

УДК 332.146

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-82-87

Важнейшие механизмы управления и инструменты инвестиционной деятельности на территории муниципальных образований***Орлов С.Л.**

Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института региональной экономики и межбюджетных отношений Финансового университета при Правительстве РФ (Москва)

Статья посвящена рассмотрению актуальных задач инвестиционной политики на муниципальном уровне. В приоритетах национальных целей развития [1] и новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации (2024 г.) [2] вопросам совершенствования эффективности управления на всех уровнях территориальной вертикали уделена особая роль. В настоящее время значение органов местного самоуправления отдельными городскими и сельскими поселениями просматривается в принципиально ином разрезе, а многие из них по существу являются базовой основой геостратегических территорий страны и таким образом представляют опорные и наиболее значимые первичные образования для обеспечения национальной безопасности государства [3]. В этой связи особую актуальность приобретает рассмотрение управленческих механизмов и различных инструментов инвестиционной деятельности для осуществления масштабных преобразований в наиболее многообразном пространственном секторе России.

Ключевые слова: пространственное развитие, мироустройство нового типа, национальные цели развития, муниципальные образования, регулирование инвестиционной деятельности, моногород, национальные проекты и государственные программы, МТК, евразийская транспортно-логистическая система, федеральные автомагистрали

Для цитирования: Орлов С.Л. Важнейшие механизмы управления и инструменты инвестиционной деятельности на территории муниципальных образований // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 1. С. 82–87. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-82-87.

Проблемы совершенствования инвестиционно-го климата – управленческие механизмы и источники финансового обеспечения капитальных вложений являются важнейшими составляющими для муниципальных образований различного уровня. Проблема состоит в том, чтобы в систему социально-экономических преобразований, кроме крупных и крупнейших городских агломераций, в настоящее время включались также малые, средние города и сельские поселения России. В силу указанно фактора необходим обоснованный индивидуальный подход и новые механизмы инвестиционной политики на местах. Во многих случаях здесь наиболее характерны

процессы восстановления экономики и социальной сферы, поскольку в предыдущие десятилетия монопрофильные образования и практически все малые и средние города были ущемлены в обеспечении источников для решения первостепенных общественных задач. Поэтому здесь важно грамотное ранжирование муниципальных территорий применительно к различного рода способам инвестиционной политики, а затем оценка и предложение наиболее эффективных подходов для долгосрочного развития каждого из

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ.

рассматриваемых уровней. Наиболее проблемными с точки зрения инвестиций для финансирования капитальных вложений являются муниципальные образования с численностью населения до 50, а во многих случаях и до 100 тыс. жителей.

Учитывая особенность темы, для написания научной статьи использовались законодательные и нормативно-правовые акты, официальные аналитические данные и экспертные оценки результатов развития отдельных муниципальных образований. Следует отметить, что исследование основано на историческом и эмпирическом методах в экономическом анализе, методе абстрагирования и конкретизации применительно к рассматриваемым экономическим ситуациям, а также некоторых методах сравнительного анализа и сравнительных характеристик для оценки конечных результатов территориального социально-экономического развития различного уровня.

На современном этапе пространственного развития и социально-экономических приоритетов поиск наиболее существенных инвестиционных факторов, обеспечивающих построение современной национальной экономической модели, приобретает важнейшее значение. В силу объективных причин особое место занимает учёт геополитической трансформации, современные особенности мировой общественной системы и грамотное определение роли России в построении мироустройства нового типа. В связи с этим важное значение приобретает разработка методологии инвестиционной политики, основу которой должна составлять научно обоснованная триединая вертикаль, связывающая источники капитальных вложений и целевое их расходование на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. При этом важной составляющей развития инвестиционной деятельности является муниципальный уровень, в значительной степени определяющий социальные приоритеты и настроение общества.

Одновременно такой подход соответствует сложившимся принципам административно-территориального деления в России и принятым основам межбюджетного устройства. Идеологическим фундаментом и главной целевой установкой при этом должны стать механизмы реализации национальных целей развития на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. Таким образом, необходима координация предлагаемого инструментария для продвижения инвестиционной деятельности с задачами, поставленными в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [1], а также с «Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», утверждённого Правительством страны [4].

