



DOI: <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2025.3.1>

UDC 332.1:338.262(470+571)
LBC 65.050.14(2Рос)

Submitted: 19.05.2025
Accepted: 09.06.2025

**SUPPORT SETTLEMENTS:
A NEW VECTOR OF MUNICIPAL REFORM IN RUSSIA**

Evgeniy M. Buchwald

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Olga N. Valentik

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Abstract. The article emphasizes that the adoption in 2019 the first in the domestic practice of public administration Spatial Development Strategy and its subsequent updating in 2025 confirmed the need for the continuous perfection of the institutional and instrumental apparatus of the spatial regulation and regional development policy. One of the most interesting innovations in this area, presented in the Spatial Development Strategy 2025, should be considered the “launch” of the institute of so-called anchor or support settlements. In our opinion, this measure has certainly serious constructive and simultaneously quite problematic sides. The former consist in actual attempts to restore, taking into account the experience of previous years, the principle of support in the formation of institutions of spatial development, primarily at the regional and sub-regional level. In turn, the negative context is seen in the absence of a detailed consideration of the conditions and mechanisms for the practical implementation of the principle of support in the context of certain situations of spatial development.

Key words: strategic planning, local self-government, municipal reform, principle of support, support settlements.

Citation. Buchwald E.M., Valentik O.N. Support Settlements: A New Vector of Municipal Reform in Russia. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika* [Journal of Volgograd State University. Economics], 2025, vol. 27, no. 3, pp. 6-16. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2025.3.1>

УДК 332.1:338.262(470+571)
ББК 65.050.14(2Рос)

Дата поступления статьи: 19.05.2025
Дата принятия статьи: 09.06.2025

**ОПОРНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ:
НОВЫЙ ВЕКТОР МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ**

Евгений Моисеевич Бухвальд

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

Ольга Николаевна Валентик

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье подчеркивается, что принятие в 2019 г. первой в отечественной практике государственного управления Стратегии пространственного развития и ее последующее обновление в 2025 г. под-

твердили необходимость постоянного совершенствования и расширения институционально-инструментального аппарата политики пространственного регулирования и регионального развития. Одной из наиболее интересных новаций в этом направлении, представленных в Стратегии пространственного развития 2025, следует считать «запуск» института так называемых опорных населенных пунктов. Эта мера, как показано в работе, имеет как безусловно конструктивные, так и достаточно проблемные стороны. Первые заключены в актуальных попытках восстановить, учитывая опыт прошлых лет, принцип опорности или приоритетности в качестве одного из важных регуляторов формирования институтов пространственного развития, прежде всего на региональном и субрегиональном уровне. В свою очередь, негативный контекст видится в отсутствии на данный момент детальной проработки условий и механизмов практической реализации принципа опорности в рамках тех или иных ситуаций пространственного развития.

Ключевые слова: стратегическое планирование, местное самоуправление, муниципальная реформа, «принцип опорности», опорные населенные пункты.

Цитирование. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Опорные населенные пункты: новый вектор муниципальной реформы в России // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. – 2025. – Т. 27, № 3. – С. 6–16. – DOI: <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2025.3.1>

Постановка проблемы

Те социально-экономические проблемы, с которыми столкнулась Российская Федерация на протяжении последних нескольких лет, свидетельствуют о необходимости полной мобилизации страной всех ресурсов для достижения своего устойчивого социально-экономического развития. Необходимой частью этой работы следует считать проведение гибких, целеориентированных реформационных процессов, позволяющих адаптировать все системы хозяйствования частного и публичного управления к условиям и требованиям современной экономики – экономики знаний, инноваций, гражданского выбора и высокой ответственности. Особенностью таких реформ также выступает их системность, глубоко аргументированное целеполагание, ориентированное на долгосрочную перспективу развития общества и государства. При этом принцип системности реформ означает, что проводимые преобразования должны затрагивать все стороны жизни общества и государства не только взаимосвязанно, но и сбалансированно по социально-экономическим, финансово-бюджетным и иным составляющим. Не должно быть тех направлений, по которым реформы осуществляются активно, и тех, где они зачастую практически незаметны и тем более откровенно малопродуктивны. Между тем подобная несбалансированность реформ во многом характерна для современной России [Баринаева и др., 2023].

За последние четверть века своеобразным эпицентром реформ в стране стали про-

блемы ее институциональной организации, в частности местного самоуправления. Можно сказать, что в указанный период эта сторона развития общества и государства практически непрерывно находится в полосе глубоких преобразований политико-географического, институционального, социально-экономического, налогово-бюджетного и иного характера. Однако было бы явным несоответствием действительности сделать вывод, что длительная полоса преобразований в этой сфере обеспечила ей существенный позитивный «прорыв». Глубокая неудовлетворенность положением дел в сфере муниципального развития по-прежнему сохраняется, а поток адресуемых ей критических оценок со стороны как частных, так и публичных структур практически не ослабевает [Маркварт и др., 2022].

