен до 1 января 2028 г., что сохраняет практическое значение ряда положений Федерального закона № 131-ФЗ и требует аккуратного применения обеих нормативных моделей. [10]

Базовый федеральный закон об инвестиционной деятельности регулирует инвестиционную деятельность, осуществляемую в форме капитальных вложений, определяет правовые и экономические основы такой деятельности и гарантии равной защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности. [11] Однако этот закон не формирует специальной конструкции «муниципальной инвестиционной деятельности». Он лишь задает общую рамку, в которой органы местного самоуправления могут взаимодействовать с инвесторами, использовать договорные механизмы, участвовать в капитальных вложениях, обеспечивать реализацию прав инвесторов в пределах своей компетенции [5].

В научной литературе муниципальная инвестиционная деятельность справедливо связывается с целенаправленной деятельностью органов местного самоуправления по привлечению финансовых средств инвесторов для формирования экономической основы решения вопросов местного значения. [7] Данное определение нуждается в развитии с учетом современного законодательства: сегодня муниципальная инвестиционная деятельность включает не только привлечение средств, но и подготовку инвестиционного предложения, обеспечение правового режима земельного участка, синхронизацию проекта с документами территориального планирования, сопровождение разрешительных процедур, предоставление муниципального имущества, участие в МЧП и концессиях, цифровую информационную открытость и постпроектный контроль результата [8].

Представляется, что под муниципальной инвестиционной деятельностью следует понимать осуществляемую органами местного самоуправ-

ления в пределах их компетенции организационно-правовую, имущественную, бюджетную, информационную и договорную деятельность, направленную на создание условий для вложения частного, публичного или смешанного капитала в развитие объектов и территорий муниципального образования, обеспечение инфраструктурных потребностей населения, повышение доходной базы местного бюджета и достижение целей социально-экономического развития. Такое определение позволяет избежать двух крайностей: чрезмерного отождествления муниципальной инвестиционной деятельности с предпринимательством муниципалитета и, напротив, сведения ее к пассивному администрированию обращений инвесторов [9].

Муниципальное образование в инвестиционной сфере может выступать в нескольких юридических качествах. Во-первых, как публичный субъект, принимающий муниципальные правовые акты и организующий сопровождение проектов. Во-вторых, как собственник муниципального имущества, способный предоставлять объекты во владение, пользование, аренду, концессию или иные законные формы. В-третьих, как участник бюджетных отношений, планирующий капитальные расходы, муниципальные программы и возможные обязательства по соглашениям. В-четвертых, как носитель градостроительной компетенции, обеспечивающий предсказуемость территориального развития. В-пятых, как публичный партнер либо концедент в проектах, предполагающих привлечение частного капитала для создания или реконструкции инфраструктуры [2].

Именно множественность правовых ролей муниципального образования объясняет сложность регулирования. Инвестор фактически взаимодействует не с «одним окном» в юридическом смысле, а с системой муниципальных функций: имущественной, земельной, градостроительной, финансовой, закупочной, контрольной, информационной. Если эти функции не соединены единым регламентом сопровождения, правовой режим становится непредсказуемым, а инвестиционный проект превращается в последовательность административных согласований без единого ответственного центра [3].

Экономическая основа местного самоуправления традиционно включает муниципальную собственность, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований. В новой модели законодательства эта триада сохранена в главе об экономической основе местного самоуправления, где закреплены муниципальное имущество, владение, пользование и распоряжение им, местные бюджеты, расходы и доходы, закупки, самообложение, инициативные проекты,

межбюджетные трансферты и муниципальные заимствования. [12] В инвестиционном аспекте эта конструкция требует функционального прочтения: экономическая основа — не только статический имущественный фонд, но и ресурс развития, способный при надлежащем правовом оформлении генерировать инфраструктурный и бюджетный эффект. [4]

Муниципальная собственность в инвестиционной сфере выполняет три функции. Первая - обеспечительная: имущество используется для решения задач непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и вопросов местного значения. Вторая - проектная: объект муниципальной собственности может стать предметом концессионного соглашения, МЧП, аренды с инвестиционными обязательствами, сервитутного или инфраструктурного соглашения. Третья - гарантийная: наличие оформленных прав на имущество и землю снижает транзакционные издержки инвестора, позволяет сформировать «готовые площадки» и делает муниципальное предложение сопоставимым с региональными и федеральными мерами поддержки.

Средства местного бюджета, напротив, не должны восприниматься как основной источник инвестирования. Бюджетное право ограничивает принятие долгосрочных обязательств, требует включения расходов в муниципальные программы, соблюдения процедур закупок, управления муниципальным долгом и оценки расходных полномочий. [13] Поэтому роль местного бюджета в инвестиционном процессе состоит прежде всего в подготовке инфраструктуры, софинансировании отдельных элементов проекта, обеспечении публичной части обязательств по концессионным соглашениям и МЧП, а также в создании цифровой, проектной и экспертной инфраструктуры сопровождения инвесторов.

