ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

А.В. ОДИНЦОВА
доктор экономических наук, главный научный сотрудник,
руководитель Центра федеративных отношений
и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН

ВОПРОСЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОПОРНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В КОНТЕКСТЕ ПРИОРИТЕТОВ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

В статье анализируются вопросы, связанные с институционализацией опорных населенных пунктов в качестве пространственного приоритета государственной политики социально-экономического развития Российской Федерации. Показано, что Стратегия пространственного развития России до 2030 г. с перспективой до 2036 г., принятая в 2024 г., сохраняет преемственность со Стратегией 2019 г. и в то же время определяет новые подходы к решению проблемы социально-экономической дифференциации территорий страны. Автор исходит из того, что институционализация опорных населенных пунктов предполагает как формирование совокупности условий, создающих благоприятную институциональную среду для выполнения ими тех функций и реализации тех приоритетов, ради которых они были введены, так и обеспечение единства институционального поля пространственного развития России. Рассматривается вопрос о неизбежной взаимосвязанности опорных населенных пунктов и муниципальных образований и возникающей в связи с этим необходимости обеспечения принципа комплементарности в реформировании институционального поля пространственного развития нашей страны для обеспечения синергетического эффекта функционирования двух названных институтов.

Ключевые слова: *пространственное развитие, институционализация, институциональная комплементарность, опорные населенные пункты, приоритеты пространственного развития, местное самоуправление, муниципальные образования, федеративные отношения.*

УДК: 332.025.12, 33.011

EDN: AXUQWF

DOI: 10.52180/2073-6487_2026_4_7_30

Новая государственная инициатива, зафиксированная в обновленной Стратегии пространственного развития Российской Федерации[1] в качестве важнейшего пространственного приоритета государственной социально-экономической политики России до 2030 г., – создание по всей территории страны системы опорных населенных пунктов (ОНП), а также первые результаты по ее реализации породили оживленные дискуссии в научном сообществе. При этом в многочисленных исследованиях, посвященных ОНП, нашли отражение как теоретические, так и практические аспекты управления пространственным развитием нашей страны.

К первой группе исследований можно отнести те, которые связаны с определением истоков самой идеи опорности (как правило, ее связывают с концепцией В. Кристаллера) [5; 6], с ее противопоставлением заложенной в первой Стратегии пространственного развития Российской Федерации[2] ориентации на преимущественное развитие крупных и крупнейших городских агломераций. Вторая группа исследований охватывает пласт связанных с институционализацией опорных населенных пунктов проблем, например, таких как: обеспечение непротиворечивости включения института ОНП в общую институциональную архитектуру не только пространственного развития, но и системы федеративных отношений; определение прозрачных источников финансирования функций, возложенных на опорные населенные пункты (до сих пор ясности по этому вопросу нет); система показателей корректной оценки результативности развития ОНП и др. Наконец, требует решения и проблема нормативно-правового закрепления такой базовой категории, как «населенный пункт». Несмотря на признание ОНП в качестве пространственного приоритета страны, в существующем законодательстве нет однозначного определения самого понятия «населенный пункт».

Некоторые вопросы из первой группы упомянутых выше исследований были уже рассмотрены автором ранее [9]. В данной работе мы сосредоточимся на анализе проблем, которые относятся ко второй группе исследований. При этом в первую очередь сконцентрируемся на ряде исходных моментов, связанных с пониманием процесса институционализации.

---

[1] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р. https://docs.cntd.ru/document/1310767692 (дата обращения: 12.06.2026).

[2] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. https://docs.cntd.ru/document/552378463 (дата обращения: 10.06.2026).

К пониманию содержания феномена институционализации (институты и институционализация)

Понятие «институт» сегодня является, пожалуй, одним из наиболее часто употребляемых в социально-экономической науке. Об институтах говорят практически все исследователи, анализирующие те или иные аспекты социально-экономического развития: институт заработной платы, институт семьи, институты банковской сферы, институты развития и т. п. Не исключением стали и опорные населенные пункты. Они рассматриваются в качестве института не только в научных исследованиях, но и в обсуждениях на различных площадках. Так, например, в июне 2024 г. Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера организовал круглый стол, на котором обсуждался вопрос *о системе ОНП как о новом институте пространственного развития страны*[3].

Мы не будем подробно рассматривать вопрос о сущности институтов. В целом в предлагаемой статье мы придерживаемся наиболее распространенной их трактовки, идущей от Д. Норта, согласно которой институты – это правила и нормы, определяющие порядок взаимодействия в обществе. Вместе с тем определенность в вопросе о сущности институтов не обусловливает автоматически определенности ни в вопросе о сущности процесса институционализации, ни (что непосредственно связано с предыдущим) в понимании того, в чем заключается развитие того или иного института.

Напомним, что предпосылки возникновения институтов могут быть двоякого рода. Их появление может быть результатом более или менее эволюционного развития общества или какой-либо его составляющей. И в данном случае речь идет о своеобразном естественном отборе наиболее социально эффективных механизмов, норм и правил. К этой же «модели» появления новых институтов относится и эволюционный процесс реформирования институтов в соответствии с изменяющимися условиями. Зачастую здесь можно наблюдать и превращение неформальных институтов, основанных на традициях и обычаях, в институты формальные, которые закрепляются и становятся одной из составляющих институциональной архитектуры общества. Институты, источником которых становятся подобного рода эволюционные процессы, имея под собой достаточно прочный исторический, социальный, культурный базис, безусловно, с самого начала в целом вписываются в существующую институциональную архитектуру.

[3] http://region.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/158665/ (дата обращения: 30.06.2026).

Однако формирование многих институтов, особенно в периоды более или менее серьезных трансформаций, связано с реформированием различных сфер социально-экономической системы, а значит с бо́льшим или меньшим нарушением принципа эволюционности. И здесь вопросы изменения институциональной структуры, включения нового института в существующую институциональную архитектуру становятся определяющими. Причем причины подобных трансформаций могут быть разными. Это могут быть вынужденные институциональные трансформации, связанные с внешними вызовами. В качестве примера здесь можно привести нынешние институциональные трансформации российского биржевого рынка в условиях санкционного давления и геополитических вызовов. Внешние шоки вызывают необходимость приспособления к ним посредством изменений в институциональной архитектуре, конечной целью которых является сохранение функциональности всей системы при минимизации трансакционных издержек.

