УДК 352:332.146.2
JEL: R58
EDN: KIIINX

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Наталья Александровна Рытова[1], Ирина Валерьевна Герсонская[2]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: rytova-na@ranepa.ru
[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Липецкий филиал, Российская Федерация, 398050, г. Липецк, ул. Интернациональная, д. 3, e-mail: gersonskaya-iv@ranepa.ru

Аннотация. **Введение.** Актуальность темы определяется противоречием между высоким потенциалом территорий опережающего развития как инструмента ускоренного социально-экономического роста и недостаточной разработанностью муниципальных механизмов их практического управления. Исследование данной проблематики позволяет уточнить роль органов местного самоуправления в реализации режима территорий опережающего развития, выявить организационные, инфраструктурные и кадровые ограничения, а также обосновать направления совершенствования муниципального управления, ориентированного не только на привлечение резидентов, но и на достижение долгосрочного устойчивого развития территории.

Методы. Исследование базируется на применении методов теоретического, системного и сравнительного анализа, а также метода классификации.

Результаты. Обосновано, что эффективность механизмов муниципального управления территориями опережающего развития определяется не только наличием специального правового режима, налоговых льгот и административных преференций, но и качеством муниципального сопровождения инвестиционных проектов. Показано, что органы местного самоуправления выступают ключевым звеном сопряжения инвестиционной политики с реальными потребностями территории, включая инфраструктурную подготовку площадок, развитие кадрового потенциала, взаимодействие с населением, бизнесом и региональными институтами развития. Особое внимание уделено проблеме недостаточной институционализации муниципального уровня в системе управления территориями опережающего развития.

Обсуждение. Существующие модели управления строятся преимущественно на федерально-региональной логике, тогда как именно муниципальный уровень сталкивается с непосредственными последствиями реализации инвестиционных проектов: изменением структуры занятости, нагрузкой на инфраструктуру, трансформацией городской среды и социальными рисками. Обоснована необходимость применения системы взаимосвязанных механизмов управления ТОР, включающей в себя стратегическое планирование, инфраструктурное обеспечение, кадровую политику, финансовый мониторинг, организационное сопровождение резидентов (проектные офисы), межуровневую координацию, взаимодействие с населением и цифровизацию управленческих процессов.

Ключевые слова: территории опережающего развития, муниципальное управление, органы местного самоуправления, инвестиционные проекты, социально-экономическое развитие, моногорода, инфраструктурное обеспечение, стратегическое планирование, резиденты ТОР, проектное управление, экономическая безопасность территории.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Рытова Н.А., Герсонская И.В. Развитие механизмов муниципального управления территориями опережающего развития // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 21-30. EDN: KIIINX

© Рытова Н.А., Герсонская И.В., 2026

UDC 352:332.146.2
JEL: R58
EDN: KIIINX

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

DEVELOPMENT OF MUNICIPAL GOVERNANCE MECHANISMS FOR PRIORITY DEVELOPMENT AREAS

Natalia A. Rytova[1],
Irina V. Gersonskaya[2]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: rytova-na@ranepa.ru

[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Lipetsk Branch, Russian Federation, 398050, Lipetsk, International Street, 3, e-mail: gersonskaya-iv@ranepa.ru

Annotation. **Introduction.** The relevance of the topic is determined by the contradiction between the high potential of priority development territories as a tool for accelerated socio-economic growth and the lack of development of municipal mechanisms for their practical management. The study of this issue makes it possible to clarify the role of local governments in implementing the regime of priority development territories, identify organizational, infrastructural and personnel constraints, as well as substantiate areas for improving municipal management, focused not only on attracting residents, but also on achieving long-term sustainable development of the territory.

Methods. The research is based on the application of methods of theoretical, systematic and comparative analysis, as well as the classification method.

Results. It is proved that the effectiveness of the mechanisms of municipal management of priority development territories is determined not only by the availability of a special legal regime, tax benefits and administrative preferences, but also by the quality of municipal support for investment projects. It is shown that local governments act as a key link in linking investment policy with the real needs of the territory, including infrastructure preparation of sites, development of human resources, interaction with the population, business and regional development institutions. Special attention is paid to the problem of insufficient institutionalization of the municipal level in the management system of priority development territories.

Discussion. The existing management models are based primarily on the federal-regional logic, whereas it is the municipal level that faces the immediate consequences of implementing investment projects: changes in the employment structure, the burden on infrastructure, the transformation of the urban environment and social risks. The necessity of using a system of interrelated management mechanisms for TOP, including strategic planning, infrastructure support, personnel policy, financial monitoring, organizational support for residents (project offices), inter-level coordination, interaction with the public and digitalization of management processes, is substantiated.