Имущественные права муниципального образования образуют третий, часто недооцененный элемент инвестиционного режима. Речь идет не только о праве собственности, но и о правах аренды, сервитутах, правах требования, обязательствах по договорам, правах на результаты проектной документации, градостроительных решениях, правах муниципальных учреждений и предприятий. Отсутствие инвентаризации таких прав делает инвестиционную политику декларативной. Муниципалитет не может предложить инвестору качественный проект, если не способен документально подтвердить правовой титул на землю, статус объекта, наличие ограничений, инженерную обеспеченность и допустимые параметры использования территории.

Таким образом, правовое регулирование ин-

вестиционной деятельности на муниципальном уровне должно быть связано с управлением экономической основой местного самоуправления. Муниципальная инвестиционная политика — это не «дополнение» к имущественной политике, а способ превращения муниципального имущества и бюджетных полномочий в правовой механизм развития территории. Такой подход согласуется с выводами современных исследований о взаимосвязи размера экономической базы муниципального образования и реальной самостоятельности органов местного самоуправления. [6]

Система источников регулирования муниципальной инвестиционной деятельности имеет многоуровневый характер. На федеральном уровне ее основу составляют Конституция Российской Федерации, законодательство о местном самоуправлении, инвестиционной деятельности, стратегическом планировании, бюджетной системе, муниципально-частном партнерстве, концессиях, закупках, земле, градостроительстве, конкуренции, налогах, развитии малого и среднего предпринимательства. На региональном уровне принимаются законы о поддержке инвестиционной деятельности, инвестиционные стратегии, документы регионального инвестиционного стандарта, порядки сопровождения проектов, меры налогового и имущественного стимулирования. На муниципальном уровне формируются устав, стратегия социально-экономического развития, муниципальные программы, правила землепользования и застройки, порядки управления имуществом, регламенты сопровождения инвестиционных проектов, положения об инвестиционном уполномоченном или проектом офисе, решения о МЧП, концессиях и предоставлении муниципальных активов.

Федеральный закон о стратегическом планировании устанавливает правовую основу разработки документов стратегического планирования, включая документы муниципального уровня в случаях, предусмотренных законодательством. [14] Для инвестиционной деятельности это принципиально: инвестиционный проект должен быть не случайной инициативой инвестора, а элементом экономически согласованной стратегии. В противном случае муниципалитет вынужден принимать решения *ad hoc*, не имея критериев приоритетности проектов, оценки инфраструктурной нагрузки и связи с бюджетными возможностями.

Особое значение имеют методические рекомендации Минэкономразвития России по организации системной работы по сопровождению инвестиционных проектов муниципальными образованиями с учетом регионального инвестиционного стандарта. [15] Их правовая природа является

«мягкой»: они не заменяют муниципальные правовые акты, но задают управленческую модель, которую целесообразно нормативно закреплять на уровне муниципального образования. Такая модель включает инвестиционный профиль, ответственного уполномоченного, регламент сопровождения, межведомственную координацию, учет проектов, информирование инвестора и обратную связь. При этом слабость рекомендаций состоит в том, что они не создают непосредственно субъективных прав инвестора и не устанавливают санкций за несоблюдение муниципалитетом сроков сопровождения.

На практике муниципальные инвестиционные стандарты формируются как совокупность локальных документов: инвестиционного паспорта или профиля, инвестиционной карты, перечня площадок, регламента сопровождения проектов, положения о комиссии или штабе, соглашений с региональными институтами развития, KPI инвестиционного уполномоченного. Агентство стратегических инициатив в рамках Национального рейтинга инвестиционного климата оценивает усилия публичной власти по созданию благоприятных условий ведения бизнеса и выявлению лучших практик, что усиливает значение унифицированных процедур и публичной отчетности. [16] Однако рейтинг преимущественно регионален; муниципальный уровень пока остается зависимым от региональной методологии и качества ее «приземления» на конкретные территории.

Следовательно, муниципальное регулирование не должно механически копировать региональные акты. Его задача - юридически описать локальный инвестиционный маршрут: какие органы участвуют, какие документы подаются, в какие сроки рассматриваются, как устраняются межведомственные разногласия, какие муниципальные активы могут быть вовлечены, как обеспечивается публичность информации и как оценивается достижение результата. Наиболее эффективной формой является единый муниципальный правовой акт «О сопровождении инвестиционных проектов на территории муниципального образования», связанный с правилами управления имуществом, градостроительными документами, муниципальными программами и бюджетным процессом.