Причина видится в том, что и само функционирование российского местного самоуправления, и все попытки его совершенствования никак не могут обрести качественной и стабильной нормативно-правовой базы, а таковая в той мере, в какой она вообще наличествует, в свою очередь, не опирается на формирование долговременной (концепции) стратегии развития муниципальной России. Складывается ситуация, при которой выходящие в свет законы, стратегии и пр. по развитию местного самоуправления, его правовых и экономических основ, а также институциональных форм и проч. на деле не содержат в себе системного видения перспектив для муниципалитетов страны и ее граждан. В результате возникает необходимость бесконечной коррек-

тировки и дополнения принимаемых нормативных правовых актов и разработок методического и программного характера. Эти документы перестают нормально восприниматься не только представителями органов государственного и муниципального управления, но и рядовыми гражданами как непосредственными субъектами всей системы муниципальных отношений [Бухвальд и др., 2023].

Российское местное самоуправление в лабиринтах права

Ярким примером может служить ситуация с ФЗ № 131, принятым в 2003 г. [Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003, 2025]. В ходе работы над данным законодательным актом экспертами многократно высказывалось мнение, что для обеспечения высокого качества этого закона и его продуктивного использования в правоприменительной практике принятие закона следует предварить разработкой долговременной концепции развития российского местного самоуправления. Однако этого сделано не было, и последующая правоприменительная практика выявила в данном законодательном акте столько погрешностей и несоответствий «духу времени», что для их устранения в законе потребовались десятки изменений и дополнений.

В итоге получилось так, что практически 20 лет российское местное самоуправление находилось в некоем «подвешенном» состоянии постоянного ожидания все новых реформ, когда невозможно было предугадать, какие еще изменения в этой сфере могут быть предприняты в предстоящей перспективе [Упоров, 2024]. В этой ситуации было трудно рассчитывать на весомый вклад местного самоуправления в экономику и социальное развитие страны, тем более на основе использования методов стратегического планирования. В этом смысле одни новации, принесенные уже после принятия Стратегии пространственного развития 2019 г. (далее – СПР-2019) и ФЗ № 131, давали возможность более конструктивно оценить перспективы российского самоуправления, а другие, напротив, лишь усиливали имеющиеся здесь элементы неопределенности.

Не случайно за 20 лет с момента принятия ФЗ № 131 появилось немало указаний от-

носительно необходимости подготовки стратегических документов, так или иначе детализирующих проблемы и перспективы развития российского местного самоуправления и, соответственно, создающих основу для его более качественного нормативно-правового регулирования. Так, на заседании Совета по развитию местного самоуправления в 2020 г. Президент РФ В.В. Путин отметил необходимость значительно улучшить координацию во всем, что касается местного самоуправления. Уже тогда Президент РФ обратился ко всем заинтересованным сторонам с призывом начать разработку проекта новых «Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года» [Заседание Совета по развитию ... , 2023].

Подобный документ разрабатывался; был подготовлен проект соответствующего президентского Указа, но до настоящего времени этот документ так и не появился, несмотря на его востребованность. Разного рода альтернативные разработки и дополнения исчерпывающе эту проблему не решили. Реальные возможности качественного продвижения в этом направлении сложились только на основе перехода путей решения вопроса о будущем российского местного самоуправления в сферу стратегического планирования на основе реализации всех требований относительно такого планирования (системность, четкое целеполагание и правовое регулирование; адекватное экономическое обеспечение и пр.).

Первый в ряду этих стратегических документов по местному самоуправлению – СПР-2019, хотя, по мнению экспертов и представителей муниципального сообщества, содержал в себе многочисленные пробелы и просчеты. Тем не менее этот документ утвердил пространственное развитие как необходимый объект стратегического планирования и законодательного регулирования, в частности в разрезе ключевых принципов и задач развития местного самоуправления в стране.

Ряд последующих, близких по общей направленности документов существенно обогатили представления о задачах и инструментах политики пространственного стратегирования. Однако было очевидно, что многие аспекты этой практики управления по-прежнему нуждаются в дальнейшем осмыслении и

конкретизации. Особенно это относится к тем сторонам стратегического планирования и управления, которые касаются именно пространственных аспектов социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных образований, а также системы институтов и инструментов государственного регулирования отношений местного самоуправления.

