

А.В. ОДИНЦОВА

ОПОРНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ ПОЛЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., безусловно, представляет собой шаг вперед в плане эволюции приоритетов пространственного развития России. Выдвижение опорных населенных пунктов в качестве основного институционального приоритета новой Стратегии свидетельствует о желании разработчиков документа сделать акцент не только на обеспечении национальной безопасности России, но и на удовлетворении запросов населения в сфере социально-экономического развития. Вместе с тем до сих пор сохраняется ряд проблем, требующих к себе самого пристального внимания. Речь идет прежде всего о комплементарности проводимых институциональных преобразований в сфере пространственного развития, с одной стороны, и местного самоуправления — с другой. Существующая до сих пор путаница в содержании таких понятий, как «населенный пункт», «поселение», «муниципальное образование», так же создает проблемы в плане реализации положений Стратегии. В статье поднимаются вопросы теоретического характера, решение которых пока неоднозначно и требует дальнейших исследований экономистов, географов, правоведов, юристов как в научном плане, так и с учетом практической реализации новой Стратегии.

Ключевые слова: местное самоуправление, населенные пункты, опорные населенные пункты, пространственное развитие, стратегия пространственного развития, субсидиарность.

JEL: H70, R10, R50, R58

Ориентация на развитие опорных населенных пунктов, как и сам принцип опорности, подавляющим большинством исследователей и экспертов сегодня рассматривается в качестве важнейшего новшества, которое прослеживается в концепции и общей логике новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. (далее — СПР-2024)¹. Вместе с тем пространствен-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

ное развитие России будет определяться не только ее новым, выдвинутым в СПР-2024 приоритетом. Система стратегического планирования включает в себя в качестве неотъемлемого элемента и уровень муниципальных образований, которые сегодня также имеют свои стратегии пространственного развития.

Насколько новая Стратегия вписывается в общее институциональное поле пространственного развития, в т.ч. в систему федеративных отношений, сложившихся в России? Насколько она представляет собой продвижение по сравнению с прежней федеральной Стратегией пространственного развития?

На сегодняшний день существует множество оценок новой СПР-2024, возможностей ее реализации в плане решения стоящих перед Российской Федерацией проблем пространственного развития. Подавляющее большинство из них ставит акцент на таких вопросах, как перспективность опорных населенных пунктов в качестве нового приоритета пространственного развития страны, принципы (и их обоснованность) выделения опорных населенных пунктов, прозрачность новой стратегии, неясность (на сегодняшний день) механизмов финансирования полномочий, возлагаемых на опорные населенные пункты и т.п.

Признавая всю важность перечисленных проблем, о многих из которых мы уже писали [1], хотели бы остановиться на вопросе *включения опорных населенных пунктов в общую институциональную архитектуру пространственного развития Российской Федерации*. Для этого выделим некоторые, на наш взгляд, важные вопросы, каждый из которых в дальнейшем потребует более детального анализа как с теоретической точки зрения, так и с учетом результатов практической реализации положений СПР-2024, связанных с развитием опорных населенных пунктов.

Изменения в приоритетах новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации

Для того чтобы оценить потенциал, заложенный в новой Стратегии, следует, на наш взгляд, обратиться сначала к некоторым характеристикам прежней (первой) Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — СПР-2019)².

Напомним, что целью пространственного развития в рамках СПР-2019 было заявлено обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны³. Однако выбранная модель с самого начала подвергалась критике

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552378463>

³ Там же.

как за ориентацию исключительно на развитие крупных и крупнейших городских агломераций, так и, что не менее важно, *за отсутствие системности в регулировании пространственного развития.*

Оценка итогов реализации первой СПР выглядит не очень оптимистично. При устойчивом росте экономики в целом за прошедшие годы *экономическая активность продолжала концентрироваться в ограниченном числе субъектов Российской Федерации.* Как отмечается в Стратегии-2024, в результате ускоренного роста экономики 9 субъектов Российской Федерации, обеспечивающих наибольший вклад в совокупный валовой региональный продукт (включая Московскую и Санкт-Петербургскую городские агломерации), их доля в совокупном валовом региональном продукте увеличилась с 50% в 2016 г. до 53,2% в 2022 г. Иначе говоря, *продвижения к целям, заявленным в рамках первой в истории России Стратегии пространственного развития, не наблюдается.* Возникает резонный вопрос: что нуждается в изменении — цель или механизмы, используемые для ее достижения? Обратимся к содержанию СПР-24.

Цель пространственного развития Российской Федерации в новой Стратегии — *формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики Российской Федерации,* которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. При всей кажущейся схожести в целеполагании, сравнение двух стратегий указывает *на смещение акцента* с вопросов преимущественно экономического характера (развитие крупных центров экономического роста) на вопросы расселенческие, связанные с непосредственными интересами населения. Насколько такое смещение оправдано и как это вписывается в общее институциональное пространство России?