В этих документах в развёрнутом виде определены стратегические задачи социально-экономических приоритетов государства на ближайший двенадцатилетний период и сформулированы пути их реализации. В данном случае инвестиционный ресурс рассматривается в качестве отправного содержательного элемента для решения поставленных целей на всех уровнях управленческой вертикали.

В связи с рассматриваемой тематикой обратимся к двум известным Федеральным законам от 06.06.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г., ред. от 13.12.2024 г.) [5] и от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (1999 г., ред. от 25.12.2023 г.) (далее – ФЗ № 39-ФЗ) [6]. В соответствии с данными Росстата, в России на 01.01.2024 г. насчитывается 17747 муниципальных образований, в том числе сельских поселений – 13992 (78,8 %) [7], и практически в каждом из них отсутствуют собственные источники долгосрочных инвестиций, что неоднократно отмечалось экспертами и отдельными исследователями [8; 9]. Наличие значительного числа муниципальных образований даёт основания законодателям для чрезмерного разнообразия и множественности их типов, насчитывающих восемь таких пространственных формирований, не считая внутригородских территорий, включаемых в состав городов федерального значения [5, ст. 2]. В этой связи следует признать, что существенные отличия муниципальных образований по всему спектру социально-экономических характеристик, начиная от малых городов с населением до 50 тыс. и вплоть до крупнейших городских агломераций, насчитывающих более 1 млн жителей, в значительной степени не соответствуют формам и методам регулирования инвестиционной деятельности органами местного самоуправления, предусмотренным в соответствующем Федеральном законе № 39-ФЗ [6, ст. 19]. Это обстоятельство на отдельных этапах может затруднить реализацию национальных целей развития [1]. В современных условиях возможности подавляющего числа городов и сельских поселений муниципального уровня не позволяют использовать механизмы управления политикой капитальных вложений, предложенные в указанном выше законодательном акте, по причине крайне сложной ситуации с налоговыми поступлениями в доходную часть местных бюджетов. Это, в частности, отчётливо подмечено О.И. Кондратенко, акцентирующим внимание на исследовании прикладных позиций и выработке предложений на основе анализа опросов значительного числа практикующих респондентов [10]. В этой связи следует признать также заслуживающей внимания позицию об укрупнении муниципальных образований на низовом уровне [9].

Продолжая рассмотрение отдельных точек зрения по вопросам муниципальной политики, следует отметить интересный подход С.В. Макара [11], в котором рассматриваются особенности пространственного развития внутренних территорий ряда государств (КНР, Казахстана, Финляндии и др.). Автор объективно персонифицирует подходы к поиску отдельных методов преобразования национальных пространств. В частности, можно иметь в виду деятельность Финляндии в планировании периферийных зон сельского типа. Несмотря на принципиальные разногласия между Россией и Финляндией в вопросах разрешения внешнеполитических проблем, накопленный опыт внутреннего развития, подмеченный С.В. Макаром, после углублённого изучения может быть использован для ряда территорий Северо-Запада и Арктической зоны страны. Ещё один подход формируется рядом авторов на основании восприятия мезоуровня, т.е. регионального уровня, в качестве определяющего фактора для инновационного развития национальной территории. На этом подходе акцентируют внимание И.Н. Макаров, О.В. Пивоварова и др. [12]. По многим параметрам такое суждение в современных условиях имеет вполне объективную историческую и экономико-географическую основу, способствует комплексному развитию субъектов и решению первостепенных социально-экономических проблем, т.к. инвестиционный потенциал подавляющего большинства муниципальных образований остаётся крайне незначительным и, следовательно, решение об использовании долгосрочных инструментов достаточно сложно реализовать на практике.

Вместе с тем в нынешних условиях на этапе реализации важнейших мобилизационных задач муниципальный уровень становится во многих случаях определяющим, если речь идёт о конкретном исполнении гособоронзаказа на предприятиях, расположенных на территории многочисленных промышленно-технологических муниципалитетов инновационного типа в России, многие из которых по принятой классификации относятся к моногородам [13]. Во многих случаях это способствует решению задач социального развития, по крайней мере в период наращивания выпуска вооружений и военной техники.

