

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Е.М. БУХВАЛЬД

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Центра федеративных отношений
и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН

О.Н. ВАЛЕНТИК

научный сотрудник Центра федеративных отношений
и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН

ФОРМИРОВАНИЕ ОПОРНЫХ ТОЧЕК ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРИОРИТЕТЫ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ ПРАКТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ

Принятие в конце 2024 г. новой версии Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. и с прогнозом до 2036 г. (СПР-2024) подтвердило тот факт, что пространственное развитие остается необходимым слагаемым стратегического управления экономическими и социальными процессами в стране. Одновременно определилась позиция относительно того, что успешность подобной практики стратегирования в данном случае определяется не только фактом ее нормативно-правового закрепления, но и опорой на целостную систему институтов пространственного развития и регулирования, многие из которых (даже при наличии некоторых исторических аналогий) можно считать новацией для нашей практики государственного и муниципального управления. В этом смысле существенным преимуществом СПР-2024 и плана ее реализации следует считать акцент этих документов на решении конкретных институционально-управленческих задач в сфере пространственного развития, а также на закреплении путей решения этих задач, в частности через формирование «опорных точек» роста и инновационного развития российской экономики. В статье сделан акцент на необходимость подготовки и принятия новой Стратегии развития российского местного самоуправления и обозначены те принципиальные новации, которые должны быть закреплены в этом документе стратегического планирования. Это касается и сохранения за российским местным самоуправлением статуса института гражданского общества и форм непосредственного участия населения в его осуществлении.

Ключевые слова: стратегическое планирование, пространственное стратегирование, опорные точки роста, малые и средние поселения, муниципальные образования.

УДК: 332.025.12

EDN: HGZYCH

DOI: 10.52180/2073-6487_2026_2_66_82

Принятие СПР-2024¹ показало возможность и необходимость дальнейшего совершенствования всей системы стратегического планирования в России. Действительно, многочисленные критические отклики на прежний вариант Стратегии пространственного развития (Стратегия – 2019)² свидетельствуют о том, что во многом данный документ, хотя формально он и предусмотрен федеральным законом о стратегическом планировании³, на деле оказался недостаточно продуктивен для практики государственного и муниципального управления. Эксперты отмечали, что значительная часть документа, по сути, повторяла иные разработки, существовавшие в сфере стратегического планирования, в частности, отраслевые стратегии, стратегии развития инфраструктурных отраслей и пр. [3] Откровенным излишеством в силу недостаточной конкретности выглядел перечень так называемых «эффективных экономических специализаций субъектов Федерации», составлявший почти половину текста Стратегии-2019. Можно отметить, что вариант СПР-2024 во многом «снял» критические замечания в адрес практики пространственного стратегирования, хотя отдельные пробелы все еще достаточно заметны.

К стратегии нужны стратегические подходы

Ни одну стратегию нельзя рассматривать серьезно, если ей не соответствует четкое указание на ее приоритетные цели, а также на практические пути и этапы реализации этих целей. В сфере пространственного развития, как и в стратегическом планировании в целом, возможны два пути или два уровня достижения названных условий, отвечающих современным подходам к стратегическому планированию и управлению. Первый вариант – одновременное «наступление по всему фронту» без выделения практических задач особой приоритетности. Самым очевидным проявлением этого подхода выступает развернутое формирование нормативно-правовой и институциональной базы всех осуществляемых преобразований, включая сферу федеративных отношений и отношений местного самоуправления. Второй вариант – это вариант стратегии «точек роста» или использование модели «точечного» прорыва. Здесь имеется в виду ситуация,

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

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации № 207-р от 13 февраля 2019 г.

³ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.

когда акцент делается, прежде всего, на отдельных «узловых» проблемах, последовательное решение которых рассматривается как необходимое и даже как достаточное условие для достижения всей совокупности поставленных задач. Эта позиция отмечена, например, в статье О.Б. Иванова и Е.М. Бухвальда [5]. Собственно говоря, именно в этом ракурсе сформулированы в СПР-2024 «пространственные приоритеты, позволяющие сконцентрировать ресурсы из бюджетных и внебюджетных источников» (СПР-2024). Эти приоритеты таковы:

- система опорных населенных пунктов, которые формируют системы расселения, инфраструктуры и экономики Российской Федерации и обеспечивают развитие прилегающих к ним территорий;
- основные направления развития федеральных округов, Арктической зоны Российской Федерации, действующих субъектов Федерации, ее новых субъектов, а также геостратегических территорий Российской Федерации, учитывающие их специфику, новые вызовы и возможности для их развития [4].