Также это могут быть институциональные изменения, связанные с изменениями в приоритетах социально-экономической политики государства (в том числе в аспекте рассматриваемой в статье проблемы – пространственного развития России). Как известно, согласно *Д.* Норту и *Л.* Дэвису, институциональная структура представляет собой многомерную систему координат, которую образует институциональная среда[4]. В данном случае выдвижение новых приоритетов и создание новых механизмов, безусловно, требуют не только формирования новой системы и структуры институтов, обеспечивающих достижение новых целевых установок, но и непротиворечивости этих новых приоритетов и механизмов всей ранее сложившейся системе институтов, так или иначе оказавшихся завязанными на новые цели. С этой точки зрения вопросы, связанные с развитием опорных населенных пунктов, неизбежно пересекаются, например, с основными направлениями муниципальной реформы, основы которой зафиксированы в Федеральном законе № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (Федеральный закон № 33-ФЗ)[5].

---

[4] См.: *Норт Д.* Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики. https://royallib.com/read/nort_duglas/vklad_neoinstitutsionalizma_v_ponimanie_problem_perehodnoy_ekonomiki.html#0 (дата обращения: 26.03.2026).

[5] 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 (дата обращения: 26.03.2026).

Таким образом, речь идет об институционализации новых норм и правил и комплементарности всех составляющих институциональной архитектуры. Отсутствие подобной комплементарности может привести (и часто приводит) к тому, что формируемые новые институты (несмотря на их нормативно-правовое закрепление) не смогут обеспечить достижения приоритетов и целей, для которых они вводятся [14].

Посмотрим с этих позиций на эволюцию приоритетов пространственного развития Российской Федерации. Как можно оценить перспективы их институционализации в существующей институциональной архитектуре страны? Какие проблемы и противоречия видны уже сегодня, а каких, при надлежащем к ним внимании, возможно избежать?

Корректировка приоритетов пространственного развития России

Специалистам по региональной экономике хорошо известно, что первая в истории Российской Федерации Стратегия пространственного развития (Стратегия-2019) изначально критиковалась за ее ориентацию исключительно на развитие крупных и крупнейших городских агломераций как центров экономического роста. Ставка на развитие таких центров должна была обеспечить решение основной проблемы пространственного развития страны – сократить стабильно глубокий уровень межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации территорий. Справедливости ради надо отметить, что в годы реализации Стратегии-2019 признавалось наличие нескольких уровней центров экономического роста, по-разному влияющих на пространственное развитие страны. Так, помимо крупных и крупнейших городских агломераций, заявленных в Стратегии-2019, были выделены агломерации второго эшелона, со своими задачами и проблемами. В работах отечественных исследователей поднимался вопрос о том, что развитие городских агломераций «второго эшелона», наблюдаемое сегодня во многих странах мира, в России имеет особые предпосылки в силу значительной доли сельских населенных пунктов [2; 7; 13].

В определенной степени эта проблема получила отражение и в официальных документах. Так, в принятой в 2019 г. госпрограмме «Комплексное развитие сельских территорий» речь шла о сельских агломерациях как о совокупности опорного населенного пункта и прилегающей территории. Именно в этой Программе еще в 2020–2021 гг. был утвержден перечень сельских агломераций, к которым

были отнесены и малые города с численностью населения не более 30 тыс. человек[6].

Однако об «агломерациях второго эшелона» всерьез говорили исключительно научные исследователи. Внимание же практиков и особенно руководителей различных уровней публичной власти было сосредоточено на агломерациях, составляющих первую из выделенных в СПР-2019 групп (уровней).

В итоге ориентация пространственного развития Российской Федерации на приоритетное развитие крупных и крупнейших городских агломераций привела к ускорению темпов роста лишь регионов-лидеров. А что касается межрегиональной дифференциации, то она еще больше увеличилась: по валовому региональному продукту на душу населения – с 3,7 раза в 2017 г. до 4,2 раза в 2022 г., а по инвестициям в основной капитал на душу населения – с 4,1 раза в 2017 г. до 4,7 раза в 2023 г.[7] Продолжается и процесс концентрации производства в крупнейших субъектах Российской Федерации. По данным Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, в 2021 г. на долю первых 10 субъектов РФ приходилось 54,6% суммарного ВРП, в 2024 г. – 55,8%. При этом состав регионов, занимающих первые позиции, практически не изменился. В целом за 2022–2024 гг. 79,7% суммарного прироста ВРП было обеспечено за счет западных регионов страны [4, с. 56].

Таким образом, результаты реализации СПР-2019 подтвердили гипотезу, согласно которой центростремительный сдвиг в организации производительных сил, наблюдаемый в России, растущая концентрация населения и экономической активности в крупнейших городах приводят лишь к обострению проблем «неперспективных» территорий, к анклавизации – стихийному сжатию хозяйственной ойкумены [3].

Нерешенность задачи сокращения межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации потребовала корректировки пространственных приоритетов России. В соответствии с новым подходом к пространственным приоритетам в Стратегии пространственного развития до 2030 г. с перспективой до 2036 г. (Стратегии-2024) отнесены:

---

[6] Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 в ред. Постановления Правительства РФ от 12.12.2024 г. № 1767. https://mcx.gov.ru/upload/iblock/71e/kbn14agdze4vmnsuwh31luraah54eeyx.pdf (дата обращения: 25.05.2026).

[7] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 года № 4146-р. https://docs.cntd.ru/document/1310767692 (дата обращения: 12.06.2026).

– 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 Российской Федерации, Арктической зоны Российской Федерации и новых субъектов Российской Федерации, а также геостратегических территорий Российской Федерации, которые учитывают их специфику, новые вызовы и возможности для их развития.

По замыслу разработчиков Стратегии-2024 место крупных городских агломераций в качестве основного института преодоления тенденции углубления межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации должны занять опорные населенные пункты, приоритетное развитие которых будет способствовать (как заявлено в Стратегии) 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 прилегающих территорий.

Как нами уже было отмечено, институционализация нового пространственного приоритета развития России – опорных населенных пунктов – предполагает формирование совокупности условий, при которых ОНП будут выполнять те задачи и те функции, ради реализации которых, собственно говоря, они и были заявлены. Традиционно важнейшей задачей, стоящей перед политикой пространственного развития Российской Федерации, является преодоление устойчивой межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в уровнях социально-экономического развития регионов, городов и населенных пунктов. Таким образом, можно говорить об определенной преемственности двух Стратегий.