Общая характеристика монопрофильных образований выглядит следующим образом. Среди общего количества моногородов – по официальным данным их насчитывается 320 – 195 из них (60,9 %) относятся к территориальным ареалам проживания с численностью населения менее 30 тыс. жителей, в том числе в 13 из них вообще проживают менее чем по 3 тыс. чел. в каждом [14]. На основании данного утверждения можно сделать вывод о том, что действующий порядок распределения налогов не способствует долгосрочному инвестированию в

малых городских поселениях, где отмечается незначительное количество занятых в общественном хозяйстве и небольшой размер занимаемой площади. По этой причине поступления в местный бюджет зачастую не могут обеспечить текущие потребности муниципальных территорий, тем более располагать инвестиционными ресурсами для решения долгосрочных задач социально-экономического развития. Такой вывод отмечается в большинстве современных научных публикаций [15-17 и др.], в связи с чем некоторые специалисты, основываясь на приемлемом для России зарубежном опыте, а также учитывая возрастающее значение малых поселений в обеспечении технологического суверенитета, вносят предложение о принятии расширительной трактовки понятия «моногород», предусмотрев термин «монопрофильное поселение» [15].

Следует ещё раз акцентировать внимание на том обстоятельстве, что в последние годы особое значение для многих городов подобного типа значительным подспорьем становится бесперебойное финансирование гособоронзаказа. Подчеркнём, ранее это было менее ощутимым, и осознание подобного разворота окончательно произошло только в последние два-три года. Поэтому в перспективе, по мнению автора, возможно уточнение числа моногородов в Едином перечне опорных населённых пунктов [2], основываясь на сравнительных характеристиках их развития в последние несколько лет после внесения определённых изменений в законодательную и нормативную правовую базу [16].

Отметим также, что в целом ряде исследований авторы акцентируют внимание на теоретико-методологических подходах при рассмотрении особенностей инвестиционной политики на муниципальном уровне [17–20]. Разнообразные направления, представленные в этих интересных научных работах, как правило, определяют функциональное назначение муниципального звена в рамках типологии указанных пространств и предлагают методическое обеспечение инвестиционного процесса зачастую в концептуальной интерпретации. Вместе с тем в современных условиях вопросы, наиболее актуальные для прикладного восприятия инвестиционных задач и поиска инструментов их финансирования органами местного самоуправления, требуют более внимательного изучения научным сообществом. Этот приоритет необходимо рассматривать под углом разнообразного внутреннего взаимодействия региональной власти и муниципалитетов в решении непосредственных задач инвестиционно-строительного комплекса для социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности. Насколько возможно, данный акцент был сделан отдельными авторами в ряде исследований прикладного характера, в том числе и в отношении новых регионов России и приграничных

областей, имея ввиду восстановительно-интеграционный приоритет входящих в их состав городских и сельских поселений и последующее комплексное развитие территорий [21; 22]. В этой связи актуальность предложения новых механизмов управления инвестиционной деятельностью и конкретных инструментов для реализации муниципальных долгосрочных проектов имеет особое значение.

В вопросах совершенствования механизмов инвестиционной политики важное значение приобретает построение единой управленческой вертикали – от федерального до муниципального уровня. В данном случае региональный, т.е. мезоуровень, можно определить в качестве связующего, тем более что множественность муниципальных образований [7] не способствует оперативной взаимосвязи и решению возникающих проблем с высшим звеном управления данным процессом. Рассматривая новаторские идеи о совершенствовании управленческого механизма на местном уровне, можно предложить схему более тесного сотрудничества между близлежащими органами исполнительной власти на местах, в том числе имея ввиду опорные населённые пункты, многие из которых расположены в отдалённых местностях или в Арктической зоне страны – агломерация Норильск-Дудинка (Красноярский край), Архангельская агломерация, Кировско-Апатитская агломерация (Мурманская обл.) и др. [23].

Создание прочного каркаса управленческой вертикали необходимо в том числе и потому, что национальные цели развития, фундаментальной основой для обеспечения которых являются национальные проекты, включающие федеральные проекты [24], и, кроме того, государственные программы [25], требуют, по возможности, наиболее эффективного, синхронного и гибкого встраивания муниципального уровня в общероссийскую систему реализации утверждённых заданий. Приоритетными с точки зрения разрешения накопившихся проблем можно считать нацпроекты «Семья», «Инфраструктура для жизни», «Продолжительная и активная жизнь», «Туризм и гостеприимство» и др. По мнению автора, до недавнего времени муниципальный уровень в силу определённых обстоятельств не всегда своевременно включался в указанную национальную систему, что существенно замедляло темпы социально-экономического развития по отдельным направлениям.