Keywords: priority development areas, municipal governance, local governments, investment projects, socioeconomic development, single-industry towns, infrastructure support, strategic planning, priority development area residents, project management, economic security of the territory.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Rytova, N.A., Gersonskaya, I.V. (2026). Development of municipal governance mechanisms for priority development areas. Public administration and law, 2(10), 21-30. EDN: KIIINX

Введение

Актуальность исследования механизмов муниципального управления территориями опережающего развития обусловлена тем, что в современных условиях именно муниципальный уровень становится ключевым пространством практической реализации инвестиционной, промышленной и социальной политики государства. Территории опережающего развития (далее – ТОР) создаются как особый правовой режим предпринимательской деятельности, ориентированный на ускоренное социально-экономическое развитие соответствующих территорий, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест и формирование благоприятной среды для бизнеса. Нормативной основой данного института выступает Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации», закрепляющий правовые условия создания и функционирования таких территорий [1].

Особое значение тема приобретает применительно к муниципальным образованиям, экономика которых характеризуется ограниченной диверсификацией, зависимостью от одного или нескольких крупных предприятий, недостаточно-

© Rytova N.A., Gersonskaya I.V., 2026

стью собственной доходной базы и дефицитом инфраструктурных ресурсов. В этих условиях ТОР выступает не только инструментом налогового и административного стимулирования инвесторов, но и механизмом структурной перестройки местной экономики. Однако результативность данного инструмента во многом зависит не столько от самого факта предоставления льготного режима, сколько от качества муниципального управления в части способности органов местного самоуправления сопровождать инвестиционные проекты, обеспечивать инфраструктурную готовность площадок, координировать взаимодействие с региональными органами власти, институтами развития, бизнесом и населением.

Научная и практическая значимость темы усиливается тем, что действующие модели управления территориями опережающего развития нередко строятся преимущественно на федерально-региональной логике регулирования, тогда как муниципальный уровень остаётся недостаточно институционализированным. Между тем именно муниципалитет сталкивается с непосредственными последствиями реализации проектов. В частности, заслуживают внимания такие последствия, как изменение структуры занятости, миграционные процессы, рост нагрузки на коммунальную, транспортную и социальную инфраструктуру, трансформация городской среды, изменения в системе подготовки кадров. При недостаточной включённости местной администрации ТОР рискует превратиться в формальный режим льгот, не обеспечивающий устойчивого изменения экономической структуры муниципального образования.

Дополнительную актуальность исследованию придаёт необходимость перехода от разрозненного сопровождения инвестиционных проектов к системному управлению развитием территории. Муниципальное управление ТОР должно включать не только административную поддержку резидентов, но и стратегическое планирование, мониторинг социально-экономических эффектов, оценку бюджетной отдачи, развитие человеческого капитала, формирование локальных производственных цепочек и механизмов обратной связи с жителями. Такой подход особенно важен для монопрофильных и периферийных территорий, где инвестиционный проект способен существенно изменить структуру занятости, состояние малого и среднего бизнеса, а также параметры местного бюджета.

Цель исследования

Целью исследования является обоснование комплексной модели муниципального управления территориями опережающего развития, ориентированной не только на привлечение резидентов, но и на долгосрочную устойчивость муниципальных образований.

Методы исследования

В статье применялись следующие научные методы: теоретический анализ научной литературы при систематизации и критическом обзоре существующих исследований по проблематике ТОР, метод системного анализа при рассмотрении муниципального управления ТОР как комплекса взаимосвязанных блоков (стратегический, инфраструктурный, финансовый, кадровый, организационный), сравнительный анализ при сопоставлении различных научных подходов к управлению ТОР и выделении общего и особенного в муниципальной практике, метод классификации при выделении типов механизмов муниципального управления (организационного, инфраструктурного, кадрового, финансового, цифрового) и при их структурировании.

Результаты исследования и их обсуждение

Проблематика развития механизмов муниципального управления ТОР занимает заметное место в современных исследованиях, посвящённых пространственному развитию, антикризисному управлению, моногородам, инфраструктурному обеспечению и экономической безопасности. Анализ научной литературы показывает, что территории опережающего социально-экономического развития рассматриваются не только как специальный правовой режим поддержки инвесторов, но и как инструмент трансформации локальных социально-экономических систем, особенно в тех случаях, когда муниципальное образование сталкивается с ограниченной диверсификацией экономики, зависимостью от градообразующего предприятия, дефицитом бюджетных ресурсов и недостаточной инфраструктурной обеспеченностью.

Наиболее близко к разрабатываемой теме подходят исследования А.П. Соколова и И.В. Рыжова, которые акцентируют внимание на особенностях организации муниципального управления на ТОР. Авторы фактически выводят проблему ТОР из исключительно инвестиционно-правовой плоскости и показывают, что результативность данного режима во многом зависит от качества муниципального администрирования, согласованности действий местных органов власти, регионального уровня управления и резидентов. Такой подход важен для настоящего исследования, поскольку позволяет рассматривать муниципалитет не как пассивную территорию размещения инвестиционных проектов, а как самостоятельного участника управленческого процесса, отвечающего за сопровождение проектов, инфраструктурную подготовку, коммуникацию с населением и

интеграцию новых производств в местную экономику [2].