Как в первом, так и во втором документе речь идет о сокращении меж- и внутрирегиональной дифференциации. Однако если в рамках теоретической концепции Стратегии-2019 выделялось относительно небольшое количество точек роста – крупных и крупнейших городских агломераций (речь шла о 40 крупных и крупнейших агломерациях), то нынешняя Стратегия основана на гораздо большем количестве таких точек, более или менее равномерно расположенных по территории субъектов Российской Федерации (в Перечне опорных населенных пунктов, утвержденных Минэкономразвития Российской Федерации, их значится 2 160). При этом многие из этих опорных населенных пунктов являются сельскими поселениями, которые становятся центрами предоставления услуг для территорий, прилегающих к ним.

Формирование единого перечня опорных населенных пунктов направлено на концентрацию инструментов и ресурсов для содействия достижению национальных целей, в том числе для снижения дифференциации в социально-экономическом развитии террито-

рий страны. При этом финансирование опорных населенных пунктов основано по преимуществу на системе мер государственной поддержки. Можно сказать, что в основе СПР-2024 лежит идея, согласно которой задачей населенных пунктов, которым присвоен статус опорных, становится не просто аккумулирование ресурсов (прежде всего бюджетных – федеральных и региональных), а их аккумулирование для вложения в комплексное развитие ОНП по принципу «развивая себя, развивай и прилегающие территории».

Идея, безусловно, позитивная. Но то, каким образом она будет реализована, во многом зависит от перспектив институционализации опорных населенных пунктов в общей институциональной архитектуре страны.

С учетом вышесказанного, выделим основные, на наш взгляд, составляющие процесса институционализации ОНП: – это цели, механизмы и финансовое обеспечение, а также оценочные показатели. Остановимся на них более подробно.

Институционализация опорных населенных пунктов в качестве пространственного приоритета России

Цели. Как уже было нами отмечено, преемственность двух Стратегий пространственного развития проявляется в основной задаче, поставленной в обоих документах. Эта задача связана с необходимостью преодоления межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации, которая, повторим, так и не была решена за годы реализации Стратегии-2019. И хотя в Стратегии-2024 эта задача стоит не на первом месте в содержащемся в ней перечне основных направлений и задач пространственного развития Российской Федерации, совершенно ясно, что именно ее решение в наибольшей степени отвечает национальным интересам Российской Федерации.

Эта проблема была выделена в качестве одной из центральных еще в начале 2000-х гг. в целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», где было отмечено, что «различия в развитии субъектов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня, … что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований»[8]. Сегодня же о важности этой задачи свидетельствует, в частности, то, что сокра-

[8] Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)”». http://base.garant.ru/183843/. Действие программы прекращено Постановлением Правительства РФ от 22.06.2006 г. № 388.

щение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню и темпам социально-экономического развития, качеству жизни, стимулирование развития экономического потенциала регионов, укрепление их бюджетной обеспеченности выделены в качестве отдельной цели обеспечения экономической безопасности страны в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[9].

На фоне преемственности в постановке задач пространственного развития в новой Стратегии наблюдается определенное смещение акцента (фокуса) с вопросов преимущественно экономического характера на вопросы расселенческие. В рамках Стратегии-2019, ориентированной на развитие крупных и крупнейших городских агломераций, во многом, согласно концепции Ф. Перру, во главу угла были поставлены крупные центры экономического роста, выделенные в соответствии с эффективной экономической специализацией регионов, перечень которых занимал значительную часть содержания этой Стратегии.

Отмеченное выше смещение акцента в Стратегии-2024 на расселенческих аспектах переводит пространственное развитие в логику народосбережения. Такая логика направлена, по сути, на сохранение населения, проживающего на всей территории России, и предполагает, помимо прочего, его закрепление, формирование условий для развития человеческого капитала на основе достижения соответствующих современному уровню цивилизационного развития стандартов качества жизни. Речь идет о том, чтобы обеспечить улучшение среды для жизни в опорных населенных пунктах на 30% в 2030 г. и на 60% – к 2036 г.

Итак, сравнение двух Стратегий позволяет говорить не только о преемственности в целеполагании, но и об определенном смещении акцентов. В рамках Стратегии-2019 предполагалось, что предпосылкой сокращения отмеченной дифференциации станет ускоренное развитие крупных центров экономического роста, которые, обеспечив решение экономических проблем, опосредованно решат и проблемы социальные (прежде всего, рост доходов населения, повышение уровня жизни и пр.). В Стратегии-2024 наблюдается обратная логика. Обеспечение комфортных условий жизни для населения, решение совокупности социальных проблем должно, создав предпосылки для ограничения оттока населения, сформировать базис для повышения инвестиционной привлекательности территорий и ускоренного экономического развития в целом.

В этом отношении заслуживают внимания выделенные П.А. Минакиром и С.Н. Найден факторы, связанные с развитием человеческого

[9] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. https://docs.cntd.ru/document/607148290?ysclid=mpmcmiwvo3599905894.

капитала и сдерживающие развитие дальневосточных регионов: ограниченный выбор мест квалифицированной работы; низкий уровень оплаты труда; отсутствие комфортного жилья или высокие цены на него; низкий уровень доступности и качества услуг социальной сферы (ЖКХ, образование, здравоохранение, культура); оторванность от центральной части страны из-за высоких транспортных тарифов на национальных и региональных маршрутах [8].

Тот факт, что работы процитированных авторов связаны прежде всего с социально-экономическим развитием Дальнего Востока, никоим образом не умаляет (а скорее, повышает) значимость результатов их исследований для формирования современной политики пространственного развития. Ведь Дальний Восток представляет собой регион, где проблемы пространственного развития, прежде всего в силу географических условий, проявляются особенно выпукло. Речь главным образом идет о проблеме оттока населения, для решения которой, как показывает опыт (в том числе реализации первой Стратегии пространственного развития Российской Федерации), механизмы чисто институционального характера, связанные лишь с привлечением инвестиций, являются недостаточными. В той или иной мере выделенные П.А. Минакиром и С.Н. Найден факторы характерны для большинства регионов Российской Федерации, что ограничивает возможности пространственного развития. Для их преодоления в значительной степени и предназначена реализация концепции опорных населенных пунктов, направленная, прежде всего, на создание комфортных условий жизни для населения на основе развития инфраструктуры населенных пунктов.