В соответствии с СПР-2024 в качестве опорных рассматриваются населенные пункты, приоритетное развитие которых способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в т.ч. за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории⁴. Безусловно для того, чтобы населенные пункты стали опорными, они нуждаются *в целенаправленных мерах поддержки* (прежде всего государственной).

Насколько новая модель, основанная на выделении опорных населенных пунктов (ОНП), отличается от предшествующей, приоритизирующей развитие крупных и крупнейших городских агломераций?

Первое, что бросается в глаза, — это *количественные различия.*

В рамках СПР-2019 было выбрано более 140 центров экономического роста. Помимо крупных и крупнейших городских агломераций, здесь выделялись: минерально-сырьевые и агропромышленные центры,

⁴ Идею опорных населенных пунктов связывают с концепцией центральных мест В. Кристаллера, предложенную им в 1933 г. для объяснения закономерностей оптимальной дислокации фирм, относящихся к третичной сфере экономики.

центры экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня. В составленном в соответствии с новой СПР-2025 едином перечне опорных населенных пунктов, утвержденном в соответствии с СПР-2024, таковых насчитывается 2 160. Из них 1 041 приходится на города, 438 — на поселки городского типа и 681 — это сельские опорные населенные пункты. Важно, что в отличие от СПР-2019, где в качестве приоритетов пространственного развития рассматривались исключительно крупные и крупнейшие пространства (городские агломерации), в СПР-2024 приоритетами выступают разные по количественным и качественным характеристикам населенные пункты — как крупные агломерации, так и крупные, средние и даже малые города, а также поселки городского типа. Не были исключены из перечня ОНП и сельские населенные пункты. Более того, свыше 50% ОНП приходится как раз на малые города, поселки городского типа и сельские поселения.

Казалось бы, подобное мультиплицирование точек приоритетного развития должно, безусловно, привести к более равномерному и сбалансированному пространственному развитию. Да и упоминание в СПР-2025 *системы* опорных населенных пунктов также на первый взгляд говорит о наличии взаимосвязей и соподчиненности между новыми точками роста.

Однако изучение вопроса позволяет утверждать, что по крайней мере на сегодняшний день говорить о какой-либо системе опорных населенных пунктов преждевременно. Для любой системы характерно не только наличие единства со средой, ее окружающей (в данном случае — с экономическим пространством Российской Федерации), но и, что особенно важно, — *связей и отношений между составляющими ее элементами*. Однако нетрудно заметить, что между выделенными в СПР-2024 типами ОНП⁵ пока каких-либо системных взаимосвязей не прослеживается. Они не прослеживаются даже по чисто формальным моментам, связанным с равномерностью покрытия территории Российской Федерации подобными опорными точками.

Количество ОНП по субъектам Федерации сильно варьирует — от 19 для Арктики до 66 в Алтайском крае. При этом характеристика количественных различий выделенных точек роста не так значима.

⁵ Напомним, что в Стратегии выделяется 5 типов ОНП в зависимости от тех задач, которые стоят перед ОНП каждого из типов. Первая группа — населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику. Вторая группа — населенные пункты, обеспечивающие национальную безопасность Российской Федерации и обслуживающие критически важную инфраструктуру, а также наукограды. Третья группа — населенные пункты в составе городских агломераций, административных центров субъектов Российской Федерации (не входящие в городские агломерации). Четвертая группа — населенные пункты, которые являются основными центрами предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий. Пятая группа — опорные населенные пункты, в т.ч. моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, включая увеличение уровня безработицы, закрытие или ликвидацию основных предприятий.

Важнее анализ задач, на решение которых направлена новая Стратегия и ради которых, собственно, и вводится новый институт опорных населенных пунктов.

Напомним, СПР-2019 приоритизировала *развитие крупных центров экономического роста*; основное внимание уделялось опорной федеральной инфраструктуре и пр. Предполагалось, что такой подход будет способствовать (во многом в соответствии с логикой концепции Ф. Перру) распространению импульсов социально-экономического (в первую очередь экономического) развития на остальные территории. Но, как уже отмечалось, ожидания не оправдались.

Подход, лежащий в основе СПР-2024, отличается от вышеприведенного. Речь идет не столько о развитии крупных центров экономического роста, сколько (в большинстве случаев) *о создании условий для повышения качества жизни населения*. То, что в перечне опорных населенных пунктов значительное место занимают малые города (720 малых городов, т.е. более 90% их общего количества), безусловно, свидетельствует об изменениях в приоритетах пространственного развития страны.

Следует упомянуть и то, что подавляющее большинство созданных ОНП ориентировано на обеспечение доступности социальных услуг для населения — 1 548 из 2 160 (около 70%) общего количества ОНП, включенных в Единый перечень⁶. Именно ОНП этого типа (будем называть его социально-ориентированным) рассматриваются в качестве основной составляющей в решении задачи преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территорий страны. Улучшение на 30% к 2030 г. (и на 60% к 2036 г.) качества среды в опорных населенных пунктах, запланированное в едином плане по достижению национальных целей развития указывает на желание по-новому (нежели в прежней Стратегии) подойти к решению проблем пространственного развития.