Существенный вклад в понимание антикризисного потенциала ТОР вносит работа А.В. Тихонова, в которой территории опережающего социально-экономического развития анализируются как инструмент управления постдепрессивными муниципальными образованиями. Данный подход позволяет раскрыть ТОР не только как механизм стимулирования предпринимательской активности, но и как способ преодоления накопленных структурных диспропорций. Для муниципального управления это означает необходимость перехода от формального привлечения резидентов к более сложной модели управления изменениями, предполагающей диагностику экономической депрессии, выбор приоритетных отраслей, оценку занятости, управление социальными последствиями и формирование новых точек роста [3].

Значимый контекст для анализа ТОР создают исследования, посвящённые моногородам. Так, Е.А. Горбашко, Н.Р. Камынина, И.А. Бачуринская и Е.В. Воронина рассматривают проблемные аспекты управления и развития моногородов как монопрофильных муниципальных образований. Их выводы особенно важны, поскольку многие территории опережающего развития создавались именно в моногородах, где наличие одного доминирующего предприятия определяет занятость, бюджетные поступления, социальную устойчивость и инвестиционную привлекательность территории. Авторы показывают, что ключевым ограничением развития монопрофильных муниципалитетов является не только слабость экономической базы, но и институциональная зависимость управленческих решений от сложившейся отраслевой структуры. Следовательно, муниципальные механизмы управления ТОР должны быть направлены не только на поддержку отдельных резидентов, но и на диверсификацию локальной экономики, развитие малого и среднего бизнеса, формирование новых производственных цепочек [4].

Отдельное направление исследований связано с финансовыми механизмами регулирования деятельности ТОР. А.П. Навицкий и С.Д. Проскурнин обращают внимание на значение финансовых инструментов, обеспечивающих функционирование территорий опережающего социально-экономического развития. Для муниципального уровня эта проблематика имеет принципиальное значение, поскольку налоговые льготы и преференции, предоставляемые резидентам, должны соотноситься с долгосрочными эффектами для местной экономики и бюджета. Иными словами, муниципальное управление ТОР не может ограничиваться поддержкой инвестиционной активности как самоцели. Оно должно включать оценку бюджетной отдачи, создание рабочих мест, развитие инфраструктуры и формирование устойчивой налоговой базы после завершения льготного периода [5].

Вопросы стратегического управления развитием ТОР раскрываются в работе П.В. Строева, О.В. Пивоваровой и С.В. Макар. Авторы рассматривают ТОР как объект стратегического управления, что позволяет перейти от текущего административного сопровождения проектов к долгосрочной модели территориального развития. Данный подход особенно значим для муниципального уровня, поскольку именно муниципалитет обеспечивает пространственную привязку стратегии. Органы местного самоуправления определяют земельные и инфраструктурные возможности, анализируют состояние трудовых ресурсов, транспортную доступность, социальную нагрузку, градостроительные ограничения. Следовательно, развитие механизмов муниципального управления ТОР должно предполагать включение специального режима в документы стратегического и территориального планирования муниципального образования [6].

Более широкий методологический контекст формируют исследования К.Х. Зоидова, В.Г. Беломестнова, С.И. Борталевича и И.В. Беломестнова, посвящённые управлению интегративной безопасностью на сельских территориях регионов. Несмотря на то, что предмет их исследования шире проблематики ТОР, предложенный авторами подход позволяет рассматривать развитие территории через призму комплексной безопасности (экономической, социальной, инфраструктурной, демографической и институциональной). Для муниципального управления территориями опережающего развития это означает необходимость оценки не только инвестиционных результатов, но и устойчивости локальной системы в целом. ТОР должна способствовать не точечному росту отдельных предприятий, а укреплению интегральной устойчивости муниципального образования [7].

Исследование А.Г. Семкина и Е.П. Задворневой, посвящённое пространственному развитию и управлению стратегией социально-экономического роста макрорегионов, позволяет расширить анализ за пределы отдельного муниципалитета. Авторы показывают, что развитие территорий должно рассматриваться в системе межтерриториальных связей, производственной специализации и пространственной координации. Применительно к ТОР, это особенно важно, поскольку муниципальное образование не является изолированной экономической единицей. Его инвестиционный потенциал зависит от положения в региональной и макрорегио-

нальной системе, транспортных коридоров, рынков труда, сырьевых и сбытовых связей. Следовательно, муниципальные механизмы управления ТОР должны быть согласованы с региональными и макрорегиональными приоритетами развития [8].