Муниципальный инвестиционный стандарт следует рассматривать не как самостоятельный источник права федерального уровня, а как организационно-правовой комплекс, который приобретает обязательность через муниципальные правовые акты. Его ценность состоит в стандартизации поведения администрации: инвестор должен понимать, кто отвечает за проект, какие сведения необходимы, какие сроки действуют, где разме-

щена информация о площадках, как получить консультацию, как разрешаются проблемы подключения к инфраструктуре и какие гарантии публичности предоставляются. Содержание муниципального инвестиционного стандарта целесообразно раскрывать через десять элементов: 1) инвестиционный профиль территории; 2) публичный перечень инвестиционных площадок; 3) цифровую инвестиционную карту; 4) инвестиционного уполномоченного; 5) проектный офис или межведомственную комиссию; 6) регламент сопровождения проектов; 7) соглашение о сопровождении или дорожную карту; 8) механизм взаимодействия с региональным институтом развития; 9) мониторинг сроков и проблемных вопросов; 10) ежегодный публичный отчет о результатах привлечения инвестиций. Такая структура позволяет перевести инвестиционную политику из декларативной плоскости в процедурную.

Инвестиционный профиль муниципального образования должен содержать не рекламное описание территории, а юридически значимую информацию: сведения о свободных земельных участках, форме собственности, категории земель, территориальной зоне, градостроительном регламенте, наличии обременений, доступности инженерных сетей, транспортной связности, экологических ограничениях, возможностях подключения, мерах муниципальной и региональной поддержки. Если профиль содержит недостоверные или устаревшие сведения, он превращается в источник правового риска. Поэтому следует закрепить обязанность администрации актуализировать профиль не реже одного раза в квартал, а изменения по ключевым площадкам публиковать незамедлительно.

Регламент сопровождения инвестиционных проектов должен иметь нормативную, а не исключительно информационную природу. В нем необходимо определить критерии признания проекта инвестиционным, стадии сопровождения, перечень документов, сроки ответа, основания отказа в сопровождении, порядок формирования дорожной карты, механизм межведомственного урегулирования, правила ведения реестра проектов, формы коммуникации с инвестором, порядок закрытия проекта и оценки результата. Особую роль должен играть принцип «одного ответственного лица»: инвестор может взаимодействовать с разными органами, но внутри администрации должен быть назначен координатор, несущий ответственность за прохождение проекта.

Слабым местом действующей практики остается отсутствие юридической связи между инвестиционным стандартом и муниципальной ответственностью. Если администрация наруша-

ет собственный регламент, инвестор часто не имеет эффективного средства защиты, кроме общих процедур обжалования бездействия. Поэтому в муниципальных актах целесообразно закреплять обязанность мотивированного письменного ответа по каждому этапу сопровождения, внутреннюю служебную ответственность должностных лиц за нарушение сроков, рассмотрение проблемных вопросов на комиссии, а также возможность передачи информации в региональный орган, ответственный за инвестиционный климат. Это не создает избыточного давления на муниципалитет, но дисциплинирует административный процесс.

Заключение

Правовое регулирование инвестиционной деятельности на муниципальном уровне представляет собой комплексный межотраслевой режим, в котором соединяются конституционные гарантии местного самоуправления, экономическая основа муниципального образования, инвестиционное законодательство, стратегическое планирование, земельно-имущественное регулирование, бюджетные ограничения, МЧП, концессии, закупки, налоговые и конкурентные требования. Его главная особенность состоит в том, что муниципалитет не обладает полной свободой инвестиционного нормотворчества, но именно он обеспечивает юридическую и инфраструктурную «посадку» проекта на конкретной территории.

Муниципальная инвестиционная деятельность должна пониматься как публично-правовая функция развития территории, а не как факультативная работа администрации с обращениями бизнеса. Ее содержание включает подготовку активов, сопровождение проектов, выбор правовой формы, координацию органов, обеспечение публичности, контроль исполнения соглашений и оценку социально-экономического эффекта. Такой подход позволяет связать инвестиционную деятельность с реальной экономической самостоятельностью местного самоуправления.

Наиболее перспективной моделью является муниципальный инвестиционный цикл, основанный на инвестиционном профиле территории, цифровой карте активов, регламенте сопровождения, проектом офиса, публичном реестре проектов, правовой экспертизе соглашений и постпроектном мониторинге. Эта модель требует не столько расширения декларативных полномочий муниципалитетов, сколько юридической стандартизации процедур, повышения качества имущественного учета, профессионализации проектной подготовки и прозрачности публичных обязательств.