Потребность в обновлении стратегического видения перспектив российского самоуправления и путей усиления его вклада в обеспечение устойчивого социально-экономического развития территорий особо четко обозначилась после появления законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который был принят в первом чтении 25 января 2022 г. [Федеральный закон № 33-ФЗ, 2025]. Этот законопроект страдал целым комплексом ошибочных установок, в частности в плане усечения природы местного самоуправления как феномена гражданского общества [Пенизев, 2024]. В целом данный законопроект еще раз подтвердил невозможность формирования качественной правовой базы местного самоуправления вне стратегического видения всех направлений его дальнейшего развития [Нифанов, 2024; Копанина и др., 2025].

В этой ситуации дальнейшее рассмотрение данного законопроекта пришлось отложить (фактически до конца 2024 г.), а работа над новыми стратегическими документами по развитию местного самоуправления существенно застопорилась. В результате в отсутствие «адресного» документа стратегического планирования основой документального оформления такого видения перспектив местного самоуправления в последние годы оставались, прежде всего, стратегии пространственного развития Российской Федерации.

19 ноября 2023 г. на заседании Стратегической сессии по развитию инфраструктуры было озвучено намерение Правительства России представить в 2024 г. концепцию новой «Стратегии пространственного развития Российской Федерации», подготовленную с учетом новых геополитических вызовов, а также новых федеральных, региональных и муниципальных приоритетов социально-экономического развития. Однако, в отличие от предшествующего аналогичного документа

2019 г., принятие Стратегии пространственного развития 2025 г. (далее – СПР-2025) не предварялось значительным числом различных проектных вариантов, экспертных обсуждений и пр. В итоге нельзя не констатировать, что значительное число конструктивных рекомендаций и критических замечаний, ранее высказанных в ходе обсуждения различных проектов СПР-2019 и ее итогового варианта, так и не нашло своего практического воплощения [Попадюк, 2022]. Видимо, это и стало причиной утверждения позиции, что все дебаты вокруг новой СПР-2025 следует свести к минимуму, что фактически и имело место.

Тем не менее известная публичность в продвижении названных стратегий в целом дала позитивный результат. При всех различиях в подходе к решению тех или иных практических вопросов пространственного стратегирования оба документа продемонстрировали глубокое понимание того, что стратегия должна базироваться именно на концептуальном осмыслении ее главной цели и основных положений; на развернутом, конкретном целеполагании и разностороннем согласовании со всеми иными документами стратегического планирования. Сказанное в полной мере касается требования относительно исчерпывающего правового регулирования каждой стратегии [Распоряжение Правительства РФ № 207-р, 2019; Распоряжение Правительства РФ № 4146, 2024].

Отход от этих принципов не только дезавуирует всю региональную политику государства, но и создает дополнительные угрозы его экономической безопасности и социальной стабильности. Речь идет о возможности нарушения таких основополагающих норм (требований) политики пространственного регулирования, как сохранение единства социально-экономического пространства страны, позитивное экономическое выравнивание этого пространства, обеспечение равнодоступности социальных благ для всего населения страны, активное использование инструментов межрегионального и межмуниципального сотрудничества и пр.

Однако нельзя не отметить, что на деле оба названных выше документа стратегического планирования, как мы полагаем, не уделили должного внимания вопросу о правовом

регулировании основ и ведущих институтов государственной политики пространственного (регионального) развития. Между тем вне такого регулирования эта политика остается «открытой» для разного рода недомолвок и «шатаний». Подобную позицию не следует рассматривать как преобладание формальных подходов к стратегированию над содержательными. В реальности же правовые нормы не создают экономические институты, но обеспечивают (или не обеспечивают!) их эффективное функционирование. Сегодня это в полной мере подтверждается практикой институционального регулирования в России.

Прежде всего, это находит отражение в том, как в действующей практике утверждается и реализуется «принцип опорности» в пространственном развитии. Создание «точек опорности» в лице особой системы населенных пунктов характеризуется в СПР как один из приоритетов социально-экономического развития страны; приоритетов, нуждающихся в соответствующей экономической и правовой поддержке со стороны государств [Глигич-Золотарева и др., 2024; Дементьев и др., 2024; Одинцова, 2025]. В этом смысле вполне символично то, что на рубеже 2024–2025 гг. полностью обновленная Стратегия пространственного развития по времени ее принятия (декабрь 2024 г.) фактически совпала с одобрением нового закона о местном самоуправлении в стране (ФЗ № 33). И сегодня наиболее важные новации СПР-2025 могут быть системно осмыслены и практически реализованы только в увязке с нормами, закрепленными в данном законодательном акте. То, что в ФЗ № 33 тема опорных населенных пунктов вообще никак не отражена, может быть объяснено только досадным недоразумением.

Представленные в СПР институты местного самоуправления и инструменты их государственного регулирования должны иметь достаточное экономическое обоснование и четкое законодательное оформление и, кроме того, отвечать всем правовым и институциональным требованиям государства федеративного типа. В особой мере сказанное выше характерно для такой новации в сфере пространственной организации экономики России и ее регулирования, как названные выше «опорные населенные пункты» или просто «опорники».