В целом, *цели, заявленные в Стратегии-2024, не только вписываются в общую логику пространственного развития, но и соответствуют общей концепции национальной безопасности Российской Федерации. Однако реализация целей, как известно, требует выработки адекватных механизмов финансирования*. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Механизмы финансирования. В основу развития опорных населенных пунктов положен проектный принцип, что создает предпосылки для комплексного и целенаправленного государственного финансирования приоритетных направлений, связанных, прежде всего, с расширением инфраструктуры, обеспечивающей комфортные условия жизни для населения.

Как известно, история развивается по спирали. И решение анализируемой проблемы не является исключением. «Общая идея заселения региона, создания и поддержания потенциала социального и демографического развития за счет формирования массированных стимулов для населения успешно реализовывалась, когда функционировала *система прямого государственного патронажа* (выделено нами – *А.О.*),

т. е. стимулы создавались и финансировались самим государством по всем прямым и обратным связям» [8, с. 57].

Нынешняя система мер государственной поддержки развития опорных населенных пунктов отличается большим разнообразием. Ее основу составляют принципы проектного финансирования. В совокупности используемых механизмов можно выделить: бюджетные программы, инфраструктурные кредиты, инфраструктурные облигации, механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП), налоговые льготы и пр.

Основным механизмом, призванным обеспечить реализацию современных пространственных приоритетов России, безусловно, является национальный проект «Инфраструктура для жизни»[10], включающий 12 федеральных проектов, касающихся жилищного строительства, транспортной и коммунальной инфраструктуры, социальных объектов и цифровизации. Одной из инициатив рассматриваемого нацпроекта стал федеральный проект «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах»[11], центром внимания которого и стали опорные населенные пункты. Этот федеральный проект стал одним из примеров интеграции программы Минстроя РФ (вопросы развития коммунальной инфраструктуры и благоустройства), Минтранса РФ (вопросы приведения дорог в нормативное состояние) и Минпросвещения РФ (строительство и реконструкция школ и детских садов). Предусмотрены и различные региональные инициативы.

Известно, что важное место в пространственной структуре Российской Федерации занимают сельские территории, на долю которых приходится 90% всех земельных площадей и более 25% численности населения страны. А с учетом сельских агломераций эта доля достигает 34,7%. В перечне опорных населенных пунктов более 50% приходится на малые города, поселки городского типа и села.

Поставленная в рамках Стратегии-2024 задача создания условий для прекращения оттока постоянно проживающего населения малых и средних городов, сельских территорий во многом объясняется несовершенством сложившегося ранее подхода к управлению развитием сельских территорий. Большое значение для преодоления проявившихся ранее тенденций депопуляции соответствующих территорий имеет госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий», направленная на создание благоприятных условий для работы и про-

[10] Реализация проекта «Инфраструктура для жизни» началась в 2025 г. взамен нацпроектов «Жилье и городская среда» и «Безопасные и качественные дороги», действовавших с 2019 г.

[11] Федеральный проект «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах» – часть национального проекта «Инфраструктура для жизни». Его запустили 1 января 2025 г., срок реализации – до 31 декабря 2030 г. Главная цель – улучшить качество среды для жизни в опорных населенных пунктах на 30% к 2030 г. и на 60% к 2036 г.

живания населения. Предусмотренный в рамках названной госпрограммы комплекс мероприятий реализуется за счет субсидий из федерального и регионального бюджетов, а также за счет вклада муниципальных образований, частных компаний и местных жителей.

Вместе с тем с учетом того, что, как было отмечено нами выше, в сформированный Правительством перечень сельских агломераций вошли не только чисто сельские поселения, но и малые города с численностью населения не более 30 тыс. человек, нынешняя система поддержки сельских территорий, по мнению академика А. Костяева, несет в себе опасность оседания ограниченных средств названной госпрограммы исключительно в городских поселениях, которые входят в сельские агломерации. Развитие же действительно вымирающих и особо нуждающихся в государственной помощи населенных пунктов может оказаться без поддержки[12]. Об указанной опасности сегодня пишут многие исследователи, отмечая реальный риск того, что значительная часть ресурсов в рамках государственных программ, изначально предназначенная для сельской местности, пойдет на развитие районных центров и малых городов [11]. И это несмотря на то, что качество жизни там изначально выше, чем на селе. «При относительно небольшой численности опорных населенных пунктов (всего 1,38% от населенных пунктов с населением до 50 тыс. человек) и недостаточном развитии качественной дорожной сети и общественного транспорта неизбежно возникнут проблемы с обслуживанием прилегающих территорий и особенно удаленных сельских населенных пунктов» [10].

Своеобразной косвенной формой финансирования развития опорных населенных пунктов можно считать одну из составляющих работы по облегчению долговой нагрузки регионов – практику списания их задолженности по бюджетным кредитам. Предусмотрено, что до 2029 г. часть высвобождаемых в результате списания бюджетной задолженности средств направляется субъектам Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных государственными программами субъектов РФ, в том числе в рамках федеральных проектов, входящих в национальные проекты в сфере реализации инфраструктурных проектов по развитию опорных населенных пунктов[13]. Сегодня субъекты РФ имеют возможность списать до двух третей бюджетных

[12] https://iz.ru/1503447/sergei-gurianov/rasselis-tut-v-rossii-poiavitsia-pochti-2-tys-selskikh-aglomeratcii

[13] Об утверждении правил списания задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по отдельным бюджетным кредитам и направления субъектами Российской Федерации средств, высвобождаемых в результате списания задолженности субъектов Российской Федерации по указанным бюджетным кредитам. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2025 г. № 79. https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=487975

кредитов при условии направления не менее 50% высвобождающихся средств на проекты в сфере ЖКХ, на развитие опорных населенных пунктов, на проекты обновления общественного транспорта и пр.

Важным с точки зрения развития ОНП направлением расходования средств, высвобождаемых в результате списания задолженности, является реализация мастер-планов развития городов и инфраструктурных проектов в опорных населенных пунктах. В 2025 г. такими возможностями воспользовалось 58 субъектов РФ, в результате чего их нагрузка сократилась примерно на 230 млрд руб. В 2026 г. задолженность списана 54 регионам на общую сумму 175 млрд руб.[14]

Государственная поддержка опорных населенных пунктов не ограничивается мерами, касающимися исключительно формирования комфортных условий для жизни. В центре внимания и проблемы, связанные с проектами по реализации региональных программ развития промышленности в опорных населенных пунктах, которые не входят в состав городских агломераций. На эти цели предусмотрены федеральные субсидии, рассчитываемые с применением повышающего коэффициента, равного 1,5. Кроме того, в рамках поддержки проектов по созданию и развитию объектов инфраструктуры технопарков в сфере электронной промышленности, реализуемых в опорных населенных пунктах, не входящих в состав городских агломераций, может применяться повышающий коэффициент, равный 10. При этом приоритетными направлениями развития таких территорий должны быть определены радиоэлектроника и микроэлектроника[15].

