

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРОИТЕЛЬНО-ИНВЕСТИЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Кирил Анатольевич Саргаев – аспирант 3 курса по направлению «Региональная экономика», Гатчинский государственный университет, г. Гатчина; **e-mail: arxkir@yandex.ru**

Научный руководитель: Галина Николаевна Баранова – доцент кафедры менеджмента и маркетинга, Гатчинский государственный университет, кандидат экономических наук, доцент, г. Гатчина; e-mail: gnb54@mail.ru

В данной статье изучены и проанализированы нормативно-правовые акты регулирования строительной отрасли. От качества системы нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, особенно в части снижения административных барьеров, напрямую зависит возможность реализации проектов в удаленных от агломерации населенных пунктах.

Ключевые слова: *строительная отрасль; инвестиционная политика; инвестиционный проект; инвестиционная привлекательность; механизмы инвестирования.*

Инвестиционно-строительная деятельность в Ленинградской области регулируется многоуровневой системой нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, а также документами стратегического планирования. Основой реализации инвестиционной политики в Ленинградской области служат документы стратегического планирования. Ключевым из них выступает Стратегия социально-экономического развития до 2030 года, которая определяет строительный комплекс как отрасль специализации региона и фиксирует необходимость сокращения дифференциации муниципальных районов по уровню развития и повышения инвестиционной привлекательности территорий [3].

Ключевым документом, определяющим правовые основы территориального планирования в регионе, выступает Областной закон Ленинградской области от 14 декабря 2011 г. № 108-оз «Об отдельных вопросах осуществления градостроительной деятельности на территории Ленинградской области».

Его положительными сторонами являются детальная регламентация объектов регионального и местного значения (ст. 3–6) и закрепление схем территориального планирования по различным направлениям (ст. 7), что создает определенность для инвесторов. Вместе с тем анализ закона выявляет ряд недостатков, снижающих инвестиционную привлекательность.

Во-первых, закон носит рамочный характер, делегируя значительный объем регулирования подзаконным актам, что порождает риск ведомственного усмотрения. Во-вторых, отсутствие законодательно

закрепленных сроков согласования документов и механизмов ответственности за их нарушение приводит к бюрократизации процедур и консервации устаревших генеральных планов. Для инвестора это оборачивается неопределенностью в вопросах изменения разрешенного использования земель и подключения к инженерной инфраструктуре. В-третьих, закон не содержит инструментов, стимулирующих муниципалитеты к актуализации градостроительной документации, что особенно критично для удаленных районов с ограниченными административными ресурсами.

Таким образом, при формальном наличии правовой базы ее качество с позиции инвестора остается недостаточным: отсутствие процедурных сроков и механизмов ответственности усугубляет проблему инвестиционной привлекательности малых населенных пунктов, где ограниченные административные ресурсы не позволяют оперативно преодолевать градостроительные барьеры.

Ключевое значение имеет государственная программа «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильём граждан» [2], объединившая направления жилищного обеспечения, инфраструктурного развития и благоустройства. Как показывают отчеты о ее реализации [4], финансирование инфраструктуры для нового жилищного строительства концентрируется исключительно в зоне агломерации, тогда как поддержка льготных категорий и благоустройство распределены по всему региону. Требование софинансирования из местных бюджетов ограничивает применение программы в муниципалитетах с низкой налоговой базой.

Основополагающим региональным законом в исследуемой сфере выступает Областной закон Ленинградской области от 29 декабря 2012 г. № 113-оз. Закон устанавливает условия предоставления режима государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории региона. Ключевым организационным механизмом выступает договор о предоставлении режима государственной поддержки инвестиционной деятельности, порядок заключения которого регулируется ст. 2. Меры поддержки в рамках этого закона включают пониженную ставку налога на имущество организаций (в части, зачисляемой в областной бюджет), а также информационное и консультационное сопровождение. С 2023 года льготы по налогу на прибыль в рамках данного режима исключены. Размеры и периоды применения налоговых льгот детализированы в ст. 3. Продолжительность налоговых льгот поставлена в зависимость от объема инвестиций. Закон устанавливает важный прецедент – пониженный порог входа для организаций, реализующих проекты на территории Бокситогорского, Лодейнопольского и Подпорожского районов, что подтверждает признание региональной властью необходимости специальных условий для отдаленных территорий.