Инфраструктурный аспект подробно раскрывается в работе О.В. Ларченко, где инфраструктура рассматривается как необходимое условие развития территорий опережающего социально-экономического развития. Данный тезис имеет принципиальное значение для темы настоящей статьи, поскольку на практике наличие льготного режима само по себе не гарантирует прихода инвестора. Для резидента важны земельные участки, инженерные сети, транспортная доступность, энергетические мощности, кадровая база, административное сопровождение. Поэтому муниципальное управление ТОР должно включать постоянную оценку инфраструктурной готовности площадок, выявление узких мест, подготовку проектной документации, взаимодействие с ресурсоснабжающими организациями и региональными органами власти [9].

Важным дополнением выступает работа А.В. Родионова, посвящённая повышению экономической безопасности Российской Федерации на основе обеспечения технологической независимости и конкурентоспособности. Хотя данное исследование не ограничено тематикой ТОР, оно позволяет включить рассматриваемую проблематику в более широкий контекст технологического суверенитета и национальной экономической безопасности. Территории опережающего развития могут выступать не только площадками локального инвестиционного роста, но и инструментами размещения производств, значимых для импортозамещения, технологической независимости и конкурентоспособности региональной экономики. Это усиливает требования к муниципальному управлению. Органы местного самоуправления должны оценивать не только количественные показатели привлечённых инвестиций, но и качественное содержание проектов, их технологический уровень, кооперационные связи и вклад в устойчивость территории [10].

Таким образом, анализ литературы позволяет выделить несколько ключевых научных подходов к исследованию муниципального управления территориями опережающего развития. Первый подход рассматривает ТОР как инструмент антикризисного управления постдепрессивными и монопрофильными муниципальными образованиями. Второй – акцентирует внимание на стратегическом и пространственном управлении, предполагающем включение ТОР в долгосрочную модель развития территории. Третий – связан с финансово-инфраструктурным обеспечением, без которого специальный правовой режим не способен обеспечить реальный инвестиционный эффект. Четвёртый подход раскрывает ТОР через призму экономической безопасности, технологической независимости и устойчивости локальной социально-экономической системы.

Вместе с тем в рассмотренных исследованиях сохраняется определённый научный пробел. Значительная часть работ анализирует территории опережающего развития либо с позиции общего государственного регулирования, либо через призму инвестиционной политики, инфраструктуры и антикризисного управления. В меньшей степени разработан вопрос о конкретных механизмах муниципального управления ТОР. Недостаточно раскрытыми остаются вопросы выбора организационной модели сопровождения резидентов, формирования системы муниципального мониторинга, разработки инструментов оценки социально-экономического эффекта, порядка взаимодействия администрации с бизнесом, населением и региональными институтами развития. Это обосновывает необходимость дальнейшего исследования, направленного на разработку комплексной модели муниципального управления ТОР, ориентированной не только на привлечение инвестиций, но и на долгосрочную устойчивость муниципального образования.

ТОР представляют собой один из наиболее значимых инструментов пространственной и инвестиционной политики, ориентированный на ускорение социально-экономического развития муниципальных образований, диверсификацию локальной экономики, создание новых рабочих мест и формирование благоприятных условий для предпринимательской активности. Статистика развития института ТОР в российской экономике представлена на рисунке 1.

Однако практическая результативность данного инструмента определяется не только самим фактом установления специального правового режима, предоставления налоговых льгот и административных преференций, но и качеством муниципального управления. Именно на уровне муниципального образования происходит непосредственное сопряжение инвестиционного проекта с территорией, её инфраструктурой, рынком труда, социальной средой и интересами местного сообщества.

В научной литературе территории опережающего социально-экономического развития достаточно часто рассматриваются как механизм антикризисного управления постдепрессивными и монопрофильными муниципальными образо-