Говоря о развитии опорных населенных пунктов, нельзя не остановиться на механизмах, в основе которых – разнообразные формы партнерства бизнеса, государства и общества. Так, развитие опорных населенных пунктов является одним из приоритетов в деятельности Фонда развития территорий, который, являясь публично-правовой компанией, оказывает помощь в переводе принимаемых на местах решений в конкретные проекты, выступая, по сути, как связующее звено между федеральным центром и субъектами Федерации[16]. Одной из задач Фонда является полное сопровождение проектов (от поддержки при подготовке заявок до мониторинга реализации проектов), финансируемых за счет инфраструктурных кредитов.

---

[14] http://government.ru/docs/58904/ (дата обращения: 30.05.2026).

[15] О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2026 г. № 493. http://static.government.ru/media/files/EgmxUSHwiLslLAyvOtDiPgqpAxsGhFAY.pdf (дата обращения: 13.06.2026).

[16] «Фонд развития территорий» – институт развития, созданный в 2022 г. в результате слияния государственной корпорации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и публично-правовой компании Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства.

Примером партнерских отношений государства и бизнеса может служить автономная некоммерческая организация Агентство стратегических инициатив (АСИ) по продвижению новых проектов, созданная для поддержки общественно значимых инициатив и проектов. Разработанный АСИ Атлас сервисно-инфраструктурных решений включает готовые решения в ключевых сферах развития опорных населенных пунктов (транспорт, жилье, ЖКХ и социальная инфраструктура). Подобные разработки вносят свой вклад в формирование программ комплексного развития ОНП. Одним из таких решений стала созданная на основе обобщения опыта Нижегородской области программа по развитию электродвижения. В ее основе – модель развития электродвижения, представленная компанией Hyper (ключевым оператором Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в России до 2030 г.).

Таким образом, можно говорить о комплексной и многоаспектной системе механизмов, обеспечивающих поддержку развитию опорных населенных пунктов. Насколько эта система работает на достижение основной цели пространственного развития? Корректный ответ на этот вопрос возможен только при наличии адекватного показателя (системы показателей), отражающего то, в какой степени решается основная проблема пространственного развития, связанная с социально-экономической дифференциацией.

Показатели оценки результатов политики развития ОНП. С учетом вышесказанного полагаем, что именно эта составляющая институционализации опорных населенных пунктов является ключевой. Насколько же используемые критерии и показатели отвечают основной задаче пространственного развития Российской Федерации – задаче сокращения межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в уровнях социально-экономического развития?

Следует отметить, что этот вопрос ставился уже в ходе реализации Стратегии-2019. Многие исследователи обращали внимание на необходимость при оценке результативности и эффективности реализации Стратегии определять агломерационный эффект центров экономического роста. Способствует ли концентрация ресурсов и рабочей силы в крупных центрах экономического роста решению основной проблемы пространственного развития – сокращению межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации территорий? Влияет ли такая политика на пространственное развитие близлежащих (в терминологии СПР-2024 – прилегающих) территорий и России в целом? В работах многих исследователей ответ на данный вопрос был скорее отрицательным. Да и итоги реализации первой Стратегии пространственного развития подтвердили это.

Что же мы имеем сегодня? В качестве основного интегрального индикатора оценки развития опорных населенных пунктов используется показатель «улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах», методика расчета которого утверждена Приказом Минстроя России от 2 декабря 2024 г. № 811/пр. В расчет названного показателя включены 16 отраслевых составляющих, которые отражают состояние различных видов инфраструктуры опорных населенных пунктов.

Оценка хода реализации Стратегии пространственного развития происходит главным образом с точки зрения объемов бюджетного (федерального и регионального) финансирования, которые направляются на реализацию принимаемых проектов. Безусловно, увеличение бюджетных расходов на инфраструктуру опорных населенных пунктов является критически важным для повышения комфортности жизни населения. Вместе с тем рост показателей бюджетного финансирования, с одной стороны, и повышение комфортности жизни населения – с другой, не всегда идут параллельно.

Так, например, на состоявшемся III Всероссийском форуме тружеников села, при обсуждении проблем развития малых населенных пунктов, оценки представителей власти и мнения самих жителей разошлись[17]. Государственные деятели сделали акцент на общих количественных показателях. В частности, Д.Н. Патрушев отметил, что на реализацию госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» за последние шесть лет направлено почти 0,5 трлн руб., а глава Минсельхоза РФ О.Н. Лут сообщила, что, по оценкам, в ближайшие три года помимо бюджетных ассигнований в развитие сельских территорий инвесторы вложат еще 5,5 млрд руб. своих собственных средств. Приведенные цифры, по мнению официальных лиц, достаточно четко свидетельствуют о качественных изменениях в реализации пространственных приоритетов России. Что касается самих работников, живущих в сельской местности, то они говорили преимущественно о совсем других, более насущных, проблемах: о неподъемной стоимости подключения крестьянского хозяйства к электричеству, о низких зарплатах сельских почтальонов и о высоких комиссиях маркетплейсов за продажу фермерской продукции. Недостаток внимания к этим вопросам, безусловно, отражается на оценках качества среды для жизни самих жителей.

Данный, касающийся достаточно частного вопроса пример является одной из многочисленных иллюстраций разрыва оценок властных структур и оценок тех, кто непосредственно оценивает «качество среды для жизни».

[17] Труженики села и закона. В Совете Федерации поговорили про развитие малых населенных пунктов // Коммерсантъ. 26.05.2026. https://www.kommersant.ru/doc/8689796 (дата обращения: 20.06.2026).

Таким образом, хотя система опорных населенных пунктов, безусловно, меняет модель пространственного развития страны, однако имеющаяся система показателей не позволяет дать корректную оценку реализации рассматриваемого пространственного приоритета развития России. Да и к тому же основной утвержденный показатель «Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах» касается только жителей ОНП.