Проблемы институционализации опорных населенных пунктов

Специалистам хорошо известно, что эффективность политики пространственного развития во многом обусловлена тем, насколько в ней учитываются *принципы, лежащие в основе федеративной природы российской государственности*. Это означает, что любые изменения в институциональной архитектуре пространственного регулирования, важной составляющей, которой является местное самоуправление, должны согласовываться и быть взаимосвязанными с задачами и механизмами федеративных отношений.

Если посмотреть с этих позиций на новации, предусмотренные СПР-2019, то можно выделить ряд требующих безусловного решения

⁶ Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennyh_punktov_rf/

проблем. Важнейшей среди них, на наш взгляд, является *отсутствие комплементарности*⁷ процесса институционализации ОНП в системе институтов пространственного развития, с одной стороны, и реализации основных положений Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ) — с другой. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Признание в качестве ключевого инструмента новой Стратегии пространственного развития *опорных населенных пунктов* говорит о том, что среди всего множества населенных пунктов выделяется определенная совокупность опорников, которая должна стать своеобразным драйвером пространственного развития страны. Но при этом в существующей нормативно-законодательной базе *отсутствует определение населенных пунктов* в принципе. Все упоминания о них носят лишь косвенный характер, говорится о сельских населенных пунктах, городских населенных пунктах. Но чем они различаются? И что общего между ними?

Обратимся к характеристике имеющейся на сегодня нормативно-правовой базы. Начнем с Земельного кодекса Российской Федерации, к предметному полю которого, полагаем, должны относиться моменты, связанные с определением сущности населенных пунктов. Однако никаких определений здесь нет, а говорится только (в аспекте рассматриваемого вопроса) *о землях населенных пунктов*.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 83 землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов⁸. А ст. 83 непосредственно посвящена понятию земель населенных пунктов и понятию границ населенных пунктов. Но что представляет собой сам населенный пункт? Какие критерии лежат в основе разграничения сельских и городских населенных пунктов? Ответов на эти вопросы нет. Вместе с тем повышение эффективности госполитики предполагает конкретизацию ее объекта, что в свою очередь требует определения не только сущности населенного пункта, но и критериев, по которым он может быть отнесен к числу городских или сельских [2].

Федеральный закон № 33-ФЗ также, изобилуя упоминаниями городских и сельских населенных пунктов, не вносит ясности в понимание вопроса.

⁷ Институциональная комплементарность представляет собой важнейший принцип, реализация которого обеспечивает эффективное функционирование социально-экономической системы, особенно в периоды ее трансформаций. Любой институт существует и развивается не изолированно, а в целостной институциональной системе. От степени согласованности между собой всех ее составляющих зависит как эффективность каждого отдельного института, так и результативность институциональной системы в целом.

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 20.03.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.06.2025). URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=495301&dst=59&date=01.10.2025#oDprNyU0UHGEiH7z>

В Методических рекомендациях по подготовке нормативов градостроительного проектирования, утвержденных Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 15 февраля 2021 г. № 71 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования» понятия «муниципальные образования» и «населенные пункты» идут через запятую, создавая впечатление, что это — явления одного порядка.

На этом фоне единственным исключением, которое нам удалось найти, является Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области». В п. 7 ч. 1 ст. 3 населенный пункт определяется как часть территории, служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей, имеющая сосредоточенную застройку в пределах границы, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации⁹.

В отсутствие законодательной фиксации понятия «населенный пункт» в федеральном законодательстве на платформе справочной правовой информации «КонсультантПлюс» дается следующее его определение: населенный пункт — это компактно заселенная часть территории, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, собственное наименование и установленные в соответствующем порядке территориальные пределы. Населенный пункт получает свой статус в установленном законом порядке и располагает в своих границах соответствующие органы или службы органов государственной власти, или местного самоуправления, а также предприятия, учреждения и организации¹⁰.

В данном случае особенно важно то, что *при характеристике понятия «населенный пункт» упоминается и местное самоуправление*, а значит здесь предполагаются и муниципальные образования, на территории которых реализуется (в соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ) местное самоуправление¹¹. В названном Законе упоминания населенных пунктов встречаются при перечислении муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление.

Согласно Федеральному закону № 33-ФЗ, местное самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований: город-

⁹ Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ (ред. от 12.12.2024) «Об административно-территориальном устройстве Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 17 января 2013 г. № 3/40-П) (вместе с «Перечнем административно-территориальных единиц Московской области») (с изм. и доп., вступающими в силу с 27.12.2024).

¹⁰ Консультант-плюс. Правовой режим населенного пункта. URL: <https://www.consultant.ru/search/?q=+населенный+пункт>

¹¹ Муниципальным образованием признается публично-правовое образование, созданное на территории с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления (Федеральный закон № 33-ФЗ, ст. 9).

ском округе, муниципальном округе и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения.

В состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Сюда также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа.

Муниципальным же округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В состав территории муниципального округа также могут входить территории городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры муниципального округа¹².

Приведенные положения Закона показывают, что на сегодняшний день *нет ясности* в том, как связаны между собой такие понятия (и сущности) как «населенный пункт» и «муниципальное образование». Отсутствие однозначного нормативно-правового определения самого понятия «населенный пункт» *создает возможности различной его трактовки* не только в теоретических исследованиях, но и в свете анализируемой проблемы — в практической реализации положения СПР-2024.

В соответствии с Приказом Минстроя России от 2 декабря 2024 г. № 811/пр (ред. от 10.02.2025) «Об утверждении методики расчета показателя “Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах” федерального проекта “Развитие инфраструктуры в населенных пунктах” национального проекта “Инфраструктура для жизни”» (а именно в рамках названного федерального проекта предполагается финансирование значительной части функций ОНП) предусмотрено, что исполнительный орган местного самоуправления ответственен за достижение значений компонентов показателя в конкретном ОНП. Иначе говоря, *именно органы местного самоуправления становятся ответственными за достижение утвержденных показателей*, и в целом это логично.

Несмотря на то, что опорные населенные пункты и муниципальные образования представляют собой разные сущности, имеющие, соответственно, и разное содержание, в реальной жизни они непосредственно взаимосвязаны. Ведь речь идет о тех же самых гражданах, которые, с одной стороны, проживают в определенном населенном пункте, с другой — являются субъектами местного самоуправления в границах определенного муниципального образования, в т.ч. города, отнесенного к числу опорного населенного пункта.

Как увязать функции опорных населенных пунктов, с одной стороны, функции и полномочия муниципальных образований — с другой?

¹² Федеральный закон № 33-ФЗ.

Этот вопрос даже не ставится для обсуждения и поиска эффективного решения.

Результатом отсутствия четкой идентификации и разведения функций населенных пунктов и муниципальных образований, фиксирования их места в пространственном развитии страны является то, что при исследованиях потенциала, заложенного в основных положениях СПР-2024, а также соответствующих экспертных оценках новой СПР происходит их смешение. Оно наблюдается и на практике. Примером может служить Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2023 г. № 3377-р (ред. от 02.10.2025) «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны Российской Федерации», где, как видим, *эти два понятия рассматриваются, по сути, как синонимы.*

Отметим, что подавляющее большинство ОНП, вошедших в принятый перечень, являются административными центрами муниципальных образований. При этом практически все они — центры городских и муниципальных округов, муниципальных районов. В единый перечень вошли и практически все городские поселения [3]. Это говорит о том, что функционирование опорных населенных пунктов, с одной стороны, и муниципальных образований — с другой, взаимосвязано. И чтобы эта взаимосвязанность давала наибольший результат, необходимы соответствующие механизмы.

На сегодняшний день, хотя подобных механизмов не создано, однако на практике реализация опорными населенными пунктами функций, возложенных на них СПР-2024 (по удовлетворению потребностей населения, проживающего как на их территории, так и на территориях, к ним прилегающих), приводит, по сути, к *расширению ответственности соответствующих муниципальных образований.* Это подтверждается, в частности, тем, что, как было отмечено, ответственность за реализацию поставленных задач в рамках, например, федерального проекта «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах», в соответствии с Приказом Минстроя России № 811¹³, возлагается на муниципальные образования (их исполнительные органы).

Как известно, полномочий без ответственности не бывает. Верно и обратное — возложение ответственности (в данном случае на муниципальные образования) предполагает и передачу дополнительных функций и полномочий. В контексте рассматриваемой проблемы это требует определенности в вопросе о месте муниципальных образований как в общей логике СПР-2024, так и в развитии опорных населенных пунктов в качестве приоритета пространственного развития России.

¹³ Приказ Минстроя России от 2 декабря 2024 г. № 811/пр (ред. от 10.02.2025) «Об утверждении методики расчета показателя “Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах” федерального проекта “Развитие инфраструктуры в населенных пунктах” национального проекта “Инфраструктура для жизни”».

На 1 января 2025 г. в Российской Федерации насчитывалось 17 051 муниципальных образований (без учета новых регионов)¹⁴. Численность опорных населенных пунктов, включенных в утвержденный Минэкономразвития перечень, составляет 2 160. При этом некоторые ОНП территориально накладываются на муниципальные образования (речь идет как о сельских поселениях, так и крупных агломерациях), другие — являются лишь частью муниципального образования и соответствуют его административному центру. Вместе с тем в утвержденный перечень не вошли некоторые городские поселения, которые ранее были городами и до сих пор выполняют важные функции по отношению к прилегающим территориям¹⁵.

В результате на сегодняшний день наблюдается два варианта позиционирования ОНП по отношению к муниципальным образованиям.