Разумеется, в любом случае ни один из названных выше вариантов (ни модель «точечных прорывов», ни модель наступления «широким фронтом») не может быть принят как преобладающий для достижения поставленных целей. Речь должна идти о взвешенном балансе обоих подходов, т. к. только это отвечает ключевым принципам стратегического планирования. Не является в данном случае исключением и вопрос о выборе «генеральной линии» для современной практики пространственного стратегирования. Особенно это касается преобразований в сфере федеративных отношений и местного самоуправления. Эти преобразования должны быть скоординированы как по горизонтали (согласование институционально-правовых, социально-экономических и иных реформ на каждом из уровней организации публичной власти), так и по вертикали (межуровневая согласованность целей и механизмов реформационных процессов).

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что успешное решение задач пространственного стратегирования возможно только на основе тесного согласования федеративной и муниципальной реформ как двух наиболее важных направлений институциональных преобразований, их глубокой научно-экспертной проработки и экспертизы. Заделы к такой работе имеются. Прежде всего это данное еще в начале 2020 г. указание Президента России В.В. Путина о подготовке новой Концепции государственной политики в сфере местного самоуправления⁴. Однако прошло уже более пяти лет, но это важное указание

⁴ В марте 2020 г. Президент России Владимир Путин поручил правительству до 1 октября 2021 г. представить проект основ государственной политики по развитию местного самоуправления. <https://tass.ru/politika/7881913>

Президента остается неисполненным. Очевидно, что такая Концепция должна была бы предварять принятие нового законодательства по местному самоуправлению, так же как Концепция федеративной реформы – четко предопределять все шаги по дальнейшему развитию институционально-правовых основ российской федеративной государственности и всей системы государственного и муниципального управления.

Акцент на принцип опорности и механизмы его практической реализации, четко декларируемые в настоящее время, заметны, прежде всего, на локальном (поселенческом) уровне пространственной структуры расселения страны. В соответствии с СПР-2024 «опорный населенный пункт» – это населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в том числе за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории. Однако на деле принцип опорности распространяется в СПР-2024 значительно шире поселенческого уровня пространственной структуры экономики, так как имеет отношение к малым и даже средним городам. Кроме того, принцип опорности имеет прямую связь с самыми различными процессами в экономике (например, применительно к выбору локализации субъектов малого предпринимательства).

Такой вариант политики пространственного управления и стратегирования, как одновременное «наступление по всему фронту», также отражен в СПР-2024 не вполне исчерпывающе. Прежде всего это касается институционально-правовых слагаемых преобразований. Характерным примером в этом отношении может служить ситуация в сфере местного самоуправления и муниципальной реформы. Хотя многие важные новации, предлагаемые СПР-2024 (подробнее см. ниже), касаются именно системы местного самоуправления и субрегионального управления в целом, документ ничего не говорит о том, как последние по времени реформы в этой сфере будут способствовать или, напротив, препятствовать необходимым новациям в практике пространственного управления и стратегирования. Следовательно, изменения в сфере пространственного управления и стратегирования и общий замысел муниципальной реформы должны быть согласованными.

Главным направлением *практики «точечного продвижения»* в СПР-2024 следует считать *курс на формирование совокупности так называемых «опорных точек», или «точек экономического роста»*⁵. Такой курс в сфере

⁵ Понятия «точка роста» и «точка экономического роста» используются в статье как синонимы.

пространственного развития явно или неявно предполагает выделение особых территорий (поселений или населенных пунктов) с приоритетным статусом, представляющих собой совокупность больших и малых населенных пунктов, которые, по мысли сторонников данной концепции, должны образовывать ту систему расселения, социальной инфраструктуры и экономики в целом, которая сможет обеспечить устойчивое развитие страны, – как самих опорных поселений, так и прилегающих к ним территорий. Поэтому «принцип опорности» нельзя сводить только к оптимизации процессов расселения и оказания социальных услуг. На практике этот принцип имеет глубокую экономическую подоплеку. Сегодня он характеризует собой уже названный выше тренд концентрации активностей как в хозяйственной, так и социальной сферах. Об этом свидетельствует и исторический опыт страны, когда принципы «опорности», «приоритетности» (приоритизации) неоднократно, хотя и не всегда достаточно удачно, использовались для более быстрого решения экономических и социальных задач самого различного характера. Наглядным историческим примером (хотя и не во всем удачным!) может служить развернутая в 1960-е гг. кампания по освоению целинных и залежных земель.