По нашему мнению, оценка развития ОНП должна исходить из того, насколько новые механизмы способствуют решению основной задачи пространственного развития Российской Федерации. А задача эта – преодоление меж- и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации территорий России. И в этом процессе развитие опорных населенных пунктов представляет собой лишь средство. С этих позиций должно оцениваться и развитие института ОНП. Основным показателем здесь должны стать не объемы финансовых ресурсов, направляемых на развитие ОНП через различного рода государственные программы и институты развития (хотя и это важно), а то, насколько преодолевается названная выше дифференциация, насколько расширяются возможности для населения, причем не только опорных населенных пунктов, но и, что не менее важно, прилегающих территорий, в получении услуг, необходимых для комфортного образа жизни. Именно это будет означать выполнение опорными населенными пунктами функций и задач, ради достижения которых были введены новые механизмы. И именно эти показатели будут говорить о развитии опорных населенных пунктов как института.

Говоря об институционализации опорных населенных пунктов, не следует забывать, что институциональное поле, в рамках которого происходит пространственное развитие, представляет собой сложную систему, обеспечение непротиворечивости которой является важнейшей предпосылкой эффективности социально-экономического развития России в целом. Остановимся на этом вопросе несколько подробнее.

Комплементарность институционального поля пространственного развития.

Как известно, важнейшим фактором результативности и эффективности политики пространственного развития Российской Федерации является то, насколько в ней учитываются основополагающие принципы федеративной природы российской государственности и федеративных отношений. Как известно, одним из элементов федеративных отношений является местное самоуправление, при определении территориальной основы которого в качестве важнейшей составляющей используется понятие «населенный пункт». Иначе говоря, любые

реформы и трансформации в сфере местного самоуправления так или иначе отражаются на населенных пунктах; и наоборот, институциональные изменения в системе населенных пунктов должны быть сопряжены с изменениями, происходящими в рамках муниципальной реформы. Ведь очевидно, что *люди*, проживающие в населенных пунктах, и *люди*, живущие в муниципальных образованиях, – это одни и те же *люди*, со своими потребностями, интересами и проблемами. Более того, вопросы, решаемые опорными населенными пунктами, и вопросы, отнесенные к функциям местного самоуправления, во многом пересекаются. И здесь и там речь идет преимущественно о вопросах, связанных с повседневными потребностями населения.

Рассмотрим с этих позиций, как соотносятся новации Стратегии-2024 и положения Федерального закона № 33-ФЗ. Выделим несколько, на наш взгляд, наиболее явных проблем.

Напомним, что *опорный населенный пункт*, согласно Стратегии-2024, и в соответствии с другими, принятыми в ее развитие нормативными актами – это *населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности*.

Неоднократное упоминание о населенных пунктах присутствует и в перечне видов муниципальных образований, представленном в Федеральном законе № 33-ФЗ. В соответствии с Законом, к муниципальным образованиям относятся: городской округ, муниципальный округ и внутригородское муниципальное образование 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 округа[18].

[18] Федеральный закон N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/

Однако, ни в Стратегии-2024, ни в Федеральном законе № 33-ФЗ, ни в каких-либо других законодательных актах определение базового для этой области права понятия «населенный пункт» на сегодняшний день не дается[19]. И это особенно странно в условиях, когда система опорных населенных пунктов объявлена пространственным приоритетом страны.

Неурегулированность данного вопроса создает возможность использования неоднозначных подходов как к трактовке проблем населенных пунктов, так и проблем, связанных с муниципальными образованиями.

Так, на практике *возникает вполне закономерный вопрос. Кто должен нести ответственность за достижение показателей, стоящих перед опорными населенными пунктами?*

Здесь возможны варианты. Это может быть (что вполне логично) сам населенный пункт, важнейшей задачей которого (в соответствии со Стратегией-2024) является улучшение качества среды для жизни на основе создания необходимой коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры как для населения самого ОНТ, так и для жителей прилегающих территорий. Это может быть муниципальное образование, на территории которого расположен конкретный ОНП (являющийся чаще всего административным центром этого муниципального образования). Наконец, это может быть государство, которое (опять же в соответствии с буквой Стратегии-2024) проводит по отношению к опорным населенным пунктам политику по приоритетной концентрации ресурсов, в том числе в целях реализации национальных проектов, государственных программ, программных документов и прочих инструментов.

Так, 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”»,

[19] 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 Федерации. (Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ (ред. от 12.12.2024 г.) «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 г.).

о котором речь шла выше, предусмотрено, что исполнительный орган местного самоуправления ответственен за достижение значений компонентов показателя в конкретном ОНП. То есть за достижение на территории опорных населенных пунктов утвержденных показателей несут ответственность органы местного самоуправления, а не сами опорные населенные пункты.

Полагаем, что требуют серьезной проработки вопросы, связанные с распределением ответственности между опорными населенными пунктами и муниципальными образованиями в части достижения целей, поставленных перед ОНП. Ведь распределение бюджетных средств, идущих на финансирование опорных населенных пунктов, идет через муниципальные образования, имеющие свои (муниципальные) бюджеты, а не непосредственно через опорные населенные пункты (таких бюджетов не имеющие).

Следующая проблема связана с различными вариантами позиционирования ОНП по отношению к муниципальным образованиям. На сегодняшний день существует два таких варианта.

Первый вариант. ОНП (и территориально, и по проживающему населению) соответствует муниципальному образованию. В результате населенный пункт (он же муниципальное образование) становится опорным по отношению к близлежащим территориям (в т. ч. муниципальным образованиям), в это муниципальное образование не входящим. Такой вариант предполагает проведение серьезных экспертных оценок с целью корректного определения реального охвата влияния данного ОНП (определения «реально прилегающих» территорий). Отсутствие подобных оценок может стать серьезным фактором разрыва социально-экономического пространства, тем более что на сегодняшний день выделенные в нормативных документах базовые критерии определения ОНП выполняются далеко не всегда. В Докладе «Социально-экономическое пространство современной России: основные оси развития», подготовленном и представленном на бюро Отделения наук о Земле РАН (ОНЗ РАН) А. Трейвишем и Т. Нефёдовой отмечается, что «из 117 ОНП в исследованном «межстоличье» им соответствуют только 43 – около 38% пунктов; в столичных регионах с мощными агломерациями эта доля ниже»[20].

Второй вариант. Статус опорного приобретает один населенный пункт внутри муниципального образования (как правило, его административный центр). В этом случае в рамках одного муниципалитета возникает некий привилегированный опорный населенный пункт,

[20] Заседание бюро ОНЗ РАН. От пространственного развития России – к роли науки в стратегическом планировании. https://new.ras.ru/press-center/zasedanie-byuro-onz-ran-ot-prostranstvennogo-razvitiya-rossii-k-roli-nauki-v-strategicheskom-planiro/ (дата обращения: 20.06.2026).