С учетом реформы местного самоуправления и продленного переходного периода до 1 января 2028 г. особое значение приобретает согласо-

вание старой и новой моделей муниципального законодательства. Инвестиционное регулирование не должно стать заложником институциональной перестройки. Напротив, именно инвестиционная деятельность способна стать практическим критерием эффективности новой архитектуры публичной власти на местах: если муниципалитет способен подготовить территорию, обеспечить правовую определенность, привлечь капитал и получить измеримый общественный результат, значит экономическая функция местного самоуправления наполняется реальным содержанием.

Список литературы:

- [1] Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 928 с.
- [2] Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.
- [3] Еремян В. В. Муниципальное право России: учебник. М.: Юрайт, 2024. 464 с.
- [4] Кабанова Е. И. Правовые основы и практика реализации муниципально-частного партнерства // Юрист. 2018. № 4. С. 34–39.
- [5] Никитская Е. Ф., Валишвили М. А., Горбачёва И. А. Экономико-правовые аспекты инвестиционной деятельности муниципальных образований // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 11. С. 197–203.
- [6] Новикова Н. В., Егорова Н. В. Характеристика ключевых элементов экономической основы местного самоуправления // Экономика и социум. 2025. № 1. С. 512–520.
- [7] Самсонов А. И. Муниципально-правовое регулирование инвестиционной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 2. С. 48–54.
- [8] Шор И. М. Государственно-частное партнерство в коммунально-энергетической сфере: достигнутые результаты, проблемы и вызовы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2023. Т. 10. № 4. С. 503–511.
- [9] Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации // Агентство стратегических инициатив. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/ (дата обращения: 04.06.2026).
- [10] Федеральный закон от 09.04.2026 № 85-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 04.06.2026).
- [11] Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Россий-

ской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/ (дата обращения: 04.06.2026).

[12] Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 04.06.2026).

[13] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 04.06.2026).

[14] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 04.06.2026).

[15] Приказ Минэкономразвития России от 26.09.2023 № 672 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458881/ (дата обращения: 04.06.2026).

[16] Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ // Агентство стратегических инициатив. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/. (дата обращения: 04.06.2026).

References:

[1] Avakyan S. A. Constitutional Law of Russia: A Course of Study. Moscow: Norma: INFRA-M, 2023. 928 p.

[2] Bondar N. S. Local Self-Government and Constitutional Justice: The Constitutionalization of Municipal Democracy in Russia. Moscow: Norma, 2008. 592 p.

[3] Eremyan V. V. Municipal Law of Russia: A Textbook. Moscow: Yurayt, 2024. 464 p.

[4] Kabanova E. I. Legal Foundations and Implementation Practice of Municipal-Private Partnerships // Yurist (The Jurist). 2018. No. 4. pp. 34–39.

[5] Nikitskaya E. F., Valishvili M. A., Gorbacheva I. A. Economic and Legal Aspects of Investment Activity in Municipalities // Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law. 2021. No. 11. pp. 197–203.

[6] Novikova N. V., Egorova

N. V. Characteristics of Key Elements of the Economic Basis of Local Self-Government // Ekonomika i Sotsium (Economy and Society). 2025. No. 1. pp. 512–520.

[7] Samsonov A. I. Municipal Legal Regulation of Investment Activity // Gaps in Russian Legislation. 2016. No. 2. pp. 48–54.

[8] Shor I. M. Public-Private Partnerships in the Utilities and Energy Sector: Achievements, Problems, and Challenges // RUDN Journal of Public and Municipal Administration. 2023. Vol. 10. No. 4. pp. 503–511.

[9] National Rating of the Investment Climate in the Constituent Entities of the Russian Federation // Agency for Strategic Initiatives. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/ (accessed: 04.06.2026).

[10] Federal Law No. 85-FZ of April 9, 2026 // Official Internet Portal of Legal Information. URL: <http://pravo.gov.ru> (accessed: 04.06.2026).

[11] Federal Law No. 39-FZ of February 25, 1999, "On Investment Activity in the Russian Federation Carried Out in the Form of Capital Investments" // ConsultantPlus Legal Reference System. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/ (accessed: 04.06.2026).

[12] Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government within a Unified System of Public Authority" // ConsultantPlus Legal Reference System. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (accessed: 04.06.2026).

[13] Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ of July 31, 1998 // ConsultantPlus Legal Reference System. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (accessed: 04.06.2026).

[14] Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014, "On Strategic Planning in the Russian Federation" // ConsultantPlus legal reference system. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (accessed: June 4, 2026).

[15] Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 672 of September 26, 2023 // ConsultantPlus legal reference system. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458881/ (accessed: June 4, 2026).

[16] National Rating of the Investment Climate in the Constituent Entities of the Russian Federation // Agency for Strategic Initiatives. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/ (accessed: June 4, 2026).

