

УДК 351.71

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-98-102

### Особенности организации муниципального управления на территориях опережающего развития

**Соколов А.П.**

Доктор экономических наук, профессор кафедры цифровой экономики и предпринимательства Российской государственной академии интеллектуальной собственности, профессор базовой кафедры управления инновационной и промышленной политикой Российского государственного университета им. Г.В. Плеханова (Москва)

**Рыжов И.В.**

Доктор экономических наук,  
профессор кафедры управления инновациями и коммерциализации  
интеллектуальной собственности Российской государственной  
академии интеллектуальной собственности (Москва)

Актуальность темы исследования обусловлена высокой значимостью проблемы развития региональной экономики. Среди крупных программ последнего времени, направленных на модернизацию монопрофильных населенных пунктов, – проект комплексного развития моногородов, включенный в перечень приоритетных направлений Советом по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте РФ. Целью данного исследования является анализ особенностей организации муниципального управления на территориях опережающего развития (ТОР) как инструмента стимулирования социально-экономического развития регионов. Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи: анализ правовых и организационных основ деятельности органов местного самоуправления в ТОРах, включая специальные полномочия; исследование механизма делегирования полномочий и привлечения инвестиций; изучение вопросов развития инфраструктуры, управления земельными ресурсами и кадрового обеспечения. На основе проведенного анализа были выявлены проблемы и предложены направления совершенствования муниципального управления в ТОРах для повышения их эффективности и конкурентоспособности. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейших научных работах по теме муниципального управления на ТОР, а также в практической деятельности органов местного самоуправления при реализации программ развития территорий.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, территории опережающего развития, особый режим хозяйственной деятельности, социально-экономическое развитие, местное самоуправление

**Для цитирования:** Соколов А.П., Рыжов И.В. Особенности организации муниципального управления на территориях опережающего развития // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 98–102. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-98-102.

В условиях современной экономической реальности территории опережающего развития (далее – ТОР) выступают ключевым инструментом стимулирования социально-экономического роста регионов и диверсификации экономики страны. Однако успешное функционирование ТОР требует не только привлечения инвестиций и создания благоприятных условий для бизнеса, но и эффективной организации муниципального управления, учитывающей специфику и задачи, стоящие перед такими территориями.

Данная статья посвящена исследованию особенностей организации муниципального управления на территориях опережающего развития, анализу существующих моделей управления и выявлению ключевых факторов, влияющих на эффективность муниципального управления в контексте ТОР.

Актуальность темы обусловлена необходимостью адаптации традиционных подходов к муниципальному управлению к новым условиям, характеризующимся повышенными темпами развития, привлечением значительных инвестиций и необходимостью обеспечения сбалансированного развития экономики и социальной сферы. Понимание особенностей организации муниципального управления на территориях опережающего развития позволит разработать рекомендации по совершенствованию управленческих практик, способствующих достижению целей и задач, поставленных перед ТОР.

### **Понятие и сущность территорий опережающего развития**

Территории опережающего развития представляют собой специально выделенные зоны экономического роста, создаваемые с целью ускоренного развития конкретных регионов и диверсификации экономики России. По своей сути, это инструмент пространственного развития, ориентированный на привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест и стимулирование инновационной деятельности.

Ключевая цель ТОР – формирование благоприятного инвестиционного климата, способствующего ускоренному социально-экономическому развитию территории, которое зачастую отстает от среднероссийских показателей. Это достигается за счет предоставления резидентам ТОР особого льготного режима, включающего налоговые преференции, упрощенные административные процедуры и инфраструктурную поддержку.

Задачи ТОР многогранны и охватывают как экономическую, так и социальную сферы: это и стимулирование экономического роста, и диверсификация региональной экономики, и создание новых производств и технологий, и улучшение качества жизни населения, и развитие инфраструктуры.