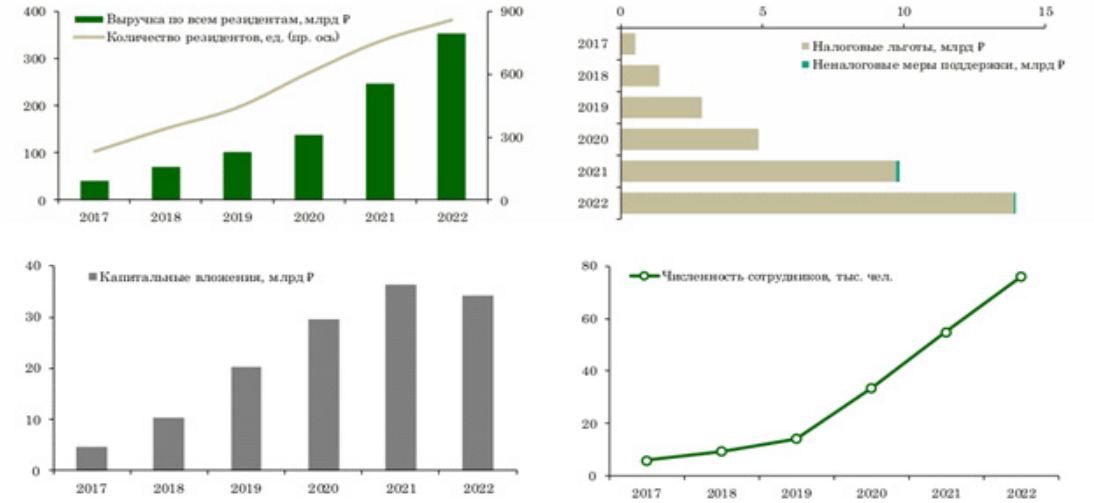

Рисунок 1. Статистика развития института территорий опережающего развития в экономике Российской Федерации в 2017-2022 г. [составлено на основе [11]]
Figure 1. Statistics on the development of the Institute of Advanced Development Territories in the economy of the Russian Federation in 2017-2022 (compiled on the basis of [11])

ваниями [12-14]. Такой подход представляется обоснованным, поскольку многие муниципалитеты, нуждающиеся в режиме опережающего развития, характеризуются ограниченной отраслевой структурой экономики, высокой зависимостью от градообразующего предприятия, недостаточной предпринимательской активностью и слабой диверсификацией занятости. В этих условиях ТОР должна выполнять не только функцию привлечения инвесторов, но и функцию структурной перестройки муниципальной экономики.

Муниципальное управление территориями опережающего развития имеет комплексный характер. Оно включает организационное сопровождение резидентов, инфраструктурную подготовку инвестиционных площадок, согласование проектов с документами стратегического и территориального планирования, взаимодействие с региональными органами власти и институтами развития, а также мониторинг социально-экономических результатов. При этом муниципалитет не всегда обладает достаточным объёмом финансовых, кадровых и административных ресурсов для эффективного выполнения данных функций [15]. Именно поэтому развитие механизмов муниципального управления ТОР требует перехода от фрагментарного администрирования отдельных проектов к целостной системе управления территориальным развитием.

Одной из ключевых проблем является недостаточная институционализация роли органов местного самоуправления в управлении ТОР. Формально основные решения о создании и функционировании таких территорий принимаются на федеральном и региональном уровнях, тогда как муниципальный уровень нередко оказывается в положении исполнителя уже заданных решений. Однако именно муниципальная администрация сталкивается с непосредственными последствиями реализации инвестиционных проектов в части, касающейся изменения нагрузки на инженерную и транспортную инфраструктуру, потребностей в новых социальных объектах, трансформации рынка труда, роста требований к качеству городской среды. Следовательно, муниципалитет должен рассматриваться не как вспомогательное звено, а как полноценный субъект управления территорией опережающего развития.

Важным механизмом муниципального управления ТОР является стратегическое планирование. ТОР не должна существовать обособленно от стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Напротив, она должна быть встроена в систему долгосрочных целей территории, включая развитие промышленной специализации, повышение занятости, рост доходной базы бюджета, развитие малого и среднего предпринимательства, модернизацию инфраструктуры и повышение качества жизни населения. В противном случае возникает риск, что режим ТОР будет использоваться преимущественно как инструмент предоставления льгот отдельным резидентам, не создавая устойчивого мультипликативного эффекта для муниципальной экономики.

Особое значение имеет инфраструктурное обеспечение. Наличие налоговых льгот и административных преференций само по себе не гарантирует инвестиционной привлекательности территории. Для потенциального резидента принципиальное значение имеют доступность земельных участков, состояние инженерных сетей, энергетические мощности, транспортная связанность, наличие трудовых ресурсов и предсказуемость административных процедур. Поэтому муниципальное управление ТОР должно включать регу-

лярную инвентаризацию инфраструктурных возможностей, выявление дефицитов, подготовку предложений по их устранению, участие в региональных и федеральных программах софинансирования, а также формирование «паспорта инвестиционной готовности» территории.

Не менее значимым является кадровый механизм. Для многих муниципальных образований характерна ситуация, при которой создание новых производств не сопровождается достаточным предложением квалифицированной рабочей силы. Это снижает привлекательность территории для инвесторов и ограничивает фактический эффект от режима ТОР. Муниципальное управление должно включать координацию с образовательными организациями, центрами занятости, предприятиями-резидентами и региональными органами власти по вопросам подготовки и переподготовки кадров. При этом кадровая политика должна строиться не реактивно, после запуска проекта, а заблаговременно, на стадии планирования инвестиционной специализации территории.