Первый. В случае, если ОНП соответствует (территориально и по проживающему населению) муниципальному образованию, то он становится опорным по отношению к близлежащим территориям, не входящим в это муниципальное образование. В этом случае встает вопрос определения реального охвата влияния ОНП, что требует проведения серьезных исследований, дабы не спровоцировать разрывы пространства: экономические, социальные, демографические¹⁶.

Второй. Если статус ОНП присвоен населенному пункту в составе муниципального образования, то в рамках одного муниципального образования возникает некий опорный населенный пункт, который де факто находится в привилегированном положении в сравнении с остальными населенными пунктами (территориями) того же муниципального образования. Ведь «изменения функции и статуса поселения в связи с его переходом в категорию “опорный пункт” неизбежно сопряжены с переменами в его потенциале, уровне финансовой поддержки и т.д.» [4]. Не противоречит ли это основам и принципам местного самоуправления? И не означает ли это формирование очередной разновидности территорий с преференциальными условиями хозяйствования? Остановимся на этом вопросе подробнее.

¹⁴ Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 г. URL: https://minfin.gov.ru/file:///C:/Users/1/Downloads/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetrov.pdf

¹⁵ Примером здесь может служить городское поселение Верея Московской области, бывшее ранее муниципальным образованием в составе Наро-Фоминского муниципального района Московской области.

¹⁶ Панин А. Опорные населенные пункты: от географии точек к географии смысла. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2025/07/17/1124861-ot-geografii-tochek-k-geografii-smisla?ysclid=md7cdjbt81497961862>

***Могут ли опорные населенные пункты стать
очередной разновидностью территорий
с преференциальными режимами хозяйствования?***

Отмеченное выше противоречие, связанное с появлением населенных пунктов с более широкими возможностями для решения стоящих перед ними задач, — одна из причин *распространения трактовки ОНП в качестве очередной разновидности преференциальных режимов*. Насколько такая трактовка корректна?

Любой преференциальный режим создается для привлечения инвесторов (отечественных и иностранных) в те или иные приоритетные для страны отрасли или территории. На сайте Минэкономразвития особая экономическая зона (ОЭЗ) определяется как один из наиболее масштабных проектов по привлечению прямых инвестиций в приоритетные виды экономической деятельности¹⁷. Подобные режимы (прежде всего создаваемые особые экономические зоны) предоставляют бизнесу такие преимущества, как возможность использовать налоговые льготы, таможенные преференции, льготная стоимость аренды и пр. Причем независимо от того, идет ли речь о преференциальном режиме с государственным участием и без такого участия.

Эти же инструменты применяются и при расширении территорий с преференциальными условиями ведения бизнеса. В качестве примера можно привести недавно принятое решение об увеличении до 635,7 га площади ОЭЗ промышленно-производственного типа «Титановая долина» в Свердловской области за счет расположенных в городе Алапаевске на территории бывшего металлургического завода земельных участков. В Нижегородской области (ОЭЗ «Кулибин») предполагается запустить инвестпроекты, связанные с производством строительных материалов, модульных домов, а также в сфере пищевой промышленности и логистики.

На использование выделенных выше инструментов привлечения инвестиций направлено и решение Правительства Российской Федерации о создании единого префрежима для Дальнего Востока и Арктики на основе созданных ранее. Напомним, что в настоящее время на этой территории действуют такие префрежимы, как территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, Арктическая зона Российской Федерации, территория с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности на Курильских островах. При этом в рамках каждого из них *действует своя нормативно-законодательная база*. В настоящее время идет проработка набора льгот и нормативной базы, начало действия которых запланировано на 2027 г. Предполагается, что новый преференциальный режим будет основан прежде всего на двух ключевых формах поддержки: налоговых

¹⁷ Особые экономические зоны. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/

льготах и административных преференциях¹⁸. В результате для бизнеса будут действовать одинаковые преференции в любом регионе Дальневосточного федерального округа и Арктики.

Таким образом, хотя преференциальные режимы, безусловно, способствуют решению задач пространственного развития Российской Федерации, создавая новые рабочие места, обеспечивая предпосылки для формирования и в определенной степени выравнивания показателей экономического развития страны, однако *их глубинная суть отличается от того, что мы имеем в случае создания опорных населенных пунктов*.

Понятно, что косвенным результатом политики формирования и развития преференциальных режимов может стать (и часто является) повышение общих социально-экономических показателей развития соответствующей территории (создание новых рабочих мест, привлечение населения на соответствующие территории и т.д.). Однако любая форма преференциальных режимов — прежде всего инвестиционно ориентированный институт, непосредственной целью которого является именно привлечение инвестиций, создание благоприятных условий для бизнеса. Именно по этим показателям происходит оценка эффективности как самого института преференциальных режимов, так и конкретных его форм¹⁹. Основная же цель создания подавляющего большинства опорных населенных пунктов, по замыслу Стратегии, как уже отмечалось, — обеспечение комплексного социально-экономического развития соответствующей территории, улучшение качества жизни населения ОНП и прилегающих к ним территорий. Понятно, что для этого будут использоваться различные инструменты, в т.ч. создание ОЭЗ.