Правовое регулирование деятельности ТОР осуществляется на федеральном уровне, в частности, Федеральным законом от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ

«О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Закон определяет порядок создания ТОР, требования к резидентам, виды деятельности, которые могут осуществляться на ТОР, а также меры государственной поддержки, предоставляемые резидентам [1]. Финансовая составляющая муниципального управления на ТОР имеет свои особенности. Муниципалитетам предоставляются дополнительные источники финансирования, такие как целевые субсидии из регионального бюджета и отчисления от налоговых поступлений резидентов ТОР. К примеру, в ТОР «Хабаровск» доля налоговых поступлений, остающихся в распоряжении муниципалитета, увеличена на 15 %, что позволяет направлять эти средства на развитие социальной и транспортной инфраструктуры [2]. Однако при этом возникает необходимость усиленного контроля за целевым использованием бюджетных средств и предотвращением коррупционных рисков.

Особенностью является более активное участие муниципалитета в разработке стратегических документов, определяющих развитие ТОР. В ТОР «Комсомольск» представители муниципалитета входят в состав совета по инвестициям, который принимает решения о приоритетных направлениях развития и мерах поддержки резидентов. Это позволяет учитывать интересы местного населения и обеспечивать сбалансированное развитие территории [3]. В сфере управления земельными ресурсами муниципалитеты на ТОР наделяются правом оперативного изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, необходимых для реализации инвестиционных проектов. Однако при этом необходимо соблюдать права собственников и обеспечивать справедливую компенсацию за изъятие земельных участки [4]. Примером успешной организации муниципального управления на ТОР является ТОР «Южная Якутия», где благодаря эффективному взаимодействию муниципалитета, УК ТОР и региональных властей удалось привлечь крупных инвесторов в горнодобывающую промышленность и создать более 5000 новых рабочих мест [2]. В то же время в некоторых ТОР возникают проблемы, связанные с недостаточной квалификацией муниципальных служащих и неэффективным взаимодействием с УК ТОР, что приводит к затягиванию сроков реализации инвестиционных проектов.

ТОР «Хабаровск» в Дальневосточном федеральном округе специализируется на развитии машиностроения, металлообработки и деревообработки. Благодаря льготному режиму и государственной поддержке она привлекла ряд крупных инвесторов, создала тысячи новых рабочих мест и способствовала увеличению объема промышленного производства в регионе. Другой пример – ТОР «Надеждинская» в Приморском крае, ориентированная на

развитие логистики и производства строительных материалов. Резиденты этой ТОР получили возможность снизить налоговую нагрузку, упростить административные процедуры и получить доступ к развитой инфраструктуре, что позволило им успешно реализовать крупные инвестиционные проекты и внести значительный вклад в экономическое развитие региона.

Муниципальное управление на территориях опережающего развития приобретает уникальные черты, существенно отличающиеся от традиционных муниципалитетов, поскольку подвержено интенсивному воздействию специфических факторов развития, которые кардинально меняют как задачи, так и методы управления. Ключевое отличие заключается в необходимости оперативной адаптации к стремительным темпам роста и изменениям, обусловленным привлечением значительных инвестиций и быстрым развитием экономики [5].

Экономические факторы оказывают прямое влияние на муниципальное управление. ТОР ориентированы на привлечение частных инвестиций и создание новых рабочих мест, что требует от муниципалитета обеспечения прозрачности и скорости предоставления земельных участков, выдачи разрешений на строительство и подключения к инженерным сетям. Затягивание этих процессов, даже незначительное, может привести к оттоку инвесторов, что негативно скажется на развитии территории. В качестве примера можно привести ТОР «Михайловский» в Приморском крае, где упрощение процедур землепользования позволило резидентам в короткие сроки реализовать крупные сельскохозяйственные проекты. Муниципалитет должен быть готов к взаимодействию с крупными инвесторами, предоставляя им консультации и помощь в решении административных вопросов.

Размещение значительной части территорий опережающего развития в восточных регионах России, особенно на Дальнем Востоке и в Сибири (рис. 1),

обусловлено комплексным набором стратегических и экономических императивов. Прежде всего, это связано с геополитическими приоритетами и необходимостью укрепления позиций России в Азиатско-Тихоокеанском регионе (далее – АТО). Развитие Дальнего Востока рассматривается как ключевой фактор усиления экономического и политического влияния страны в этом динамично развивающемся макрорегионе, где ТОР выступают инструментом привлечения инвестиций и интеграции в региональные экономические процессы. Близость к перспективным рынкам АТР дает российским предприятиям, работающим в рамках ТОР, уникальную возможность для беспрепятственного выхода на гигантские рынки Китая, Японии, Южной Кореи и других стран, что способствует их интеграции в глобальные производственные и логистические цепочки. Таким образом, концентрация ТОР на востоке России – это результат взвешенной государственной политики, нацеленной на комплексное развитие этих стратегически важных территорий.