Финансовые механизмы управления ТОР также требуют особого внимания. С одной стороны, предоставление льгот резидентам временно ограничивает фискальную отдачу от инвестиционных проектов. С другой стороны, долгосрочный эффект может выражаться в создании рабочих мест, росте доходов населения, развитии сопутствующего бизнеса, увеличении налоговой базы после завершения льготного периода. Поэтому муниципалитету необходима система оценки не только объёма заявленных инвестиций, но и реальной бюджетной, социальной и инфраструктурной отдачи проектов. Такая система должна учитывать количество созданных рабочих мест, уровень заработной платы, объём закупок у местных поставщиков, влияние на малый и средний бизнес, нагрузку на коммунальную и социальную инфраструктуру.

Существенным направлением совершенствования муниципального управления является развитие механизмов сопровождения резидентов. На практике инвестор сталкивается не только с вопросами получения статуса резидента, но и с множеством локальных процедур, к которым относятся выбор площадки, подключение к сетям, получение разрешительной документации, взаимодействие с ресурсоснабжающими организациями, решение земельных и градостроительных вопросов. В этих условиях целесообразно формирование в муниципалитете специализированного проектного офиса или ответственного подразделения, выполняющего функции единого окна для резидентов ТОР. Его задача должна заключаться не в подмене полномочий иных органов, а в координации процедур, снижении административных барьеров и оперативном разрешении возникающих проблем.

Важным элементом такой модели является межуровневая координация. Эффективное управление ТОР невозможно без устойчивого взаимодействия муниципального, регионального и федерального уровней. Муниципалитет обладает информацией о локальных потребностях и ограничениях, региональный уровень обеспечивает ресурсную и институциональную поддержку, федеральный уровень задаёт нормативные рамки и общие условия функционирования специального режима. Разрыв между этими уровнями приводит к тому, что инвестиционные решения принимаются без достаточного учёта реального состояния территории. Поэтому необходимы постоянные координационные механизмы: рабочие группы, цифровые панели мониторинга, соглашения о сопровождении проектов, регулярная оценка проблем реализации.

Отдельного внимания заслуживает взаимодействие с населением. Территория опережающего развития может восприниматься местным сообществом неоднозначно, особенно если реализация проектов сопровождается ростом нагрузки на инфраструктуру, экологическими рисками, изменением городской среды или миграционным притоком рабочей силы. Поэтому муниципальное управление должно включать такие механизмы общественной коммуникации, как информирование жителей о целях и результатах проектов, публичное обсуждение значимых решений, сбор обратной связи, учёт социальных рисков. Без такого взаимодействия ТОР может стать источником не только экономического роста, но и социальной напряжённости.

Современные условия требуют также цифровизации муниципального управления территориями опережающего развития. Цифровые инструменты позволяют обеспечить мониторинг инвестиционных проектов, контроль исполнения обязательств резидентов, отслеживание инфраструктурных ограничений, анализ обращений бизнеса и населения. Перспективным направлением является создание муниципальной информационно-аналитической панели ТОР, включающей данные о резидентах, инвестициях, рабочих местах, налоговых поступлениях, инфраструктурных потребностях, сроках реализации проектов и социально-экономических эффектах. Такая система позволит перейти от отчётного управления к управлению на основе данных.

Содержательно механизм муниципального управления ТОР может быть представлен как совокупность взаимосвязанных блоков, структура и ожидаемые результаты применения которых систематизированы в таблице 1.

Таблица 1. Структурные элементы механизма муниципального управления территориями опережающего развития [составлено авторами]
Table 1. Structural elements of the municipal management mechanism for priority development areas [compiled by the authors]

Блок муниципального управления	Основное содержание	Ожидаемый результат
Стратегический	Встраивание ТОР в стратегию развития муниципалитета, определение приоритетной специализации	Согласование инвестиционных проектов с долгосрочными целями территории
Инфраструктурный	Подготовка площадок, инженерных сетей, транспортной доступности, энергетических мощностей	Повышение инвестиционной готовности муниципального образования
Организационный	Создание проектного офиса, сопровождение резидентов, координация процедур	Снижение административных барьеров
Финансово-оценочный	Анализ бюджетной, социальной и экономической отдачи проектов	Переход от оценки инвестиций к оценке комплексного эффекта
Финансово-оценочный	Анализ бюджетной, социальной и экономической отдачи проектов	Переход от оценки инвестиций к оценке комплексного эффекта
Коммуникационный	Взаимодействие с населением, бизнесом, региональными структурами	Повышение доверия и снижение социальных рисков
Цифровой	Мониторинг проектов, аналитика показателей, цифровая обратная связь	Повышение прозрачности и управляемости ТОР

Предложенная структура показывает, что муниципальное управление ТОР должно быть многоуровневым и межфункциональным. Его нельзя сводить только к административному сопровождению инвестора или подготовке отчётности о количестве резидентов. Реальная эффективность ТОР проявляется в том, насколько режим опережающего развития меняет качество муниципальной экономики. В этой связи особое значение приобретает система показателей оценки эффективности муниципального управления ТОР. Наиболее распространённые индикаторы (количество резидентов, объём инвестиций и число созданных рабочих мест) являются необходимыми, но недостаточными. Они фиксируют преимущественно количественные параметры развития, но не раскрывают качество структурных изменений. Для более полной оценки следует использовать дополнительные показатели, в числе которых следует отметить долю местных поставщиков в цепочках резидентов, уровень средней заработной платы на созданных рабочих местах, прирост малого и среднего предпринимательства, изменение налоговой базы, степень загрузки инфраструктуры, уровень удовлетворённости населения, экологические и социальные последствия реализации проектов.