В соответствии с СПР-2025 «опорный населенный пункт» – 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 [Распоряжение Правительства РФ № 4146, 2024]. Однако на деле принцип опорности распространяется в СПР-2025 значительно шире проблематики функционирования поселенческого уровня пространственной структуры экономики и имеет прямую связь с самыми различными процессами в экономике.

Именно поэтому «принцип опорности» нельзя сводить только к оптимизации процессов территориального расселения и оказания социальных услуг. На практике этот принцип имеет глубокую экономическую подоплеку. Он отражает собой тесную взаимосвязь преобразований в хозяйственной и социальной сферах, в отраслевой и пространственной структуре экономики. Соответственно, характер и степень этой взаимосвязи определяют меру позитивного воздействия принципа опорности на социально-экономическое развитие различных поселений страны. Это подтверждается опытом не одного десятилетия различных реформационных процессов в Российской Федерации, когда принципы «опорности», «приоритетности» неоднократно, хотя и не всегда достаточно удачно, использовались для обоснования путей более быстрого решения экономических и социальных задач самого различного характера.

В частности, явные фрагменты или инструменты реализации принципов «опорности» и/или приоритетности использовались при преобразовании нашего сельского хозяйства на базе системы тракторных станций (МТС как маяки социалистического переустройства сельского хозяйства – конец 1920-х гг.); при массовом преобразовании колхозов в совхозы (вторая половина 1950-х гг.); при реализации курса на ликвидацию так называемых «неперспективных» деревень (поселений), а также на освоение залежных земель в начале 1960-х гг. и пр.

Например, согласно решениям, принятым на рубеже 1950–1960-х гг., поселения (села и

деревни) подразделялись на две группы в зависимости от того, какова была их численность населения, насколько они были обеспечены инфраструктурой и коммуникациями и в какой степени это соответствовало задачам хозяйственного развития данной местности. В результате были выделены перспективные поселения (уже тогда использовался термин «опорные»), численность населения которых составляла не менее 1–1,5 тыс. чел., и «неперспективные» с меньшей численностью населения, в число которых попадало до 80 % из общего числа поселений. Другими словами, уже тогда в поселенческой сети страны выделялись опорные пункты – «перспективные села», в которые планировалось переселить жителей малых населенных пунктов. Предполагалось, что это изменение поселенческой структуры будет способствовать лучшему развитию социально-культурной и бытовой сферы села, приблизив ее к городским стандартам, а также снизит поток переселенцев из сельской местности в города.

Эти планы не были реализованы в полной мере. Тем не менее в поселенческой сети страны произошли существенные изменения. За 1959–1979 гг. число сельских населенных пунктов в РСФСР уменьшилось до 177,1 тыс. – на 60,2 %, в целом по СССР – до 383,1 тыс., на 54,3 %. В то же время ликвидация «неперспективных» поселений не сопровождалась таким же активным преобразованием «перспективных». Благоустройство и расширение индивидуального жилищного строительства в пределах опорных поселений осуществлялись в условиях постоянной нехватки ресурсов. Зачастую для целей переселения возводились многоквартирные панельные дома городского типа. В итоге 2/3 переселенцев мигрировали не в определенные для них «опорные» населенные пункты, а главным образом в районные центры, города и даже в другие регионы страны. Этому способствовали такие факторы, как недостаточная обустроенность жилья и социальных объектов в «опорных» поселениях, а также осуществленная в этот период всеобщая паспортизация населения СССР (реальная свобода перемещения и трудоустройства в различных регионах страны).

Все эти реформационные инициативы содержали в себе важные конструктивные

заделы, однако они имели ограниченный позитивный эффект из-за проблемности целевых установок, их явной политизации; недостаточной экономической и организационной подготовки. Все это – важные уроки для практического использования принципов «опорности» и «приоритетности» в современных условиях, особенно если есть основания полагать, что использование окажет влияние на территориальное распределение трудовых ресурсов и населения в целом.

Станут ли «опорники» реальной опорой экономического роста?

Наиболее значимыми в этом смысле, на наш взгляд, представляются те новации, которые касаются экономико-правовых и институциональных основ функционирования российского местного самоуправления. С этой точки зрения нельзя не отнести СПР-2025 к числу наиболее значимых новаций последних лет в теории и методологии пространственного управления и стратегирования. Такими новациями можно считать, например, возврат в научный оборот «принципа опорности» как значимого регулятора тенденций пространственного развития в экономике. В СПР-2019 идея опорности, «опорных точек» или поселений вообще не ставилась. Но в СПР-2025 «опорные точки» не просто включаются в стратегическую перспективу пространственного развития, но и рассматриваются как центры концентрации всех видов ресурсов и внимания с целью реализации «эффекта масштаба» при осуществлении наиболее значимых проектов в хозяйственной и социальной сферах.