С каких позиций следует оценивать эту новацию управления и стратегирования пространственного развития в современных условиях? В целом выделение приоритетов (отраслевых, пространственных и пр.) относится к числу самых распространенных методологических приемов в экономических исследованиях и при практическом применении результатов этих разработок. При этом в экономической литературе периодически возникает дискуссия о том, выступает ли использование принципа приоритетности продуктивным методологическим приемом управления и стратегирования или это просто вынужденное признание того, что осуществить все желаемые преобразования сразу и «по всему фронту» не представляется возможным. Особо важным моментом здесь является трактовка принципа приоритетности и его обоснованность применительно к проблемам управления пространственным развитием на субрегиональном уровне при регулировании сравнительной динамики развития отдельных территорий [6].

Как мы полагаем, в большинстве случаев реалиям современной экономики в большей мере соответствует первая точка зрения. Это связано, прежде всего, с неравномерностью развития и пространственного размещения производительных сил в современной экономике, с быстрой перегруппировкой отраслевых комплексов как ее ведущих звеньев, с активным смещением регионов и территорий – инновационных лидеров и пр. Это требует от органов государственного регулирования постоянного мониторинга процессов релокации территорий – лидеров экономического роста с целью оказания им целевой

поддержки, учитывая, в частности, их возможное обособление от «прочих» регионов и территорий страны.

Сказанное позволяет выделить для «опорных точек роста» две основные, чаще всего тесно взаимосвязанные задачи в сфере пространственного развития, а именно:

- а) обеспечение опережающего роста территории, например, в качестве промышленного, инновационного логистического или рекреационного центра, и (или);
- б) поддержка или даже общее «вытягивание» социально-экономического развития сопредельных (прилегающих) территорий, по тем или иным причинам не имеющих возможности решить свои проблемы (в том числе проблемы социального характера) самостоятельно (принцип «опорности»).

Первая ситуация практически полностью совпадает с российской моделью особых экономических зон (ОЭЗ) и прочих территорий с особыми условиями хозяйственной деятельности и управления. Такие территории в каждом конкретном случае уже изначально жестко ориентированы на определенный набор видов экономической деятельности и, как правило, ограничивают свое участие в социально-экономическом развитии сопредельных территорий. Вторая ситуация (модель) сегодня в большей мере представляется новацией для российских условий. Здесь нет устойчивых традиций вменения одному населенному пункту в пределах той или иной территории специальной задачи (функции) поддержки ряда сопредельных поселений, например, в сфере социального обслуживания населения.

В Стратегии-2019 вопрос об «опорности» как принципе пространственного развития и регулирования практически не ставился (таковой был обозначен только в разрезе формирования опорной транспортной сети). Напротив, в Стратегии-2024 вопрос о развитии опорных поселений и усилении их позитивного воздействия на хозяйственное и социальное развитие территорий приобрел «магистральный» характер⁶.

Можно считать, что идея «опорности» стала как бы определяющей для СПР-2024 как документа стратегического планирования или «стратегией в стратегии», причем стратегией долговременного характера. Как отмечено в Методических рекомендациях, утвержденных Распоряжением Правительства РФ⁷, «опорный населенный пункт имеет территории для перспективного развития и застройки в соответствии

⁶ Развернутый анализ двух Стратегий представлен в работе И.Н. Домниной [4].

⁷ Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. Утверждены Распоряжением Правительства РФ № 4132-р от 23 декабря 2022 г.

с региональными и (или) муниципальными документами территориального планирования». Это говорит о целесообразности последовательного распространения позитивных возможностей запуска системы «опорных поселений» на территориальную структуру расселения, что последовательно сформулировано в СПР-24. Однако эта модель реализуема только в случае дальнейшей проработки самой идеи опорности и согласования ее практических приложений с общим ходом правовых, институциональных и экономических реформ в стране [9]. Что же конкретно подлежит сейчас уточнению и конкретизации?

«Опорность» или «перспективность» как принципы регулирования пространственного развития: история и современность

Акцент новой Стратегии пространственного развития на формировании системы опорных территорий (населенных пунктов) следует считать вполне естественным и закономерным шагом в направлении стабилизации социально-экономической ситуации в стране, особенно на ее «низовом» (базовом или поселенческом) уровне. Последнее время необходимость укрепить муниципальное звено управления, повысить его способность адекватно удовлетворять самые разнообразные запросы населения уже ни у кого не вызывала сомнения. Формально эти задачи были поставлены перед новым этапом муниципальной реформы в стране и формированием ее законодательной базы.

Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» был принят в первом чтении 25 января 2022 г.⁸ Однако затем дальнейшее рассмотрение данного законопроекта было отложено. Это мотивировалось тем, что законопроект делал основной акцент на формальных реорганизациях в системе местного самоуправления и не содержал конкретных механизмов, позволяющих существенно и повсеместно повысить качество муниципального управления и уровень муниципальных услуг для населения. В результате законопроект был подвергнут существенным корректировкам, а соответствующий закон был принят только в конце 2024 г.⁹

Позитивно то, что на данном этапе реформы акцент законом делался не на формально-правовых (институциональных) коррек-

⁸ Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». <https://мсуинформ.рф>

⁹ Федеральный закон № 33-ФЗ от 20.03.2025 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». https://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319

ровках, а на уточнении и обогащении механизмов муниципального развития, управления и обслуживания граждан. В частности, эту задачу предлагалось реализовать через систему «опорных населенных пунктов» и закрепление их функций в системе местного самоуправления в целом.

В уже названном выше правительственном распоряжении¹⁰ по данному вопросу говорится, что опорный населенный пункт – это населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. При этом вводится определение, согласно которому, прилегающая территория – это система населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта. Позитивный характер подобного предложения трудно оспаривать – его реализация действительно способна существенно улучшить социально-экономическую ситуацию в российских муниципалитетах.

Однако приходится признать, что СПР-24 и иные «сопряженные» с ней нормативно-правовые акты не проясняют в достаточной мере статус и механизм практической реализации задач, поставленных перед опорными населенными пунктами (дополнительные полномочия и финансовые ресурсы; межмуниципальные соглашения и пр.). Не ясно в полной мере и то, нуждается ли статус таких населенных пунктов (а не просто их перечень!) в особом нормативно-правовом закреплении и, если да, то какой орган власти должен его осуществлять – федеральный, региональный или даже муниципальный, в частности путем проведения местного референдума относительно готовности населения того или иного населенного пункта принять на себя полномочия и ответственность «опорного»? Очевидно, что в любом случае речь идет о проблемах и перспективах значительного круга российских муниципалитетов или населенных пунктов, причем решение данного вопроса должно найти отражение в концептуальных, нормативно-правовых и стратегических документах по развитию местного самоуправления.

¹⁰ Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. Утверждены распоряжением Правительства РФ № 4132-р от 23 декабря 2022 г.

Сегодня же, как будет отмечено далее, многие детали практической реализации модели «опорности» даже на низовом – поселенческом – уровне как минимум вызывают определенные сомнения. Возьмем, например, вопрос о возможности получения населением прилегающих территорий социальных услуг на базе инфраструктуры опорного населенного пункта. Но такая территориально концентрированная инфраструктура не возникает одномоментно. Она может быть либо создана заново (но это требует времени и значительных средств), либо сформирована за счет передислокации социальных учреждений, их оборудования и кадров непосредственно в опорный пункт. Заложенный в СПР-2024 тезис о систематическом перемещении потребителей социальных услуг к месту их предоставления вызывает большие сомнения. Странно, что подобные планы озвучиваются вновь и вновь, хотя, казалось бы, у нас уже больше чем достаточно накопилось отрицательного опыта ликвидации на местах фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП-ов), маломерных школ и пр. за счет их концентрации в более крупных поселениях. Нельзя не согласиться с тем, что концентрирующая функция опорных поселений (населенных пунктов) по различным услугам социального характера имеет известный позитивный смысл для населения, но предполагает объективные пределы и наличие соответствующих ресурсов оказания подобных услуг.

Известный российский экономист В.Н. Богачев неоднократно отмечал, что для объективной оценки тех или иных новаций (включая сферу управления пространственными процессами в экономике) всегда необходимо вначале четко определиться с тем, что представляется неудовлетворительным в действующей системе экономических отношений, и что конкретно предлагается изменить к лучшему за счет тех или иных новаций, в частности с учетом уже имеющегося опыта.