Наряду с общим режимом государственной поддержки, предусмотренным законом № 113-оз, для отдельных крупных инвестиционных проектов, имеющих особое значение для социально-

экономического развития региона, решения о предоставлении индивидуальных мер поддержки могут приниматься Правительством Ленинградской области в рамках его полномочий. Такие решения оформляются отдельными постановлениями Правительства региона и, как правило, касаются проектов с объемом инвестиций, существенно превышающим пороговые значения, установленные ст. 3 113-оз. Однако подобная практика ориентирована на ограниченный круг крупных инвесторов и не оказывает влияния на инвестиционные процессы в малых населенных пунктах.

Для взаимодействия с инвесторами в регионе создана специализированная инфраструктура. Ключевую роль играет АНО «Центр развития промышленности Ленинградской области» [1], выполняющее функции агентства экономического развития. Центр предоставляет услуги по принципу «одного окна», сопровождая инвестиционные проекты на всех этапах их реализации – от выбора площадки до получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Анализ институциональной среды позволяет сделать вывод о ее формальной достаточности. В регионе созданы все необходимые структуры для привлечения и сопровождения инвестиций. Тем не менее, для проектов жилищного строительства в малых городах эти институты часто оказываются недоступными, поскольку ориентированы преимущественно на крупные промышленные и логистические проекты.

В муниципальных районах институт инвестиционных уполномоченных призван обеспечивать оперативное решение вопросов, возникающих у инвесторов на местном уровне. Однако, как показывает анализ правоприменительной практики и личный опыт автора в реализации инвестиционно-строительных проектов на территории Ленинградской области, эффективность работы таких уполномоченных напрямую зависит от позиции главы администрации и наличия у муниципалитета реальных рычагов влияния на ресурсоснабжающие организации и органы контроля. Данный вывод подтверждается также тем, что муниципальные образования, как правило, обладают дефицитными бюджетами и ограниченными кадровыми ресурсами, что объективно снижает их способность оказывать действенную поддержку инвесторам на системной основе.

Наряду с организационными механизмами поддержки инвесторов, ключевое значение для строительной отрасли имеют механизмы финансирования жилищного строительства, претерпевшие фундаментальную трансформацию с 2019 года, а именно: массовый переход от прямого привлечения средств граждан по договорам долевого участия к проектному финансированию с использованием счетов эскроу. Для выявления долгосрочных тенденций в развитии механизмов инвестирования на территории Ленинградской области проведен анализ статистических данных Единой информационной системы жилищного строительства ДОМ.РФ за период 2020–2025 гг. [2].

Таблица 1

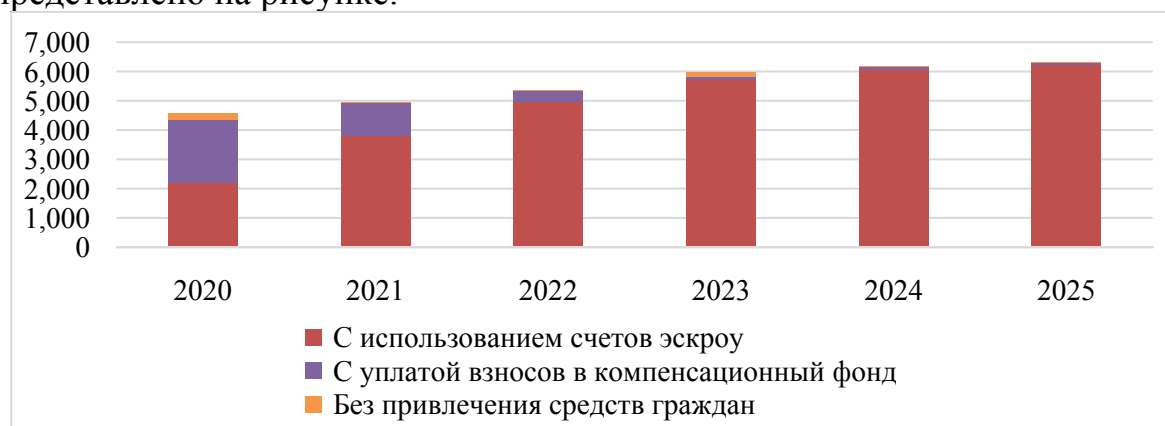
**Динамика структуры механизмов финансирования жилищного строительства
в Ленинградской области в 2020-2025 гг.**