Особо контрастно акцент на принцип опорности и механизмы его практической реализации заметен на (локальном) поселенческом уровне пространственной структуры расселения страны. Об этом свидетельствует и исторический опыт государства, когда перед практикой «опорности» ставились самые различные цели экономического и социального планов. Он же показывает, что одним из важнейших условий эффективности реформ, в том числе и в сфере пространственного развития, выступают четкость в формулировке основных понятий, целей намечаемых преобразований и механизма их достижения. Авторы уже от-

мечали ранее, что пока целеполагание было и остается одним из самых уязвимых мест в российской практике стратегического планирования и управления. К сожалению, не удалось в полной мере решить эту проблему и при принятии СПР-2025. Так, в документе основная цель его реализации определяется как формирование сбалансированной системы пространственного развития для достижения национальных целей, поиск оптимальных форм территориальной организации экономики, развитие опорных населенных пунктов.

Такая формулировка сразу генерирует цепь дополнительных вопросов, без ответа на которые заявленное целеполагание СПР принимает чисто декларативный характер. Так, очевидно нуждаются в конкретизации такие понятия, как сбалансированная система пространственного развития (сбалансированность чего с чем имеется в виду?); оптимальные формы территориальной организации экономики (что это за формы и в чем критерий их оптимизации?) и пр. Откровенная «размытость» основных положений и целей СПР-2025 неизбежно проецируется и на формулировку многих «рабочих» институтов и инструментов этого документа стратегического планирования, а также на представление ожидаемых результатов их практического осуществления.

Не ясно, почему в территориальном аспекте функция (статус) опорности адресуется именно населенным пунктам, а не муниципальным образованиям? Для ответа на данный вопрос следует, прежде всего, разобраться в том, что конкретно несет в себе этот статус. По мнению авторов, в данном случае этот термин или статус содержательно близок к понятию «патронаж», то есть предполагает наличие неких «попечительских» функций субъекта опорности в отношении иных объектов (населенных пунктов). Если таких опекаемых нет или их круг неочевиден, то и сам феномен опорности теряет смысл.

Этот круг вопросов применительно к локальному уровню пространственного регулирования должны были бы разрешить целевые дополнения к федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления именно в части институции «опорных поселений». Эти дополнения должны четко зафиксировать тот круг экономических, соци-

альных, экологических и иных проблем, в решении которых «опорные поселения» принимают участие наряду с «прочими» поселениями, и, наоборот, прочие поселения должны иметь гарантию соучастия «опорников» в решении их задач хозяйственного и социального развития.

Ряд нерешенных вопросов остается и в связи с официальной номинацией самого принципа опорности. Прежде всего, это касается вопроса о том, остается ли данный опорный населенный пункт в действующей схеме муниципальной организации и управления, в действующей системе местных финансов. Кроме того, желательность законодательного регулирования данного круга вопросов связана с тем, что статус или феномен опорности предполагает наличие у субъекта опорности необходимых полномочий и обеспечивающих их экономических ресурсов.

Между тем из всего круга потенциальных обладателей статуса опорности на локальном уровне такими ресурсами и полномочиями может обладать только муниципалитет (муниципальное образование) как полномочный орган публичной власти. А вот институции поселения, населенного пункта, территории и прочее выглядят, на наш взгляд, в данном случае неудовлетворительно. Прежде всего, тех полномочий и ресурсов, о которых было сказано выше, поселение или населенный пункт (если они не имеют муниципального статуса) не обладают. Поселение или населенный пункт – это вообще понятия в большей мере экономико-географические, а не публично-правовые. Даже «своим» гражданам поселение может помочь лишь обращаясь к средствам местного (муниципального) бюджета и/или ресурсам муниципального имущества. Обязательность некоего бюджетного статуса «опорника» очевидна даже в том случае, если он будет формировать свои финансовые ресурсы за счет простого перераспределения бюджетных средств (например, в виде субсидий).

Кроме того, следует иметь в виду, что в силу намечаемых реформ ставка на институцию поселения как базу реализации практики опорности не вполне оправдана в силу заявленного отказа от поселенческой основы местного самоуправления в России. Достаточно определенно эта перспектива выражена в

СПР-2025, где отмечена важность перехода регионов России к одноуровневой системе муниципального устройства вне сплошной сети поселений (городские и городские). Теоретически, конечно, возможно закрепление опорного статуса за округами (формально это также поселения). Однако в этом случае круг опекаемых «опорниками» населенных пунктов (до 100 и более) может оказаться слишком велик для реализации функций опорности качественно и в полном объеме. В этой ситуации четкая пространственная привязка практики опорности теряется, лишается достаточной конкретности, а функции управления ею существенно осложняются.