Перспективная модель муниципального управления ТОР должна строиться на принципе проектно-стратегического управления. Это означает, что каждый инвестиционный проект должен рассматриваться не изолированно, а как элемент общей траектории развития муниципального образования. Приоритет должны получать те проекты, которые не только обеспечивают формальное выполнение инвестиционных обязательств, но и создают долгосрочный эффект: формируют новые производственные связи, повышают технологический уровень территории, создают квалифицированные рабочие места, развивают смежные отрасли, усиливают устойчивость муниципальной экономики.

Выводы

Можно выделить несколько направлений совершенствования механизмов муниципального управления территориями опережающего развития. Во-первых, необходимо нормативно и организационно закрепить роль муниципального образования в управлении ТОР, включая участие в отборе приоритетных проектов и мониторинге их реализации. Во-вторых, требуется развитие муниципальных проектных офисов сопровождения резидентов. В-третьих, необходимо формирование системы комплексной оценки эффектов ТОР, учитывающей не только инвестиционные, но и социальные, бюджетные, инфраструктурные и кадровые результаты. В-четвёртых, следует обеспечить интеграцию ТОР в документы стратегического и пространственного планирования муниципалитета.

Таким образом, развитие механизмов муниципального управления ТОР должно быть направлено на преодоление разрыва между специальным правовым режимом и реальными потребностями территории. ТОР может стать эффективным инструментом устойчивого муниципального развития только при условии, что органы местного самоуправления будут обладать не формальной, а содержательной управленческой ролью. Муниципалитет должен выступать координатором интересов инвесторов, населения, региональной власти и локального бизнеса, обеспечивая превращение отдельных инвестиционных проектов в долгосрочный фактор социально-экономического роста.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 29.12.2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск № 299 (6571).
2. Соколов А.П., Рыжов И.В. Особенности организации муниципального управления на территориях опережающего развития // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 98-102.
3. Тихонов А.В. Территории опережающего социально-экономического развития как инструмент антикризисного управления постдепрессивными муниципальными образованиями // Экономика и предпринимательство. 2017. № 12-1(89). С. 253-257.
4. Горбашко Е.А., Камынина Е.А., Бачуринская И.А., Воронина Е.В. Проблемные аспекты управления и развития моногородов как монопрофильных муниципальных образований // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2023. № 6-1(144). С. 57-62.
5. Навицкий А.П., Проскурнин С.Д. Финансовые инструменты регулирования деятельностью территорий опережающего социально-экономического развития // Современные проблемы экономического и социального развития. 2015. № 11. С. 107-111.
6. Строев П.В., Пивоварова О.В., Макар С.В. Стратегическое управление развитием территории опережающего социально-экономического развития // Самоуправление. 2020. № 4(121). С. 56-63.
7. Зоидов К.Х., Беломестнов В.Г., Борталевич С.И., Беломестнов И.В. Формирование методических подходов к управлению интегративной безопасностью на сельских территориях регионов // Региональные проблемы преобразования экономики. 2023. № 6(152). С. 109-123.
8. Семкин А.Г., Задворнева Е.П. Пространственное развитие и управление стратегией социально-экономического роста отдельных макрорегионов // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2022. № 9(91). С. 60-71.
9. Ларченко О.В. Инфраструктура как необходимое условие развития территорий опережающего социально-экономического развития // Проблемы современной экономики. 2020. № 3(75). С. 158-161.
10. Родионов А.В. Повышение экономической безопасности Российской Федерации на основе обеспечения технологической независимости и конкурентоспособности // На страже экономики. 2024. № 1(28). С. 142-149.
11. Информация Минфина России от 28 сентября 2023 г. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407646062/?utm_medium=organic&utm_source=yandexsmartcamera.
12. Авдеева И.Л., Головина Т.А., Беликова Ю.В. Управление процессами функционирования территорий опережающего развития как фактор обеспечения устойчивости региональных экономических систем // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10, № 6. С. 84-95. DOI: 10.18721/JE.10608.
13. Жукова К.А. Территории опережающего социально-экономического развития: предпосылки и реализация в правовых актах на примере ДФО // Молодой учёный. 2020. № 4(294). С. 118-120. URL: https://moluch.ru/archive/294/66632.
14. Нечаев Д.Н., Любкина О.Р. Становление территорий опережающего социально-экономического развития как фактор продуктивных институциональных изменений в субъектах РФ (на примере областей ЦФО) // Вестник ОрелГИЭТ. 2020. № 4(54). С. 5-13. DOI 10.36683/2076-5347-2020-4-54-5-13. EDN: BGWTWJ.
15. Арланова О.И., Зотиков Н.З., Львова М.В. Местные бюджеты: проблемы формирования // Вестник евразийской науки. 2019. Т. 11. № 5. С. 14. EDN: RIULYL.