получающий изначально больший объем бюджетной поддержки. Таким образом, в соответствии с действующими механизмами финансирования один населенный пункт, ставший опорным, получает от государства дополнительную финансовую поддержку, а другой оказывается изначально такой поддержки лишенным. Не противоречит ли это основам и принципам местного самоуправления?

Напомним, что важнейшей составляющей реформы местного самоуправления, закрепленной в Федеральном законе № 33-ФЗ, является переход к одноуровневой системе местного самоуправления, где базовыми муниципальными образованиями становятся городские и муниципальные округа. Отход от поселенческого принципа организации местного самоуправления, фактическое упразднение двухуровневой модели «район-поселение» проходил достаточно сложно и стал результатом последовательного и поэтапного процесса укрупнения муниципальных образований. За период с 2021 по 2026 г. количество муниципальных образований сократилось с 20 303 до 15 698 соответственно. Причем самое заметное сокращение произошло за последний год, то есть именно при переходе многих регионов на одноуровневую систему. Хотя в законе предусмотрено право субъектов Федерации выбирать модель местного самоуправления, однако правом сохранения двухуровневой системы с сельскими и городскими поселениями воспользовалось лишь полтора десятка субъектов РФ[21]. С учетом этого существующие механизмы финансирования ОНП можно рассматривать в качестве своеобразной формы «навязывания» одноуровневой системы местного самоуправления.

Заключение

Развитие системы опорных населенных пунктов, безусловно, представляет собой новый поворот в решении проблемы межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации территорий России. Взятие государством на себя ответственности за решение одной из ключевых задач пространственного развития России является одним из проявлений принципов социального государства, одной из важных функций которого является сокращение разрывов в уровне бюджетной обеспеченности и доступности базовых социальных благ между регионами и отдельными территориями [12].

Уже сегодня можно говорить о позитивных тенденциях в институционализации опорных населенных пунктов в регионах, об их важ-

[21] В их число входят: Воронежская, Курская, Ростовская области, Ненецкий АО, Адыгея, Калмыкия, Кабардино-Балкария, Ингушетия, Северная Осетия, Башкирия, Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Тува, Еврейская автономная область, Якутия.

ной роли в решении проблемы оттока населения. В качестве примера можно привести опыт города Магадан Чукотской области, где на протяжении десятилетий практически не велось строительство нового жилья и который в 90-е годы среди наиболее крупных населенных пунктов Чукотки характеризовался одним из самых высоких показателей оттока населения – 52,2 тыс. человек (34,4%) [1]. Включение города в перечень опорных населенных пунктов изменило ситуацию в лучшую сторону. На сегодняшний день завершено 10 из 45 мероприятий, предусмотренных мастер-планом города. Уже работает новый аэропорт, инженерная школа и другие важные для формирования современной среды для жизни объекты. Все это отразилось на показателях динамики населения: в 2025 г. в Магадане впервые наблюдался рост численности его населения (пусть и незначительный)[22].

Вместе с тем существует ряд важных с точки зрения процесса институционализации системы опорных населенных пунктов проблем, которые до сих пор не нашли однозначного решения.

Прежде всего речь идет о показателях оценки результатов развития ОНП. Ставка лишь на оценку динамики объемов финансирования опорных населенных пунктов не может дать полного представления о реальных процессах как с точки зрения решения основной проблемы пространственного развития Российской Федерации – сокращения межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации, так и с точки зрения развития самого института опорных населенных пунктов.

В критерии оценки результативности развития ОНП должны быть обязательно включены и показатели, характеризующие изменения для населения прилегающих территорий, чтобы отследить и предотвратить возможность очередного витка углубления дифференциации (на этот раз между ОНП и прилегающими территориями). На первых порах это могут быть различные опросные методики.

Не менее важным является и обеспечение институциональной комплементарности в механизмах, связанных с развитием опорных населенных пунктов, с одной стороны, и основными составляющими муниципальной реформы, и принципами местного самоуправления – с другой. Концентрация бюджетных ресурсов (федеральных и региональных) в опорных населенных пунктах, как это заявлено в Стратегии-2024, не должна ущемлять интересы других территорий, в том числе муниципальных образований, не попавших в перечень опорных населенных

[22] https://olanovosti.ru/lenta-novostej/3129-chislennost-naseleniya-na-01-01-2024-goda-po-naselennym-punktam-magadanskoj-oblasti; https://www.49gov.ru/common/upload/1/editor/file/CHislennost_naseleniya_Magadanskoy_oblasti_po_munitsipalnym_obrazovaniyam_na_1_yanvarya_2025_goda.pdf

пунктов. В противном случае мы столкнемся с деформацией принципов местного самоуправления и федеративных отношений[23].

Взаимосвязанность опорных населенных пунктов и муниципальных образований очевидна. Важно найти действенные механизмы, которые обеспечивали бы эффективное взаимодействие (комплементарность) первых и вторых, т. е. механизмы, способные обеспечить синергетический эффект двух институтов.