Выделение в пределах социально-экономического пространства страны неких особых территорий или типов поселений с позиции их перспективности для экономики страны и/или конкретного региона имеет давнюю и противоречивую историю. Одной из ее поучительных страниц следует считать эпизод с попыткой выделения «перспективных» и «неперспективных» поселений (деревень) на рубеже 1950–1960-х гг. Это – один из «невыученных» в этой связи уроков относительно долговременных последствий предпринимаемых социально-экономических преобразований, что убедительно показано в статье В.В. Пешковой [8]. Как отмечал В.В. Бабашкин, многие высказанные тогда аргументы относительно «неперспективности» отдельных поселений оказались просто надуманными [1].

Действительно, может показаться, что подобное сопоставление не вполне корректно. Реформы начала 1960-х годов вполне откровенно имели своей целью вытеснение значительного числа поселений

(деревень) – тех, которые федеральные и региональные администраторы нашли основания посчитать «неперспективными» (с населением менее 1–1,5 тыс. человек). Альтернативой таким поселениям виделось создание более крупных по всем параметрам «аглогородков». Помощь «неперспективным» деревням и их населению осуществлялась преимущественно в виде содействия переезду граждан и, в редких случаях, – в виде перемещения муниципальных учреждений.

Со временем стали появляться негативные оценки данного этапа поселенческой реформы и полученных в ее ходе результатов. Острой критике подверглись методологические посылки реформы, в частности, сами подходы к разделению поселений на «перспективные» и «неперспективные». Критические оценки в этом отношении давали не только ученые-эксперты, но и даже представители отечественной культуры, справедливо видевшие в названной реформе фактическое уничтожение огромного пласта социально-экономической базы российского общества и государства. В результате этой критики и объективной оценки результатов уже проведенных преобразований названную выше реформу пришлось свернуть; решением Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР официально предложенное разделение сельских населенных пунктов на «перспективные» и «неперспективные» было отменено. Однако разрушение сложившейся сети сельских населенных пунктов, спровоцированное данной политикой, продолжалось и позднее.

Но и сегодня едва ли можно говорить о том, что уроки реформ четверть вековой давности учтены в полной мере. Предпринимаемые в настоящее время реформы в сфере пространственной и муниципальной организации явно не обеспечивают устойчивости сельских поселений и проживающего в них населения. Так, анализ предлагаемой и уже реализуемой ныне модели «опорных населенных пунктов» (прежде всего применительно к сельской местности) показывает, что многое из того, что было закреплено в этой модели, не вносит в систему пространственного управления ничего принципиально нового, а просто повторяет или дублирует фактически сложившееся положение вещей (в том числе и не самое лучшее) [9].

Действительно, независимо от того, легализована ли система подобной «опорности» или нет, жители малых и даже средних поселений в пределах доступности должны получать и на деле – лучше или хуже – все же получают необходимый им спектр социальных услуг. Опять-таки на местах – лучше или хуже – принимаются меры к развитию различных форм хозяйственной деятельности. Что же конкретно способна привнести сюда система опорных населенных пунктов?

Разумеется, нынешняя модель, исходящая из возможности получения «местных» услуг жителями малых и даже средних поселений

«в пределах доступности», не может считаться полностью удовлетворительной. В этой связи, в целом перечень требований, установленный правительственным распоряжением к системе опорных населенных пунктов, надо рассматривать как вполне обоснованный. Реализация широкого круга муниципальных услуг в значительной мере возможна за счет усилий (ресурсов) самих «опорников». Но такая ситуация складывается не всегда. Например, опорные населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику страны и ее регионов, в СПР-24 рассматриваются как перспективные центры экономического роста. Следовательно, поддержка таких проектов или, во всяком случае, соучастие в такой поддержке, также формально входит в круг функций «опорников». Но осуществление подобной функции в полном объеме требует достаточной компетенции и немалых затрат и, скорее всего, осуществимо лишь при условии включения подобных «точек роста» в состав федеральных или региональных программ и проектов с адекватным финансированием, в том числе на началах государственно-частного или муниципально-частного партнерства и софинансирования.

Сегодня, как мы полагаем, более обоснованно говорить не об «опорных поселениях», а об «опорных муниципалитетах». «Поселение», тем более «населенный пункт», – понятия преимущественно географические, а конкретные социально-экономические функции на местах осуществляются от лица муниципалитетов, как органа публичной власти, обладающего соответствующими полномочиями и экономическими ресурсами, причем в очень дифференцированных параметрах. В результате поселения – потенциальные претенденты на статус «опорного» могут существенно различаться по своим возможностям выполнять эту функцию, что должно быть отражено в соответствующих нормативно-правовых и методических материалах по данному вопросу.