В пояснении к плану реализации СПР-2024 отмечается, что на территориях, где расположены опорные населенные пункты, в приоритетном порядке будут создаваться особые экономические зоны²⁰. Однако речь не идет *о приравнивании ОНП к ОЭЗ*. Повторим, в случае ОЭЗ (как и других преференциальных режимов) прямым эффектом является привлечение инвестиций, бизнеса, развитие же соответствующей территории (прежде всего создание рабочих мест) — это косвенный результат. В случае же ОНП речь идет о непосредственной их нацеленности на улучшение качества жизни проживающего населения, а создание благоприятных условий для бизнеса — это всего лишь средство (побочный результат).

Итак, при сравнении ОНП с преференциальными территориями мы видим, что то, что является прямым результатом в первом случае,

¹⁸ Среди административных преференций следует прежде всего выделить предоставление земельных участков и обеспечение инфраструктурой, применение режима свободной таможенной зоны, упрощенный порядок контроля и возможность использования иностранной рабочей силы без квот.

¹⁹ См., например: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2022, № 2. Преференциальные режимы. URL: <https://leontief-centre.ru/upload/news/Бюллетень%20№2%202022%20«Преференциальные%20режимы».pdf>

²⁰ Правительство утвердило план реализации Стратегии пространственного развития до 2030 года. URL: <http://government.ru/docs/55890/>

становится побочным эффектом — во втором. А то, что во втором случае является прямым результатом, выступает в роли побочного эффекта в первом случае. Иначе говоря, прямой и побочный эффекты меняются местами.

Опорные населенные пункты в свете принципа субсидиарности

Преобразования, происходящие в социально-экономической действительности, всегда были одним из движущих факторов развития теоретического знания. В случае превращения ОНП в ключевой приоритет пространственного развития Российской Федерации проблемы, которые требуют своего решения, *позволяют по-новому взглянуть на один из важнейших принципов федеративных отношений* — на принцип субсидиарности.

Как было уже отмечено, преобразования, затрагивающие проблемы пространственного развития и связанные с институционализацией ОНП, осуществляются не в пустом пространстве. Формы и результаты их реализации обусловлены не только социально-экономическими факторами регионального и пространственного развития, но и федеративной природой российской государственности, обуславливающей существование трех уровней федеративных отношений: Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления.

Выдвижение опорных населенных пунктов в качестве наиболее адекватного уровня, призванного обеспечить доступность образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей (как самих ОНП, так и прилегающих территорий) в условиях существующего уровня социально-экономической дифференциации населенных пунктов, дефицитности бюджетов всех уровней означает, по нашему мнению, *изменение в содержании самой субсидиарной системы распределения полномочий*. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Изначальная суть принципа субсидиарности заключалась в необходимости (в целях достижения наибольшей эффективности) максимального приближения государственно-властных полномочий как можно к более низкому уровню власти, как можно ближе к заинтересованным лицам, что делает их максимально эффективными. Но поскольку основная цель субсидиарности — всегда стремиться к наиболее адекватному уровню принятия решений и реализации полномочий, не менее важным является и качество реализации этих полномочий.

Обращаясь к сегодняшнему дню, отметим, что хотя рассматриваемый принцип может нести в себе угрозу ограничения суверенитета национальных государств (это показали прежде всего жаркие споры, которые велись на международном уровне в период создания Европейского экономического сообщества), однако в целом он рассматривается *в качестве интегрирующего социально-экономическое пространство фактора*, будь то на национальном, внутринациональном или международном

уровне²¹. В результате в современном мире принцип субсидиарности используется для описания отношений, складывающихся в государственно-властной сфере при распределении полномочий между разными уровнями федеративных отношений²².

Напомним, в России проблематика субсидиарности особенно активно исследовалась 15–20 лет назад [5; 6; 7; 8]. В тот период, исходя из содержания принципа субсидиарности, оценивались многие проблемы, связанные с распределением полномочий между уровнями федеративных отношений (Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением). Рядом исследователей обосновывалась недопустимость ограничения рассматриваемого принципа лишь формальным, конституционно-правовым закреплением [9], прежде всего по причине важности его подкрепления ресурсной (в первую очередь финансовой) базой, поскольку именно создание экономических основ в отношениях между составляющими федеративных отношений делает принцип субсидиарности работающим механизмом, а не просто декларативным лозунгом.

Итак, в самом общем виде принцип субсидиарности предполагает, что полномочия и ответственность за их реализацию должны передаваться тем субъектам, которые способны эффективнее реализовать их при наличии на то необходимых ресурсов.

Анализ с этих позиций трансформаций, связанных с реализацией основных положений СПР-2024, позволяет рассматривать в пространстве субсидиарности и создаваемые опорные населенные пункты, ведь они становятся ответственными за обеспечение услугами социальной инфраструктуры определенного количества близлежащих населенных пунктов за счет дополнительных ресурсов, поступающих им сверху. В этом случае полагаем, что можно говорить *о реализации субсидиарности по горизонтали*.