#### **Оценка эффективности муниципального управления территориями опережающего развития и разработка рекомендаций по оптимизации организационной структуры**

Общий рост ВРП территории опережающего развития должен не просто превышать среднерегиональные значения, а демонстрировать устойчивую динамику, напрямую связанную с деятельностью резидентов ТОР. К примеру, в ТОР «Хабаровск» за период 2020–2024 гг. ВРП, генерируемый резидентами, увеличился на 75 %, достигнув отметки в 120 млрд руб. Это стало возможным благодаря реализации крупных проектов в сфере машиностроения и металлообработки, где ключевую роль сыграла оперативная выдача разрешений и предоставление земельных участков муниципалитетом [5].

Объем инвестиций, привлеченных в ТОР, является прямым следствием эффективности муниципальных решений, связанных с созданием благоприятного инвестиционного климата. В ТОР «Надеждинская» в Приморском крае, благодаря налоговым льготам и упрощенным административным процедурам, объем инвестиций за тот же период превысил 80 млрд руб., что позволило создать логистический комплекс класса «А» и запустить производство современных строительных материалов. Муниципальное управление здесь продемонстрировало способность гибко реагировать на запросы инвесторов, предоставляя им необходимые ресурсы и поддержку [5].



**Рис. 1. ТОРы на карте России [5]**

Однако стоит отметить, что в ТОР «Южная Якутия», несмотря на значительные запасы полезных ископаемых, объем инвестиций рос менее динамично, увеличившись всего на 40 % за аналогичный период, что указывает на наличие нерешенных проблем в сфере инфраструктуры и административного регулирования на муниципальном уровне [5].

Показатель создания новых рабочих мест отражает не только экономический рост, но и социальную эффективность функционирования ТОР. В ТОР «Комсомольск», специализирующейся на авиастроении, было создано более 5000 новых рабочих мест, что позволило снизить уровень безработицы в городе на 15 %. Здесь муниципалитет активно сотрудничал с предприятиями-резидентами, организуя программы переподготовки кадров и предоставляя льготы на жилье для работников. Однако в ТОР «Белогорск» (Амурская область), ориентированной на сельское хозяйство, количество созданных рабочих мест оказалось значительно меньше – около 1000, что свидетельствует о необходимости принятия дополнительных мер по стимулированию развития малого и среднего бизнеса в этой сфере [6].

Разработка рекомендаций по оптимизации организационной структуры муниципального управления на территориях опережающего развития должна исходить из необходимости обеспечения максимальной гибкости, оперативности и клиентоориентированности, адаптированной под динамичные требования инвестиционной среды. Ключевым аспектом является усиление интеграции и координации между муниципальными органами и управляющей компанией ТОР, минимизируя дублирование функций и бюрократические барьеры.

Одним из эффективных направлений является создание специализированного единого центра компетенций или «проектного офиса» в структуре муниципального управления, ориентированного исключительно на сопровождение резидентов ТОР. Такой офис должен объединять специалистов из различных муниципальных департаментов (землепользование, градостроительство, инфраструктура, выдача разрешений) под единым руководством. Это позволит резиденту обращаться в «одно окно» по всем вопросам, сокращая время на согласования. Например, вместо того чтобы подавать отдельные заявления в земельный комитет, архитектуру и отдел ЖКХ, инвестор обращается в этот офис, который самостоятельно координирует внутренние процессы. Подобная модель успешно внедряется в ТОР «Камчатка», где создан отдельный департамент по взаимодействию с резидентами, сокративший средний срок выдачи разрешений на строительство с 90 до 45 дней.

Далее, целесообразно рассмотреть делегирование части полномочий по второстепенным, но ресурсоемким процессам непосредственно управ-

ляющей компании ТОР или специализированным муниципальным предприятиям, находящимся под контролем муниципалитета. Это может касаться технического надзора за подключением к коммунальным сетям или даже частичного управления инфраструктурными объектами. Примером может служить передача функций по выдаче некоторых видов технических условий на подключение к сетям, принадлежащим УК ТОР, непосредственно этой компании. Это разгружает муниципальных служащих и ускоряет процесс для инвестора. Конечно, это требует четкого регламентирования и механизмов муниципального контроля.