Например, в отличие от периода 1960–1970-х гг., ныне сам подход к типизации поселений иной и опирается на более четкие критерии финансовой обеспеченности этих муниципалитетов. Но и здесь есть элементы неопределенности, которые нуждаются в устранении. Не следует повторять просчеты Стратегии-2019 относительно отсутствия в ней четких указаний на финансовые источники ее преобразований, в том числе в части реализации практики «опорности». «Опорные поселения» в отношении источников их финансирования должны иметь четкую определенность: собственные доходы соответствующих муниципалитетов; целевые субсидии с регионального уровня; прочие межбюджетные трансферты и пр. Вполне возможно, что централизация значительной части муниципальных полномочий может повлечь за собой либо известное перераспределение доходов, поступающих

в местные бюджеты, либо введение системы целевых субсидий в бюджеты опорных поселений из бюджетов прочих, прилегающих муниципалитетов.

Не вполне определенно выглядит ситуация с соотношением категории «опорных населенных пунктов» с иными, уже устоявшимися формами размещения производительных сил, в том числе территориального распределения трудовых ресурсов. Другими словами, вызывает вопросы распространение системы опорных населенных пунктов на те виды поселений, которые занимают особое место в пространственной структуре российской экономики и в практике ее регулирования.

Так, в Распоряжении Правительства Российской Федерации № 4132-р¹¹ говорится о том, что опорный населенный пункт не входит в границы городской агломерации, установленные нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации. Между тем в новой СПР-2024 пространственного развития в разделе «Единый перечень опорных населенных пунктов» говорится о таких населенных пунктах, находящихся в составе городских агломераций, в т. ч. административных центров субъектов Российской Федерации.

Сказанное касается и такой пространственной институции, как моногорода¹². При этом вызывает удивление то, что в Едином перечне опорных населенных пунктов выделяются именно те населенные пункты – моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения. Это риски, связанные с увеличением безработицы, закрытием или ликвидацией основных предприятий (в том числе градообразующих), в частности, вызванные снижением спроса на продукцию этих предприятий или иными неблагоприятными факторами. В этом смысле можно говорить о наличии особой категории рисков для моногородов, попавших в список опорных населенных пунктов, прежде всего, из-за рисков невыполнения функций, закрепленных в правительственном распоряжении по таким поселениям. Это связано с тем, что моногорода, находящиеся в столь слож-

¹¹ Методические рекомендации Правительства РФ по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. <http://government.ru/docs/all/145166/>

¹² Моногород – это монопрофильное муниципальное образование, где более 20% трудоспособного населения работают на градообразующем предприятии и которое включено в утверждаемый Правительством РФ перечень монопрофильных муниципальных образований. Сейчас в РФ насчитывается примерно 320 таких муниципальных образований (Распоряжение Правительства РФ № 1398-р от 29.07.2014 – Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), в т. ч. 75 моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением и еще 150 моногородов, в отношении которых имеются риски ухудшения социально-экономической ситуации.

ном социально-экономическом положении, как мы полагаем, не смогут в должной мере оказать близлежащим поселениям те виды содействия, которые нормативно-правовыми документами прописаны как функция опорных поселений.

Примерно та же ситуация складывается и в отношении такой категории поселений, как малые города России, в отношении которых, как отмечают эксперты, целесообразно сформировать отдельный блок в СПР. В настоящее время в России насчитывается 800 малых городов с населением 50 тыс. человек и менее¹³. Их муниципальный статус, как правило, определяется либо как городское поселение, либо как городской округ (из примерно 320 моногородов 168 являются малыми) [2]. Все они так или иначе попадают в систему «опорных» взаимоотношений, в первую очередь как «опорные поселения» (согласно списку опорных населенных пунктов) или как получатели того или иного содействия с их стороны. Однако на деле в социально-экономическом отношении малые города столь же дифференцированы, как и моногорода и как отдельные населенные пункты. Многие из них сами нуждаются в целевой государственной поддержке и только при наличии таковой смогут выполнять функции «опорных населенных пунктов».