Для обеспечения условий выполнения опорными населенными пунктами возложенных на них задач предусмотрены различные каналы. Прежде всего следует отметить новый национальный проект «Инфраструктура для жизни», основными направлениями которого стало формирование социальной, энергетической, коммунальной, транспортной и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Не менее важными с учетом возложенных на ОНП задач являются и такие нацпроекты, как «Эффективная транспортная система», «Семья», «Продолжительная и активная жизнь», «Молодежь и дети». Для сельских ОНП предусмотрена госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий». Важную роль должны сыграть и инфраструктурные обли-

²¹ Le principe de subsidiarité est-il un obstacle au développement de l'intégration européenne? URL: <https://www.ladissertation.com/Politique-et-International/Droit/Le-principe-de-subsidiarité-est-il-un-obstacle-au-493638.html>

²² Хотя, справедливости ради, следует отметить, что на основе принципа субсидиарности формируются системы регионального управления и в некоторых унитарных государствах.

гации, казначейские инфраструктурные кредиты, а также механизм списания задолженности регионов по бюджетным кредитам.

Подобная проработанность каналов финансирования развития ОНП, с одной стороны, позволяет надеяться на результативность реализации задач, поставленных в новой СПР-2024, но с другой — возникает вопрос: *не ставит ли это в неравное, заведомо проигрышное, положение те населенные пункты, которые не вошли в перечень опорных?*²³

Как мы уже отмечали, многие из ОНП, включенных в перечень опорных, территориально совпадают с муниципальными образованиями. Финансирование этих ОНП так или иначе идет через муниципальные бюджеты. Да и ответственность за достижения основных показателей в рамках проекта «Инфраструктура для жизни» лежит на исполнительных органах муниципальных образований.

Полагаем, что проблема разведения функций и задач в плане достижения целей пространственного развития между населенными пунктами (в первую очередь опорными), с одной стороны, и муниципальными образованиями — с другой, относится к числу тех, от решения которых во многом будет зависеть конкретная институциональная архитектура пространственного развития. Иначе это будет означать *закрепление неравенства* между различными муниципальными образованиями как по объему полномочий, так и по объему финансовых ресурсов, поступающих сверху. В условиях достаточно массового перехода к одноуровневой системе местного самоуправления не нарушает ли это сбалансированность в системе местного самоуправления?

Конкретизация места и функций муниципальных образований в развитии опорных населенных пунктов будет способствовать, помимо прочего, расширению и укреплению субъектности системы стратегического пространственного планирования. Ведь именно муниципальные образования являются субъектами стратегического планирования на низовом уровне пространственной организации. Разрабатываемые ими стратегии так или иначе включают в себя многие из проблем, стоящих сегодня перед опорными населенными пунктами.

Выводы

Анализ Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2036 г. показывает, что, несмотря на бесспорные позитивные сдвиги в плане формирования предпосылок для решения проблем пространственного развития России, тем не менее существует еще целый ряд аспектов, требующих проведения дальнейших научных исследований.

²³ Например, в Челябинской области, где насчитывается 43 муниципальных образований, создано лишь 40 опорных населенных пункта (См.: 40 «опорных» населенных пунктов Челябинской области станут драйверами развития территорий. URL: <https://investregion174.ru/news/n-7515/>).

В первую очередь речь идет о необходимости оценки и реализации положений новой Стратегии с точки зрения включения опорных населенных пунктов (как важнейшего приоритета СПР-2024) в общее институциональное поле пространственного развития. Как соприкасаются и взаимодействуют преобразования в сфере формирования сети опорных населенных пунктов, с одной стороны, и в сфере реформирования местного самоуправления — с другой?

Требуется решения до сих пор никак не отраженный в российском законодательстве вопрос о сущности населенных пунктов. Он многократно поднимался исследователями, работающими в различных сферах общественных наук. Как соприкасаются между собой населенные пункты и муниципальные образования с учетом того, что их функционирование часто привязано к одной и той же территории?

Коль скоро мы говорим о формировании всесторонней системы стратегического планирования, одной из составляющих которой является Стратегия пространственного развития, логично было бы уделить в ней большее внимание муниципальным образованиям. Ведь именно муниципальные образования (а отнюдь не населенные пункты) — это субъекты пространственного стратегирования.

Наконец, требуется решения вопрос о недопущении формирования системы, где одни муниципальные образования (территория которых или ее часть соответствует опорным населенным пунктам) изначально располагают более широкими полномочиями, финансовыми ресурсами, а значит и несут большую ответственность, нежели другие (не опорные).

Решение этих и многих других вопросов невозможно без взаимодействия исследователей различных научных специальностей. Проблемы пространственного развития, федеративных отношений всегда находились на стыке нескольких общественных наук — экономики, права, экономической географии. И анализ перспектив реализации СПР-2024 не является здесь исключением.