Информация об авторах
Рытова Наталья Александровна – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента в производственной сфере
Герсонская Ирина Валерьевна – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и финансов

REFERENCES

1. Federal Law No. 473-FZ (2014, December 29) On Territories of advanced development in the Russian Federation. Russian Newspaper, Federal Issue № 299(6571). (In Russ.)
2. Sokolov, A.P., Ryzhov, I.V. (2025). Features of the organization of municipal management in the territories of advanced development. Bulletin of Economics, Law and Sociology, 4; 98-102. (In Russ.)
3. Tikhonov, A.V. (2017). Territories of advanced socio-economic development as a tool for anti-crisis management of post-depressive municipalities. Economics and Entrepreneurship, 12-1(89), 253-257. (In Russ.)
4. Gorbashko, E.A., Kamynina, E.A., Bachurinskaya, I.A., Voronina, E.V. (2023). Problematic Aspects of Management and Development of Single-Industry Towns as Monoprofile Municipalities. Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics, 6-1(144), 57-62. (In Russ.)
5. Navitsky, A.P., Proskurnin, S.D. (2015). Financial Instruments for Regulating the Activities of Territories of Advanced Socio-Economic Development. Modern Problems of Economic and Social Development, 11, 107-111. (In Russ.)
6. Stroev, P.V., Pivovarova, O.V., Makar, S.V. (2020). Strategic Management of the Territory's Advanced Socio-Economic Development. Self-management, 4(121), 56-63. (In Russ.)
7. Zoidov, K.Kh., Belomestnov, V.G., Bortalevich, S.I., Belomestnov, I.V. (2023). Formation of Methodological Approaches to Managing Integrative Security in Rural Territories of Regions. Regional Problems of Economic Transformation, 6(152), 109-123. (In Russ.)
8. Semkin, A.G., Zadvorneva, E.P. (2022). Spatial development and management of the strategy of socio-economic growth of individual macro-regions. Economy, Labor, Management in Agriculture, 9(91), 60-71. (In Russ.)
9. Larchenko, O.V. (2020). Infrastructure as a Necessary Condition for the Development of Areas of Advanced Socio-Economic Development. Problems of the Modern Economy, 3(75), 158-161. (In Russ.)
10. Rodionov, A.V. (2024). Improving the Economic Security of the Russian Federation by Ensuring Technological Independence and Competitiveness. On Guard for the Economy, 1(28), 142-149. (In Russ.)
11. Information from the Ministry of Finance of the Russian Federation (2023, September 28) Main Directions of Budgetary, Tax, and Customs-Tariff Policy for 2024 and the Planning Period of 2025 and 2026. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407646062/?utm_medium=organic&utm_source=yandexsmartcamera. (In Russ.)
12. Avdeeva, I.L., Golovina, T.A., Belikova, Yu.V. (2017). Management of the Processes of the Advanced Development Areas Functioning as a Factor of Ensuring the Sustainability of Regional Economic Systems. Scientific and Technical Bulletin of SPbGPU. Economic Sciences, 10;6, 84-95. DOI: 10.18721/JE.10608. (In Russ.)
13. Zhukova, K.A. (2020). Territories of Advanced Socio-Economic Development: Prerequisites and Implementation in Legal Acts on the Example of the Far Eastern Federal District. Young Scientist, 4 (294), 118-120. URL: https://moluch.ru/archive/294/66632. (In Russ.)
14. Nechaev, D.N., Lyubkina, O.R. (2020). The Emergence of Priority Social and Economic Development Areas as a Factor of Productive Institutional Changes in the Russian Federation's Regions (Based on the Central Federal District Regions). OrelGIET Bulletin, 4(54), 5-13. DOI 10.36683/2076-5347-2020-4-54-5-13. EDN: BGWTWJ. (In Russ.)
15. Arlanova, O.I., Zotikov, N.Z., Lvova, M.V. (2019). Local Budgets: Problems of Formation. Bulletin of Eurasian Science, 11;5, 14. EDN: RIULYL. (In Russ.)

Information about the authors
Natalia A. Rytova – Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Production Management
Irina V. Gersonskaya – Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Economics and Finance

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.
The authors declare no conflicts of interests.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 18.01.2026
Поступила после рецензирования 15.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026