Заключение

Цель данной статьи состояла в том, чтобы показать место практики «опорности» в системе реформационных процессов в российском местном самоуправлении. Таковое в настоящее время находится одновременно «в плоскости» двух направлений преобразований: преобразования институционального характера¹⁴ и изменения, связанные с внедрением принципов «опорности». Проблема в том, что эти направления реформ не просто слабо мотивированы, но и недостаточно согласованы между собой, что в целом негативно сказывается на всей политике пространственного регулирования в стране. Действи-

¹³ Согласно своду правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (СП 42.13330.2011), к малым городам страны отнесены малые города, в том числе, поселки городского типа с населением до 50 тыс. человек. <https://docs.cntd.ru/document/1200084712>

¹⁴ Сейчас в стране насчитывается более 16 тыс. муниципальных образований. Количество муниципальных районов, городских и сельских поселений ежегодно сокращается, а количество муниципальных округов растет, что свидетельствует о поэтапном переходе (точнее, о возврате) отдельных регионов к одноуровневой системе организации местного самоуправления. По состоянию на конец 2025 г., 35 регионов страны уже выбрали такую одноуровневую систему, 36 регионов – выбрали «смешанную» систему или осуществляют переход к одноуровневой системе, а 19 регионов решили сохранить двухуровневую систему. См.: <https://dzen.ru/a/aTLEjU73c2rwaxcr?sid=164481437723488102>

тельно, тенденции развития российского местного самоуправления за последние несколько лет подтверждают мысль о том, что несогласованность и неполнота предпринимаемых в этой сфере преобразований выступают главной причиной их ограниченного позитивного эффекта. Немалую роль в этом сыграла нестабильность нормативно-правового регулирования муниципальной сферы, необходимость обновления которого теперь, помимо закрепления преобразований институционального характера, диктуется еще и задачами реализации принципа «опорности».

В этой связи большие надежды возлагались на радикальное обновление законодательных основ муниципального развития, в частности, на существенные новации, вносимые Федеральным законом № 33-ФЗ от 20 марта 2025 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Однако в итоге такое законодательное регулирование стало напоминать «сидение между двух стульев» – смешение двух моделей: «старой» (по ФЗ № 133 2003 г., формально утратил силу) и «новой» (по названному выше ФЗ № 33) без достаточно четких указаний на критерии применения той или иной модели на практике. На это накладывается уже названная выше инициатива по трансформации институциональных основ российского местного самоуправления на основе принципа «опорности», в результате чего единство российского муниципального пространства оказалось практически полностью нарушенным.

По нашему мнению, выходом из такой ситуации может послужить только подготовка и принятие новой долговременной Стратегии развития российского местного самоуправления. Ее основу должны составить следующие основные принципы и стратегические задачи:

- достижение баланса между «точечными» новациями в стратегировании пространственного развития и широким «фронтом» обновления его институционально-правовых основ (законодательство о местном самоуправлении, о стратегическом планировании, налогово-бюджетное законодательство и пр.);
- реализация баланса между единой общероссийской моделью местного самоуправления и возможностями ее модификации в отдельных регионах страны, в т. ч. по использованию института «опорных» населенных пунктов;
- реализация баланса между единой общероссийской моделью местного самоуправления и возможностями ее модификации на территориях с особыми задачами и условиями хозяйствования и управления, включая различные типы агломераций;
- правовое регулирование баланса между формированием в регионах страны местного самоуправления на основе поселенческой модели и окружной модели;

- правовое регулирование баланса между функционированием местного самоуправления как органа публичной власти и как института гражданского общества;
- акцент на меры по сокращению дифференциации муниципальных образований по основным социально-экономическим показателям;
- содействие развитию практики муниципально-частного партнерства в целях повышения результативности взаимодействия органов местного самоуправления и бизнес-сообщества в направлении активизации его участия в социально-экономическом развитии территорий, включая разработку и реализацию обязательных к разработке стратегий муниципалитетов.