Показатель	Год						Изменение 2025/2020 гг.	
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	+/-	%
Общий объем строящегося жилья, тыс. м ²	4550	4945	5368	5983	6157	6306	1756	38,59
С использованием счетов эскроу-счетов, тыс. м ²	2193	3790	4967	5708	6056	6211	4018	183,22
Доля эскроу-счетов, %	48,2	76,6	92,5	95,4	98,4	98,5	50,3	104,36
С уплатой взносов в компенсационный фонд, тыс. м ²	2150	1142	369	119	95	95	-2055	-95,58
Без привлечения средств граждан, тыс. м ²	207	13	32	155	6	0	-207	-

Источник: [2].

Данные табл. 1 свидетельствуют о практически полном замещении ранее действовавших механизмов финансирования: доля строительства с использованием счетов эскроу возросла с 48,2% в 2020 году до 98,5% в 2025 году. Механизм уплаты взносов в компенсационный фонд утратил практическое значение, сократившись с 2 150 до 95 тыс. м², что подтверждает вытеснение старой модели долевого строительства. Строительство без привлечения средств граждан к 2025 году полностью прекратилось, что указывает на исчерпание данной модели.

Наглядно замещение старых механизмов проектным финансированием представлено на рисунке.



Динамика структуры механизмов финансирования жилищного строительства
в Ленинградской области

Источник: [2].

Следствием перехода на проектное финансирование стало ужесточение требований к застройщикам со стороны банков, что объективно способствует консолидации рынка и вытеснению малых и средних строительных компаний. Анализ данных о крупнейших девелоперах Ленинградской области подтверждает данную тенденцию (табл. 2).

Данные табл. 2 свидетельствуют о стремительной консолидации рынка: доля крупнейшего застройщика (ГК «Самолет») выросла с 13% в 2020 году до 22,4% в 2025 году, а совокупная доля пяти крупнейших девелоперов

(«Самолет», «Холдинг Setl Group», «Мавис», «ЕвроИнвест Девелопмент», «Аквилон») увеличилась с 45% до 60%. Особенно заметным ускорение консолидации стало в 2024–2025 годах, когда завершился переход на проектное финансирование и требования банков к застройщикам стали определяющим фактором рыночного отбора.

Таблица 2

Динамика концентрации рынка жилищного строительства среди крупнейших девелоперов Ленинградской области в 2020-2025 гг.

Показатель	Годы						Изменение 2025/2020 гг.	
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	+/-	%
Объем строительства крупнейшего девелопера, тыс. м ²	593	934	675	903	1308	1415	822	138,62
Совокупный объем топ-5 девелоперов, тыс. м ²	2048	2473	2415	2871	3388	3783	1735	84,72
Доля крупнейшего девелопера в общем объеме, %	13,0	18,9	12,6	15,1	21,2	22,4	9	72,31
Доля топ-5 девелоперов в общем объеме, %	45,0	50,0	45,0	48,0	55,0	60,0	15	33,33

Источник: [2].