Важным механизмом получения дополнительных инвестиций следует считать относительно новые приоритеты, способствующие повышению связанности национального пространства, при котором сердцевинной являются международные транспортные коридоры (МТК), евразийская транспортно-логистическая система и федеральные автомагистрали. Таким образом, в данном случае можно рассматривать своеобразную конфигурацию механизма управления и практического встраивания

в общероссийскую систему для получения инвестиционных ресурсов, направляемых на реализацию различного рода социально-экономических задач муниципального уровня и обустройства территории. Особое значение приобретает участие малого и среднего бизнеса в торговой деятельности и возможность предоставления населением муниципалитетов, наиболее выгодно сопряжённых с федеральными трассами, гостиничных, туристско-экскурсионных и иных видов услуг.

В последние годы важными инструментами получения дополнительных инвестиций для муниципального уровня становятся бюджетные кредиты, предоставляемые в соответствии со ст.ст. 93.2 и 93.3 Бюджетного кодекса России [26], а также финансовые поступления по линии институтов развития, в частности, Федеральной корпорации по развитию МСП и др. [27; 28]. При этом особое значение имеет отсутствие задолженности по обязательствам перед государственными организациями и имеющимся ранее финансовым заимствованиям. Указанные средства можно направлять на обеспечение текущих потребностей местных бюджетов, а также на развитие социальной, дорожно-транспортной и иной инфраструктуры, продвижение бизнеса на уровне перспективных и значимых для муниципалитетов долгосрочных территориальных проектов.

Наконец, традиционно сложившимся инструментом инвестирования могут стать отдельные статьи бюджетов органов местного самоуправления, направляемые на реализацию долгосрочных проектов. Здесь наиболее предпочтительным механизмом следует признать мониторинг и действенный контроль за поступлением средств в доходную часть бюджета, а также целесообразность расходования поступивших средств. Однако в силу объективных факторов подобное направление имеет существенные ограничения, связанные главным образом с неудовлетворительной демографической ситуацией на территории подавляющего большинства муниципальных образований.

В настоящей статье представлен краткий обзор исследований в сфере муниципальной политики, некоторые характеристики механизмов управления и инструментов реализации инвестиций на муниципальном уровне, а также предложение об упорядочении терминологии и понятийного аппарата в системе местного самоуправления. В национальном пространстве долгосрочные приоритеты указанных территорий должны рассматриваться через призму формирования и развития всего народного хозяйства страны. Наиболее эффективным механизмом управления и инструментом финансового обеспечения инвестиционного процесса следует считать грамотное «встраивание» в целевые позиции национальных проектов и государственных программ, и, кроме этого, использование возможности полу-

чения предпочтений от сопряжения муниципальных пространств с международными транспортными коридорами (МТК) и транспортно-логистическими схемами евразийских магистралей. Перспективным механизмом управления может стать также эффективное взаимодействие органов местного самоуправления близлежащих, в том числе опорных населённых пунктов, исходя из особенностей их классификации [2], в целях координации направлений социально-экономического развития на стадии разработки и поиска источников финансирования инвестиционных проектов, имеющих региональное значение. Таким образом формируется возможность достижения важнейших целей и задач в рамках единого строительно-инвестиционного комплекса России. Продолжение исследований по данной проблеме, современное видение которой положено в период трансформации к мирохозяйственному укладу нового типа, должно оказаться не менее интересным и, возможно, ещё более практико-ориентированным.

Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СПС КонсультантПлюс.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // СПС КонсультантПлюс.
3. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
4. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года (утв. Правительством РФ) // СПС КонсультантПлюс.
5. Федеральный закон от 06.06.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 13.12.2024г.) // СПС КонсультантПлюс.
6. Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (ред. от 25.12.2023 г.) // СПС КонсультантПлюс.
7. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>;
8. Хватит ли бюджетных инвестиций для развития муниципальных образований? URL: <https://uies.ru/> (дата обращения: 03.02.2025).
9. Буйкин А.Ю. Вопросы укрупнения муниципальных образований и ликвидации муниципального управления на муниципальном уровне // Вестник ММА. 2019. № 1. С. 56–65.
10. Кондратенко О.И. Актуальные проблемы развития инвестиционной привлекательности российских муниципальных образований // Экономическое развитие России. 2021. Т. 28. № 3. С. 59–67.
11. Макара С.В. Долгосрочные акценты пространственного развития отдельных стран: к исследованию взаимосвязей компонент // Евразийский юридический журнал. 2023. № 6(181). С. 480–482.
12. Макаров И.Н., Пивоварова О.В., Дробот Е.В., Селищев О.В., Юшков М.А. Роль инновационной инфраструктуры в обеспечении пространственной политики России в условиях мобилизационной экономики // Вопросы инновационной экономики. 2023. Т. 13. № 4. С. 2075–2084.
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований (моногородов)» (ред. от 21.01.2020 г.) // СПС КонсультантПлюс.
14. Петров А.М. Приоритетные направления развития моногородов // Экономические науки. 2024. № 1. С. 131–136.
15. Малашенко Е.А., Мекуш Г.Е. Понятие «моногород»: российский и зарубежный взгляд // Учёные записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Серия География. Геология. 2020. Т. 6(72). № 3. С. 125–134.
16. Орлов С.Л. Роль моногородов в экономическом пространстве России // Проблемы современной экономики. 2023. № 3. С. 154–156.
17. Шишкина Л.А., Волкова А.Г., Сагов Ч.А. Инструментарий привлечения инвестиций в социально-экономическое развитие муниципальных образований субъектов Российской Федерации // Регион: системы, экономика, управление. 2023. № 2(61). С. 71–76.
18. Лопалева В.А. Инвестиционное развитие муниципальных образований (интеграция институциональных и методологических подходов) // XII Межд. конф. «Российские регионы в фокусе перемен». Екатеринбург: Изд-во «УМЦ УПИ», 2018. С. 617–627.
19. Губанова Е.С., Москвина О.С. Методические основы оценки инвестиционного потенциала муниципальных образований // Проблемы развития территории. 2020. № 1(105). С. 37–51.

20. Тонышева Л.Л., Кузнецова Н.Л., Аверина Е.В. Инвестиционное развитие муниципальных образований с учётом их типологии: концептуально-методический аспект // Экономика, предпринимательство и право. 2022. Т. 12. № 7. С. 2063–2078.
21. Орлов С.Л., Строев П.В. О некоторых особенностях вхождения в национальное пространство России и об экономическом потенциале новых территориальных образований // Вестник экономики, права и социологии. 2022. № 4. С. 39–43.
22. Пивоварова О.В., Орлов С.Л. Восстановительный процесс как основа интеграции и поступательного развития новых регионов России // Вестник института экономических исследований. 2024. № 2. С. 32–42.
23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.11.2023 г. № 3377 «Об утверждении перечня опорных населённых пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны Российской Федерации» (ред. от 13.08.2024 г.) // СПС КонсультантПлюс.
24. Новые нацпроекты и бюджет: сколько направят на инфраструктуру в ближайшие три года? URL: <https://shepragroup.ru/analytics/...16384161/> (дата обращения: 02.12.2024).
25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (ред. от 11.09.2024 г.) // СПС КонсультантПлюс.
26. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2024 г.) // СПС КонсультантПлюс.
27. Официальный веб-сайт АО «Федеральная корпорация малого и среднего предпринимательства». URL: <https://corpmsp.ru/>.
28. Официальный веб-сайт «Фабрика проектного финансирования» ВЭБ.РФ. URL: <https://вэб.рф/>

The Most Important Management Mechanisms and Instruments of Investment Activity in the Territory of Municipalities

Orlov S.L.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

This article is devoted to the consideration of the actual tasks of investment policy at the municipal level. In the priorities of the national development goals [1] and the new Spatial Development Strategy of the Russian Federation (2024) [2], a special role is given to improving the effectiveness of management at all levels of the territorial vertical. Currently, the importance of local self-government bodies in individual urban and rural settlements is viewed in a fundamentally different context, and many of them are essentially the basic basis of the geostrategic territories of the country and thus represent the mainstay and most significant primary formations for ensuring the national security of the state [3]. In this regard, it is particularly relevant to consider management mechanisms and various investment tools for implementing large-scale transformations in the most diverse spatial sector of Russia.

Keywords: spatial development, a new type of world order, national development goals, municipalities, regulation of investment activity, single-industry towns, national projects and government programs, MTC, Eurasian transport and logistics system, federal highways