ЛИТЕРАТУРА /REFERENCES

1. *Бабашкин В.В.* Ретроспективы «неперспективных» деревень // Крестьяноведение. 2018. Т. 3. № 3. С. 186–194. [*Babashkin V.V.* Retrospects of “unpromising” villages // Peasant research. 2018. Vol. 3. No. 3. Pp. 186–194. (In Russ.).]
2. *Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., Кольчугина А.В.* Малые и моногорода в Стратегии пространственного развития Российской Федерации: Доклад. М.: ИЭ РАН, 2019. [*Buchwald E.M., Valentik O.N., Kolchugina A.V.* Small and medium-sized towns in the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation: Report. Moscow: Institute of Economics of the RAS. 2019. (In Russ.).]
3. *Бухвальд Е.М., Валентик О.Н.* Корректировки в стратегии пространственного развития: есть ли значимые продвижения? // Региональная экономика. Юг России. 2023. Т. 11. № 1. С. 31–42. [*Buchwald E.M., Valentik O.N.* Corrections in the spatial development strategy: are there serious movements forward? // Regional economy. South of Russia. 2023. Vol. 11. No.1. Pp. 31–42. (In Russ.).] DOI: 10.15688/re.volsu.2023.1.3.
4. *Домнина И.Н.* Геостратегические территории в стратегических планах трансформации пространственной модели российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2025. № 5. С. 65–80. [*Domnina I.N.* Geostrategic Territories in Strategic Plans for the Transformation of the Spatial Model of the Russian Economy // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2025. No. 5. Pp. 65–80. (In Russ.).] DOI: 10.52180/2073-6487_2025_5_65_80.
5. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* Стратегия пространственного развития: новые подвижки и старые проблемы // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 5. С. 7–26. [*Ivanov O.B., Buchwald E.M.* Spatial development strategy: new visions and old problems // ETAP: economic theory, analysis, practice. 2022. No. 5. Pp. 7–26. (In Russ.).] DOI: 10.24412/2071-6435-2022-5-7-26.
6. *Короленко А.В.* Пространственные трансформации территорий России: тенденции и региональные различия расселения // Проблемы развития территории. 2023. Т. 27. № 1. С. 47–75. [*Korolenko A.V.* Spatial transformations of Russian territories: trends and regional differences in settlement // Problems of territory development. 2023. Vol. 27. No. 1. Pp. 47–75. (In Russ.).] DOI: 10.15838/ptd.2023.1.123.4.

7. Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. № 2. С. 95–112. [Marquart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. The system of anchor settlements as a mechanism for managing spatial development: theoretical and practical aspects // Power. 2022. No. 2. Pp. 95–111. (In Russ.)]
8. Пешкова В.В. Проблема ликвидации «неперспективных» сел и деревень в 1960–1980-е годы и ее последствия // История и обществознание. 2021. № 18. С. 95–99. [Peshkova V.V. The problem of liquidation of “unpromising” villages in the 1960s and 1980s and its consequences // History and social studies. 2021. No. 18. Pp. 95–99. (In Russ.)]
9. Федоровская А.А., Ткаченко Д.А. Опорные населенные пункты на территории Российской Федерации. В сб.: Строительство и архитектура. Ростов-на-Дону. 2023. С. 62–63. [Fedorovskaya A.A., Tkachenko D.A. Key settlements on the territory of the Russian Federation. In the collection: Construction and architecture. Rostov-on-Don. 2023. Pp. 62–63. (In Russ.)]

Дата поступления рукописи: 14.11.2025 г.

Дата принятия к публикации: 02.04.2026 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Бухвальд Евгений Моисеевич – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
ORCID: 0000-0001-9892-5930
buchvald@mail.ru

Валентик Ольга Николаевна – научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
ORCID: 0000-0003-0529-0855
valentik-o@ya.ru

ABOUT THE AUTHORS

Evgeny M. Buchwald – Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Center for Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the RAS, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0001-9892-5930
buchvald@mail.ru

Olga N. Valentik – Researcher, Center for Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the RAS, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0003-0529-0855
valentik-o@ya.ru

THE FORMATION OF ANCHOR POINTS OF SPATIAL DEVELOPMENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION ECONOMY AT THE PRESENT STAGE:
PRIORITIES, PROBLEMS AND WAYS OF THEIR PRACTICAL SOLUTION

The adoption at the end of 2024 of a new version of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 and with a forecast up to 2036 confirmed the fact that spatial strategizing remains a necessary component for the strategic management of economic and social processes in the country. At the same time, there has been established a position that the success of such a strategy-building practice in this case is determined not only by its legal and regulatory framework, but also by its reliance on a holistic system of spatial development and regulatory institutions, many of which (even with some historical analogies) can be considered innovative for our practice of state and municipal governance. In this sense, a significant advantage of the Strategy-2024 for development of local self-government and its implementation plan should be indicated as their emphasis on solving specific institutional and managerial tasks in the spatial development sphere, as well as on establishing pathways for achieving these challenges, particularly through the creation of growth “anchors” and innovative development of the Russian economy. The article emphasizes the need to prepare and adopt a new Strategy for the development of Russian local self-government and outlines the fundamental innovations that should be enshrined in this strategic planning document. This includes maintaining the status of Russian local self-government as an institution of civil society and ensuring the direct participation of the population in its implementation.

Keywords: *strategic planning, spatial strategizing, growth anchors, small and medium-sized settlements, municipalities.*

JEL: R12, R58.