Не ясно также, кем конкретно и на каком конкретно основании принимается решение о том, что тот или иной населенный пункт включается в число опорных; учитывается ли при этом мнение населения, мнение предпринимательского сообщества и пр. Принципиально важно уточнить в законе меру «федерализации» условий создания и функционирования системы опорных населенных пунктов, а именно то, является ли система критериев создания опорных населенных пунктов, равно как и их обязательства в отношении прочих поселений, единообразными по всей стране или субъекты Федерации вправе корректировать (расширять или сокращать) этот перечень, модифицировать критерии выделения опорных поселений, приспособив к своим условиям механизмы финансирования деятельности «опорников» и пр.

Заключение

Институциональные и иные новации в сфере местного самоуправления, в частности связанные с «запуском» системы опорных населенных пунктов, в целом создают посылки к стабилизации экономико-правовых основ функционирования всех институтов муниципальной России. Однако анализ появившихся в этой связи стратегических и нормативных правовых документов говорит о том, что предложенная в них модель реформ страдает неполнотой и требует некоторого числа поправок и дополнений. Главные из них касаются более четкого позиционирования опорных населенных пунктов в системе институтов российского местного самоуправления, в том чис-

ле с учетом специфики различных типов регионов, с различными условиями хозяйствования и проживания населения [Фаузер и др., 2019; Поварницын, 2023]. Имеющиеся методические материалы и только в самом общем виде и безотносительно к специфике отдельных регионов страны определяют подходы к территориальной дислокации опорных населенных пунктов и прилегающих к ним территорий [Распоряжение Правительства РФ № 4132-р, 2022]. Это касается также условий и механизмов «включения» таких поселений в бюджетный процесс и систему местных финансов в целом. Необходима перспектива последовательного перехода от опорных пунктов в более общем плане к конкретным точкам экономического роста и механизмам их практической реализации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Барина, Е. И. Направления актуализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации / Е. И. Барина, И. Н. Петрыкина // Современная экономика: проблемы и решения. – 2023. – № 5 (161). – С. 8–15. – DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/5/8-15
- Бухвальд, Е. М. Корректировки в Стратегии пространственного развития: есть значимые продвижения? / Е. М. Бухвальд, О. Н. Валентик // Региональная экономика. Юг России. – 2023. – Т. 11, № 1. – С. 31–42. – DOI: 10.15688/re.volsu.2023.1.3
- Глигич-Золотарева, М. В. Развитие опорных населенных пунктов в контексте пространственного развития Российской Федерации / М. В. Глигич-Золотарева, Н. И. Лукьянова // Федерализм. – 2024. – Т. 29, № 4 (116). – С. 23–46. – DOI: 10.21686/2073-1051-2024-4-23-46
- Дементьев, А. Н. Идеология опорных населенных пунктов в пространственном развитии России / А. Н. Дементьев, М. Н. Матвеев // Бюджет. – 2024. – № 1 (253). – С. 62–65.
- Заседание Совета по развитию местного самоуправления. – 2023. – 20 апр. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701>
- Копанина, Я. А. Развитие местного самоуправления в России / Я. А. Копанина, В. В. Копча // Российское государство и общество: особенности современного состояния : материалы XVI Всерос. науч.-практ. конф. – Чебоксары : Новое время, 2025. – С. 149–154.
- Маркварт, Э. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным

- развитием: теоретические и практические аспекты / Э. Маркварт, Н. Н. Киселева, Д. П. Соснин // *Власть*. – 2022. – Т. 30, № 2. – С. 95–111.
- Нифанов, А. Н. Территориальные трансформации местного самоуправления / А. Н. Нифанов // *Нравственные императивы российской государственности* : сб. науч. тр. Первого Белгород. Междунар. юрид. форума, г. Белгород, 11–12 сентября 2024 г. В 2 т. Т. 1. – Белгород : БелГУ, 2024. – С. 104–110.
- Одинцова, А. В. Опорные населенные пункты – новый приоритет пространственного развития Российской Федерации / А. В. Одинцова // *Федерализм*. – 2025. – № 1. – С. 52–71. – DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-52-70>
- Пенизев, М. В. «Огосударствление» местного самоуправления: угроза конституционным принципам / М. В. Пенизев // *Енисейские политико-правовые чтения* : сб. науч. ст. по материалам XVI Всерос. науч.-практ. конф., г. Красноярск, 20–21 сентября 2024 г. – Красноярск : Краснояр. рег. отд.-ние Общерос. общ. орг. «Ассоциация юристов России», 2024. – С. 241–245.
- Поварницын, Д. А. Система опорных населенных пунктов Пермского края и критерии их определения / Д. А. Поварницын // *Актуальные вопросы формирования регионального пространства: управленческий и экономический контекст* : сб. науч. ст. по материалам III Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, г. Пермь, 1 июня 2023 г. – Пермь : Перм. гос. нац. исслед. ун-т, 2023. – С. 86–94.
- Попадюк, Н. К. Место Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года в системе стратегирования России на долгосрочную перспективу / Н. К. Попадюк // *Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник* : материалы XIII Междунар. науч.-практ. конф. Вып. 17, ч. 2 / отв. ред. В. И. Герасимов. – М. : Ин-т науч. информ. по общ. наукам РАН, 2022. – С. 148–149.
- Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <https://www.government.ru/docs/35733/>
- Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2022 г. № 4132-р. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405920097/>
- Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146 «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411143583/?ysclid=m5y23glfãf329081926>
- Упоров, И. В. Структура и содержание законов о местном самоуправлении СССР, РСФСР, Российской Федерации : крат. ист.-прав. обзор / И. В. Упоров // *Тенденции развития науки и образования*. – 2024. – № 115-9. – С. 118–124. – DOI: [10.18411/trnio-11-2024-412](https://doi.org/10.18411/trnio-11-2024-412)
- Фаузер, В. В. Методика определения опорных поселений российской Арктики / В. В. Фаузер, А. В. Смирнов, Г. Н. Фаузер // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. – 2019. – Т. 12, № 5. – С. 25–43. – DOI: [10.15838/esc.2019.5.65.2](https://doi.org/10.15838/esc.2019.5.65.2)
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=maxmadjlui342137709
- Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». – URL: <http://www.publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202503200023>

REFERENCES

- Barinova E.I., Petrykina I.N. Napravleniya aktualizacii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii [Directions for Updating the Spatial Development Strategy of the Russian Federation]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya* [Modern Economy: Problems and Solutions], 2023, no. 5 (161), pp. 8-15. DOI: [10.17308/meps/2078-9017/2023/5/8-15](https://doi.org/10.17308/meps/2078-9017/2023/5/8-15)
- Buhvald E.M., Valentik O.N. Korrektirovki v Strategii prostranstvennogo razvitiya: est znachimye prodvizheniya? [Amendments in Spatial Development Strategy: Are There any Significant Advances?]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 11, no. 1, pp. 31-42. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.3>
- Gligich-Zolotareva M.V., Lukyanova N.I. Razvitie opornyh naseleennyh punktov v kontekste prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii [The Development of Anchor Settlements in the Context of the Spatial Development of the Russian Federation]. *Federalism*, 2024, vol. 29, no. 4 (116), pp. 23-46. DOI: [10.21686/2073-1051-2024-4-23-46](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-23-46)
- Dementiev A.N., Matveev M.N. Ideologiya opornyh naseleennyh punktov v prostranstvennom razviti Rossii [Ideology of Anchor Settlements in the Spatial Development of Russia].