Помимо механизмов рыночного финансирования важную роль в создании условий для жилищного строительства играют механизмы государственно-частного партнерства, позволяющие привлекать частные инвестиции в развитие инфраструктуры. В строительстве механизмы ГЧП и МЧП применяются преимущественно для возведения социальных объектов. Анализ официального реестра заключенных концессионных соглашений, соглашений о ГЧП и МЧП на территории Ленинградской области (по состоянию на конец 2025 года) показывает, что основная доля приходится на концессионные соглашения (93,75%) [5].

Анализ отраслевой принадлежности проектов показывает, что основная доля соглашений (68,8%) приходится на объекты коммунальной инфраструктуры – системы водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения. Это объясняется высокой степенью износа основных фондов жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях и необходимостью привлечения частных операторов для их модернизации без единовременных крупных бюджетных расходов. Проекты в социальной сфере составляют 15,6% от общего числа и представлены строительством бассейнов (г. Гатчина, г. Сертолово), объектов здравоохранения (центр медицинской реабилитации в г. Коммунар, патологоанатомический корпус в г. Бокситогорск) и образования (школа в г. Мурино Всеволожского района).

Таким образом, механизмы ГЧП и концессий в Ленинградской области развиты и востребованы, однако их применение ограничено инфраструктурной и социальной сферами. Они не решают задачу привлечения частных инвестиций непосредственно в жилищное строительство, особенно на территориях с низкой инвестиционной привлекательностью. Более того, даже в рамках своей основной сферы

(коммунальная и социальная инфраструктура) данные механизмы концентрируются преимущественно в экономически развитых районах, усугубляя межтерриториальные диспропорции.

Наряду с инфраструктурными механизмами определяющее значение для реализации инвестиционно-строительных проектов имеют механизмы предоставления земельных участков, правовые основы которых закреплены Земельным кодексом РФ. Земельный кодекс РФ устанавливает, что основным способом предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства являются торги, проводимые в форме аукционов.

Данный механизм призван обеспечить прозрачность и равный доступ хозяйствующих субъектов к земельному ресурсу. Наряду с аукционами законодательство предусматривает случаи предоставления участков без проведения торгов, включая реализацию масштабных инвестиционных проектов и договоров о комплексном развитии территории.

Анализ реализации данных механизмов в Ленинградской области позволяет выявить ряд особенностей, характеризующих их применение в региональной практике. Проведение аукциона возможно только при наличии утвержденных правил землепользования и застройки, а также, в установленных случаях, проекта планировки территории. По данным федеральной государственной информационной системы территориального планирования [2], отсутствие актуальной градостроительной документации в части поселений делает механизм аукционов формально неприменимым независимо от наличия инвестиционно-привлекательных участков. Для масштабных инвестиционных проектов разработан механизм предоставления участков без торгов.

Однако механизм предоставления земельных участков без торгов для жилищного строительства применяется крайне ограниченно и преимущественно в отношении проектов, реализуемых в зоне активной агломерации.

Остается нерешенной проблема недобросовестной конкуренции на торгах. Согласно данным Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области, ежегодно выявляются нарушения при проведении аукционов на право аренды земельных участков, связанных с согласованными действиями участников, направленными на поддержание цены на торгах. По экспертным оценкам участников рынка, реальное число таких случаев значительно выше, однако доказывание сговора затруднено ввиду сложности выявления формальных признаков нарушения антимонопольного законодательства. Описанные особенности реализации земельно-аукционного механизма создают неравные условия доступа к земельному ресурсу для потенциальных инвесторов.

Неотъемлемым элементом инвестиционного процесса выступает подключение объектов к инженерным сетям. Правовое регулирование

данной сферы осуществляется федеральными законами № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

Процедура технологического присоединения включает выдачу технических условий, заключение договора о подключении и выполнение мероприятий по присоединению. Анализ реализации данного механизма в Ленинградской области, по данным Комитета по топливно-энергетическому комплексу, показывает превышение нормативных сроков подключения (фактически 210 дней при нормативе 120), а также высокий износ сетей (до 80% в малых населенных пунктах), требующий дополнительных инвестиций со стороны застройщиков.