Список литературы

1. *Одинцова А.В.* Опорные населенные пункты — новый приоритет пространственного развития Российской Федерации // *Федерализм*. 2025. Т. 30. № 1. С. 52–70.
2. *Кузнецова О.В.* Стратегия пространственного развития России — 2030: новации и перспективные направления исследований // *Вестник Российской академии наук*. 2025. № 2. С. 12–21.
3. *Кольчугина А.В.* Поселенческий аспект в стратегии пространственного развития РФ до 2030 г. Опорные населенные пункты // *Финансовый Бизнес*. 2025. № 10. С. 44–47.
4. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Пространственные трансформации как предмет научных исследований и государственной политики // *Проблемы прогнозирования*. 2025. № 4 (211). С. 24–34.

5. Тихомирова Л.А. Принцип субсидиарности как основа взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов // Право и политика. 2011. № 2. С. 152–164.
6. Фарушкин М.Х. Состояние российского федерализма: взгляд из региона // Политическая наука. 2011. № 4. С. 100–111.
7. Черепанов В.А. О системной модели федеративного государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 3–7.
8. Ирхин И.В. Взгляды современной науки на принцип субсидиарности: обзор позиций // Сравнительное конституционное обозрение 2020. № 2 (135). С. 103–117.
9. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / отв. ред. С.Д. Валентей. СПб.: Алетейя, 2008. 320 с.

References

1. Odincova A.V. Opornye naselennye punkty – novyi prioritet prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federacii [Key Settlements – a New Priority of Spatial Development of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1, pp. 52–70. (In Russ.).
2. Kuznecova O.V. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii – 2030: novacii i perspektivnye napravleniya issledovaniy [Strategy of Spatial Development of Russia – 2030: Innovations and Promising Areas of Research], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2025, No. 2, pp. 12–21. (In Russ.).
3. Kol'chugina A.V. Poselencheskii aspekt v strategii prostranstvennogo razvitiya RF do 2030 g. Opornye naselennye punkty [Settlement Aspect in the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2030. Key Settlements], *Finansovy Biznes* [Financial Business], 2025, No. 10, pp. 44–47. (In Russ.).
4. Leksin V.N., Shvecov A.N. Prostranstvennyye transformacii kak predmet nauchnykh issledovaniy i gosudarstvennoi politiki [Spatial Transformations as a Subject of Scientific Research and Public Policy], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2025, No. 4 (211), pp. 24–34. (In Russ.).
5. Tihomirova L.A. Princip subsidiarnosti kak osnova vzaimootnosheniya Rossiiskoi Federacii i ee sub"ektov [The Principle of Subsidiarity as the Basis for Relationships between the Russian Federation and Its Subjects], *Pravo i politika* [Law and Politics], 2011, No. 2, pp. 152–164. (In Russ.). (In Russ.).
6. Farukshin M.H. Sostoyanie rossioskogo federalizma: vzglyad iz regiona [The State of Russian Federalism: A View from the Region], *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2011, No. 4, pp. 100–111. (In Russ.).
7. Cherepanov V.A. O sistemnoi modeli federativnogo gosudarstva [On the Systemic Model of a Federal State], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2006, No. 8, pp. 3–7. (In Russ.).
8. Irhin I.V. Vzglyady sovremennoi nauki na princip subsidiarnosti: obzor pozicii [Views of Modern Science on the Principle of Subsidiarity: An Overview], *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie* [Views of Modern Science on the Principle of Subsidiarity: an Overview], 2020, No. 2 (135), pp. 103–117. (In Russ.).
9. Rossiiskii federalizm. Ekonomiko-pravovye problemy [Russian Federalism. Economic and Legal Problems], edited by S.D. Valentei. Saint Petersburg, Aleteya, 2008, 320 p. (In Russ.).

ANCHOR SETTLEMENTS IN THE INSTITUTIONAL FIELD OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The new Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030, with a forecast up to 2036, is undoubtedly a step forward in terms of the evolution of Russia's spatial development priorities. The promotion of anchor settlements as the main institutional priority of the new Strategy clearly demonstrates the desire of its developers to focus not only on ensuring Russia's national security but also on meeting the needs of the population in terms of socio-economic development. However, there are still several aspects that require close attention. This is primarily about the complementarity of the ongoing institutional transformations in the field of spatial development, on the one hand, and local self-government, on the other. The existing confusion in the content of such concepts as settlement, municipality, and municipal formation also creates problems in terms of implementing the provisions of the Strategy. The paper raises theoretical issues that are still ambiguous and require further research by economists, economic geographers, legal scholars, and lawyers, both in terms of science and the practical implementation of the new Strategy.

Keywords: local self-government, settlements, reference settlements, spatial development, spatial development strategy, subsidiarity.

JEL: H70, R10, R50, R58

Дата поступления — 07.11.2025

Принята к печати — 28.11.2025

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, заведующая Центром федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования:

Одинцова А.В. Опорные населенные пункты в институциональном поле пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 118–135. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-118-135>