- Byudzhet* [Budget Magazine], 2024, no. 1 (253), pp. 62-65.
- Zasedanie Soveta po razvitiyu mestnogo samoupravleniya* [Meeting of the Council for the Development of Local Self-Government]. 2023. April 20. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701>
- Kopanina Ya.A., Kopcha V.V. Razvitie mestnogo samoupravleniya v Rossii [Development of Local Self-Government in Russia]. *Rossijskoe gosudarstvo i obshchestvo: osobennosti sovremennogo sostoyaniya: materialy Vseros. nauch.-prakt. konf.* [The Russian State and Society: Features of the Current State. Proceedings of the 16th All-Russian Scientific and Practical Conference]. Cheboksary, Novoye vremya Publ., 2025, pp. 149-154.
- Markvart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. Sistema opornykh naselennykh punktov kak mekhanizm upravleniya prostranstvennym razvitiem: teoreticheskie i prakticheskie aspekty [The System of Anchor Settlements as a Mechanism for Managing Spatial Development: Theoretical and Practical Aspects]. *Vlast* [The Power], 2022, vol. 30, no. 2, pp. 95-111.
- Nifanov A.N. Territorialnye transformacii mestnogo samoupravleniya [Territorial Transformations of Local Self-Government]. *Nravstvennyye imperativy rossiyskoy gosudarstvennosti: sb. nauch. tr. Pervogo Belgorod. Mezhdunar. yurid. foruma, g. Belgorod, 11–12 sentyabrya 2024 g. V 2 t. T. 1* [Moral Imperatives of Russian Statehood. Collection of Scientific Papers of the First Belgorod International Legal Forum, Belgorod, September 11–12, 2024. In 2 Vols. Vol. 1]. Belgorod, BelGU, 2024, pp. 104-110.
- Odintcova A.V. Opornye naselennyye punkty – novyy prioritet prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii [Anchor Settlements – A New Priority of Spatial Development of the Russian Federation]. *Federalism*, 2025, no. 1, pp. 52-71. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-52-70>
- Penizev M.V. «Ogosudarstvlenie» mestnogo samoupravleniya: ugroza konstitucionnym principam [“Nationalization” of Local Self-Government: A Threat to Constitutional Principle]. *Yeniseyskiye politiko-pravovyye chteniya: sb. nauch. st. po materialam XVI Vseros. nauch.-prakt. konf., g. Krasnoyarsk, 20–21 sentyabrya 2024 g.* [Yenisei Political and Legal Readings. Collection of Scientific Articles Based on the Proceedings of the 16th All-Russian Scientific and Practical Conference, Krasnoyarsk, September 20–21, 2024]. Krasnoyarsk, Krasnoyar. reg. otd-niye Obshcheros. obshch. org. «Assotsiatsiya yuristov Rossii», 2024, pp. 241-245.
- Povarnitsyn D.A. Sistema opornykh naselennykh punktov Permskogo kraia i kriterii ih opredeleniya [The System of Supporting Settlements of the Perm Territory and the Criteria for Their Determination]. *Aktualnyye voprosy formirovaniya regionalnogo prostranstva: upravlencheskiy i ekonomicheskii kontekst: sb. nauch. st. po materialam III Vseros. nauch.-prakt. konf. s mezhdunar. uchastiyem, g. Perm, 1 iyunya 2023 g.* [Current Issues of the Formation of Regional Space: Managerial and Economic Context. Collection of Scientific Articles Based on the Proceedings of the 3rd All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation, Perm, June 1, 2023]. Perm, Perm. gos. nac. issled. un-t, 2023, pp. 86-94.
- Popadyuk N.K. Mesto Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii do 2025 goda v sisteme strategirovaniya Rossii na dolgosrochnuyu perspektivu [The Place of the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation until 2025 in the System of Russia’s Long-Term Strategy Planning]. Gerasimov V.I., ed. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya. Yezhegodnik: materialy XIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Russia: Development Trends and Prospects. Yearbook. Proceedings of the 13th International Scientific and Practical Conference]. Moscow, In-t nauch. inform. po obshch. naukam RAN, 2022, iss. 17, pt. 2, pp. 148-149.
- Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 13 fevralya 2019 g. № 207-r «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda»* [Decree of the Government of the Russian Federation dated February 13, 2019 No. 207-r “On the Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025”]. URL: <https://www.government.ru/docs/35733>
- Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 23 dekabrya 2022 g. № 4132-r* [Order of the Russian Federation Economy No. 4132-r of December 23, 2022]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405920097/>
- Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 28 dekabrya 2024 g. № 4146 «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda s prognozom do 2036 goda»* [“On the Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2030 with a Forecast up to 2036”]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411143583/?ysclid=m5y23glfaf329081926>
- Uporov I.V. Struktura i sodержanie zakonov o mestnom samoupravlenii SSSR, RSFSR,

- Rossijskoj Federacii: krat. ist.-prav. obzor [Structure and Content of the Laws of Local Self-Government of the USSR, RSFSR, Russian Federation. Brief Historical and Legal Review]. *Tendencii razvitiya nauki i obrazovaniya* [Trends in the Development of Science and Education], 2024, no. 115-9, pp. 118-124. DOI: 10.18411/trnio-11-2024-412
- Fauzer V.V., Smirnov A.V., Fauzer G.N. Metodika opredeleniya opornyh poselenij rossijskoj Arktiki [Methodology for Determining Anchor Settlements in Russian Arctic]. *Ekonomicheskie i socialnye peremeny: fakty, tendencii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2019, vol. 12, no. 5, pp. 25-43. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.2
- Federalnyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (red. ot 13.12.2024) «Ob obshchih printsipah*

organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoj Federatsii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2025) [Federal Law No. 131-FZ of Oct. 6, 2003 (As Amended on December 13, 2024) “On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation” (As Amended and Supplemented, Effective January 1, 2025)]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=maxmadj1ui342137709

Federalnyy zakon ot 20 marta 2025 g. № 33-FZ «Ob obshchih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v yedinoj sisteme publichnoy vlasti» [Federal Law No. 33-FZ of Mar. 20, 2025 “On the General Principles of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority”]. URL: <http://www.publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202503200023>

Information About the Authors

Evgeniy M. Buchwald, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher, Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

Olga N. Valentik, Researcher, Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>

Информация об авторах

Евгений Моисеевич Бухвальд, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

Ольга Николаевна Валентик, научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>