ЛИТЕРАТУРА /REFERENCES

1. *Бреславский А.С.* Кризис урбанизации в Магаданской области (конец 1980-х – 2010-е гг.): динамика структурных и демографических показателей // Oriental Studies. 2022. Т. 15. № 6. С. 1227–1243. [*Breslavskiy A.S.* The crisis of urbanization in the Magadan region (late 1980s – 2010s): dynamics of structural and demographic indicators // Oriental Studies. 2022. Vol. 15. No. 6. Pp. 1227–1243]. DOI: 10.22162/2619-0990-2022-64-6-1227-1243. (In Russ.).
2. *Кожевников С.А., Ворошилов Н.В., Патракова С.С. и др.* Городские агломерации «второго эшелона»: особенности, проблемы и стратегические приоритеты развития: монография / Вологодский научный центр Российской академии наук / Под ред. С.А. Кожевникова. Вологда: ВолНЦ РАН, 2025. С. 11–14. [*Kozhevnikov S.A., Voroshilov N.V., Patrakova S.S. et al*. Urban Agglomerations of the «Second Echelon»: Features, Problems, and Strategic Development Priorities: Monograph / Edited by S.A. Kozhevnikov. Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences. Vologda: VolRC RAS, 2025. Pp. 11–14. (In Russ.).]
3. *Дегтярев П.Я.* Анклавный вектор пространственного развития России //Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 7 (417). С. 67–73. [*Degtyarev P.Ya.* Anclave Vector of Russia's Spatial Development // Bulletin of the Chelyabinsk State University. 2018. No. 7 (417). Pp. 67–73. (In Russ.).]
4. Денежно-кредитная и бюджетная политика в России: особенности взаимодействия / Под ред. член-корреспондента РАН А.А. Широва. М.: Клуб печати, 2026. Научный доклад ИНП РАН. М., 2026. [Monetary and Fiscal Policy in Russia: Features of Interaction / Edited by A.A. Shirov. Corresponding Member of the RAS. Moscow: Club of Printing, 2026. 404 p. Scientific Report of the Institute for Economic Forecasting of the RAS. Moscow, 2026. (In Russ.).] DOI: 10.47711/sr1-2026.
5. *Дружинин А.Г., Колосов В.А.* Стратегия пространственного развития России на период до 2030 года: новации и нерешенные задачи // Проблемы прогнозирования. 2025. № 4 (211). С. 47–57. [*Druzhinin A.G., Kolosov V.A.* Russia's Spatial Development Strategy for the Period up to 2030: Innovations and Unresolved Challenges // Studies on Russian Economic Development. 2025. No. 4 (211). Pp. 47–57. (In Russ.).] DOI: 10.47711/0868-6351-211-47-57.
6. *Маркварт Э., Киселева Н., Соснин Д.* Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. № 2. С. 95–111. [*Markvart E., Kiseleva N., Sosnin D.* The System of Reference Settlements as a Mechanism for Managing

[23] О чем мы писали в более ранних работах (см., например: [14]).

Spatial Development: Theoretical and Practical Aspects // The Authority. 2022. No. 2. Pp. 95–111. (In Russ.).]
7. *Мельникова Л.В.* Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. Т. 47. № 7. С. 5–19. [*Melnikova L.V*. City Size, Efficiency, and Economic Growth // EKO. Vol. 47. No. 7. Pp. 5–19. (In Russ.).]
8. *Минакир П.А., Найден С.Н*. Социальная динамика на Дальнем Востоке: дефект идей или провал институтов // Регион: экономика и социология, 2020. № 3 (107), С. 30–61. [*Minakir P.A., Naiden S.N.* Social Dynamics in the Far East: The Defect of Ideas or the Failure of Institutions // Region: Economics and Sociology, 2020. No. 3 (107), Pp. 30–61. (In Russ.).] DOI: 10.15372/REG20200302
9. *Одинцова А.В.* Опорные населенные пункты – новый приоритет пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2025. № 30(1). С. 2–70. [*Odintsova A.V*. Supportive Settlements – a New Priority of the Spatial Development of the Russian Federation // Federalism. 2025. Vol. 30. No. 1. Pp. 2–70. (In Russ.).] DOI: 10.21686/2073-1051-2025-1-52-70.
10. *Петриков А.В*. Устойчивое развитие российского села как специфическая мера демографической политики // Федерализм. 2026. Т. 31. № 1 (121). С. 76–91. [*Petrikov A.V*. Sustainable Development of the Russian Village as a Specific Measure of Demographic Policy // Federalism. 2026. Vol. 31. No. 1 (121). Pp. 76–91. (In Russ.).] DOI: 10.21686/2073-1051-2025-4-76-91.
11. Россия 2035: пространство развития. Научный доклад / под ред. член-корреспондента РАН А.А. Широва. М.: Динамик Принт, 2025. [Russia 2035: Space of Development. Scientific Report / edited by A.A. Shirov, Corresponding Member of the RAS. Moscow: Dinamic Print, 2025. (In Russ.).]
12. *Широв А.А., Кузнецова О.В., Михеева Н.Н., Узяков М.Н.* Роль пространственного развития при достижении национальных целей российской экономики // Проблемы прогнозирования. 2025. № 4 (211). С. 11–23. [*Shirov A.A., Kuznetsova O.V., Mikheeva N.N., Uzyakov M.N.* The Role of Spatial Development in Achieving the National Goals of the Russian Economy // Studies on Russian Economic Development. 2025. No. 4 (211). Pp. 11–23. (In Russ.).] DOI: 10.47711/0868-6351-211-11-23.
13. Экономика российских городов и городских агломераций. Вып. 5. Крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике. М.: Фонд «Институт экономики города», 2020. [The Economy of Russian Cities and Urban Agglomerations. Iss. 5. The Largest Urban Agglomerations of Russia in the Global Economy. Moscow: Institute of Urban Economics Foundation, 2020. (In Russ.).]
14. *Бухвальд Е.М., Виленский А.В., Одинцова А.В., Сорокина Н.Ю.* Новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации: старые проблемы и новые решения: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2025. [*Buchwald E.M., Vilensky A.V., Odintsova A.V., Sorokina N.Yu.* The New Spatial Development Strategy of the Russian Federation: Old Problems and New Solutions: Scientific Report. M.: Institute of Economics of the RAS, 2025. (In Russ.).]

Дата поступления рукописи: *11.06.2026 г.*
Дата принятия к публикации: *13.08.2026 г.*

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Одинцова Александра Владимировна – доктор экономических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
Aleksod@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Aleksandra V. Odintsova – Dr. Sci. (Econ.), Chief Researcher, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the RAS, Moscow, Russia
Aleksod@yandex.ru

ISSUES OF INSTITUTIONALIZATION OF SUPPORT POPULATION POINTS IN THE CONTEXT OF RUSSIA'S SPATIAL DEVELOPMENT PRIORITIES

The article analyzes issues related to the institutionalization of support population points as a new spatial priority of the state policy for the socioeconomic development of the Russian Federation. It has been shown that the Strategy for Russia's Spatial Development until 2030 with a perspective until 2036, published in 2024 maintains continuity with the 2019 Strategy while also defining new approaches to solving the problem of socio-economic differentiation of the country's territories. The author assumes that the institutionalization of reference settlements, involves both the formation of a set of conditions that create a favorable institutional environment for them to perform the functions and priorities for which they were introduced, and the provision of a unified institutional framework for spatial development of Russia. It is considered the issue of inevitable interconnectedness of support population points and municipalities and the resulting need to ensure complementarity in reforming the institutional framework for spatial development in our country to ensure a synergistic effect in the functioning of the two named institutions.

Keywords: *spatial development, institutionalization, institutional complementarity, support population points, spatial development priorities, local self-government, municipalities, federal relations.*
JEL: A10, R50, R58.