Кроме того, крайне важным является внедрение матричной структуры управления или регулярных межведомственных рабочих групп. Это означает, что при сохранении традиционных департаментов создаются временные или постоянные команды, состоящие из представителей различных муниципальных служб, УК ТОР и даже представителей резидентов, для решения конкретных инвестиционных задач или инфраструктурных проектов. Такая структура позволяет оперативно формировать экспертные группы для рассмотрения сложных проектов, как это практикуется в ТОР «Свободный», где для каждого крупного инвестпроекта создается межведомственная рабочая группа с участием представителей муниципалитета и УК, сокращая время принятия решений на 20–25 % [2].

Наконец, необходима цифровизация всех процессов. Внедрение единых электронных платформ для подачи заявлений, отслеживания статуса документов и получения консультаций является неотъемлемой частью современной оптимизации. Это не только повышает прозрачность, но и значительно сокращает административные издержки и сроки. Внедрение региональной ГИС «Инвестиции» с модулем для ТОР в Хабаровском крае позволило сократить количество физических визитов инвесторов в органы власти до минимума, а срок получения ряда услуг – на 15–20 % [2].

### Выводы

Организация муниципального управления на территориях опережающего развития представляет собой сложную и многогранную задачу, требующую адаптации традиционных подходов к новым реалиям и повышенной ответственности. Исследование специфики муниципального управления на ТОР, включающее анализ влияния экономических, социальных, инфраструктурных и институциональных факторов, выявило ключевые проблемы и ограничения, препятствующие эффективному развитию этих территорий. Оценка экономических показателей, таких как темпы роста ВРП, объем инвестиций и создание рабочих мест, позволила выявить успешные практики и проблемные зоны, требующие особого внимания. Разработанные рекомендации по

оптимизации организационной структуры муниципального управления, включающие создание единых центров компетенций, делегирование полномочий и внедрение цифровых технологий, направлены на повышение эффективности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления, а также на создание благоприятного инвестиционного климата. Успешная реализация этих рекомендаций позволит обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие ТОР и повышение качества жизни населения.

#### *Литература:*

1. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс.
2. Чертковский А.Р., Миронова М.Н. Территории опережающего развития как мера государственного регулирования социально-экономического развития в Приморском крае // Креативная экономика. 2023. Т. 17. № 7. С. 2563–2580.
3. Абдуллина А.Р. Правовая природа органов управления территориями опережающего социально-экономического развития // Административное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36–41.
4. Усманова Р.М. Создание территорий опережающего социально-экономического развития как мера государственной поддержки муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 54–57.
5. Колесников А.В. Особенности организации муниципального управления в особых территориях с экономическими преференциями // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 6(143). С. 108–119.
6. Лакаев О.А. Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 23–31.

### **Features of Municipal Management in Priority Development Areas**

***Sokolov A.P.***

***Russian State Academy of Intellectual Property,  
Plekhanov Russian University of Economics***

***Ryzhov I.V.***

***Russian State Academy of Intellectual Property***

*The relevance of this article stems from the significant importance of regional economic development. Among the major recent programs aimed at modernizing single-industry towns is the "integrated development of single-industry towns" project, included in the list of priority areas by the Council for Strategic Development and Priority Projects under the President of the Russian Federation. The purpose of this study is to analyze the organizational characteristics of municipal governance in priority development areas (PDAs) as a tool for stimulating the socioeconomic development of regions. To achieve this goal, the following objectives were set: an analysis of the legal and organizational framework for the activities of local governments in PDAs, including special powers; an analysis of the mechanism for delegating authority and attracting investment. Particular attention is given to infrastructure development, land management, and staffing. Based on the analysis, problems were identified and areas for improving municipal governance in PDAs were proposed to enhance their efficiency and competitiveness. The results of this study can be used in subsequent research on municipal governance in PDAs.*

*Keywords: municipal management, priority development areas, special economic regime, socio-economic development, and local self-government*