Наряду с обеспечением уже существующих участков инфраструктурой, важным направлением инвестиционной политики является вовлечение в оборот новых территорий. С 2021 года ключевым механизмом такого вовлечения становится комплексное развитие территорий (далее – КРТ). Данный механизм предполагает, что застройщик принимает на себя обязательства не только по возведению жилья, но и по строительству объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории. Анализ применения механизма КРТ в Ленинградской области позволяет охарактеризовать его основные параметры и особенности региональной реализации. В Ленинградской области действует 23 договора КРТ, которые охватывают более 780 га и предусматривают строительство порядка 5,8 млн кв. метров недвижимости [4].

Наряду с договорами КРТ в Ленинградской области с 2012 года действует программа «Социальные объекты в обмен на налоги». В рамках данной программы инвесторы осуществляют строительство объектов образования с последующей передачей их в государственную собственность. За время действия программы построено и введено в эксплуатацию 108 объектов образования, еще 26 объектов находятся в стадии строительства.

Принципиальной особенностью программы является механизм компенсации: инвестору предоставляется льгота по налогу на имущество в отношении построенного и переданного объекта, а также возможность учета затрат на строительство при исчислении налога на прибыль. Данный механизм доказал свою эффективность в зоне активной агломерации, однако для малых населенных пунктов он малоприменим, поскольку требует от инвестора наличия значительной налоговой базы для использования льгот.

Помимо механизмов, ориентированных на крупных застройщиков в зоне агломерации, в регионе действуют программные инструменты, нацеленные на поддержку жилищного строительства в сельской местности. Это государственная программа Ленинградской области «Комплексное развитие сельских территорий».

Программные механизмы поддержки сельских территорий

потенциально ориентированы на малые населенные пункты, однако условия их применения (софинансирование, конкурсный отбор) создают барьеры для муниципалитетов с низкой налоговой базой. Кроме того, программа ориентирована на поддержку индивидуального жилищного строительства, тогда как для малых городов актуальным является многоквартирное жилье.

Проведенный анализ позволил охарактеризовать основные механизмы инвестирования: стратегического планирования, налогового стимулирования (включая территориально дифференцированный режим), проектного финансирования, ГЧП, предоставления земельных участков, КРТ и программные инструменты поддержки. Существенной особенностью региональной системы выступает ее формальная полнота при фактической территориальной избирательности. Инструменты, эффективно работающие в зоне Санкт-Петербургской агломерации, оказываются малодоступными для малых и удаленных населенных пунктов. Выявленные дефекты механизмов (зависимость аукционов от состояния градостроительной документации, наличие недобросовестных участников торгов, сверхнормативные сроки технологического присоединения, требования проектного финансирования, исключаящие малых застройщиков) создают неравные условия доступа к инвестиционному процессу.

ЛИТЕРАТУРА

1. АНО «Центр развития промышленности Ленинградской области»: офиц. сайт. URL: <https://crplo.ru/> (дата обращения: 27.02.2026).
2. Основные показатели жилищного строительства // Единая информационная система жилищного строительства: офиц. сайт. URL: https://наш.дом.рф/аналитика/показатели_жилищного_строительства (дата обращения: 27.02.2026).
3. Новосаратовка – комплексное развитие // Представительство Губернатора и Правительства Ленинградской области при Правительстве Российской Федерации. URL: <https://mos.lenobl.ru/ru/news/89829/> (дата обращения: 27.02.2026).
4. Отчеты о ходе реализации государственной программы Ленинградской области «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области» за 2021–2024 годы // Комитет по строительству Ленинградской области. URL: <https://ks.lenobl.ru/deiatelnost/gosudarstvennyye-programmy/otchety/> (дата обращения: 27.02.2026).
5. Реестр концессионных соглашений и соглашения о ГЧП/МЧП в ЛО // Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области. URL: <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/partner/proekty/> (дата обращения: 27.02.2026).