

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ ОПОРНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА *

DOI: <https://doi.org/10.24891/atanbz>

EDN: <https://elibrary.ru/atanbz>

Наталья Юрьевна СОРОКИНА

ответственный автор, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Центр федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики Российской академии наук (ИЭ РАН), Москва, Российская Федерация

e-mail: sorokina-tula@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5180-3389

SPIN: 9611-0513

Лилия Николаевна ЧАЙНИКОВА

доктор экономических наук, профессор кафедры национальной и региональной экономики, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова (РЭУ им. Г.В. Плеханова), Москва, Российская Федерация

e-mail: chaynikova.liliya@mail.ru

ORCID: 0000-0001-9302-9213

SPIN: 4155-0491

Валерий Васильевич БЕЗПАЛОВ

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры национальной и региональной экономики, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова (РЭУ им. Г.В. Плеханова), Москва, Российская Федерация

e-mail: valerib1@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-4017-1328

SPIN: 1120-7780

Светлана Николаевна СМЕРНОВА

кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного управления и внешнеэкономической деятельности, Тульский государственный университет (ТулГУ), Тула, Российская Федерация

e-mail: guandved@yandex.ru

ORCID: отсутствует

SPIN: 4683-5464

Анна Львовна САБИНИНА

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой финансов и менеджмента, Тульский государственный университет (ТулГУ), Тула, Российская Федерация

e-mail: sabinina-anna@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-5418-6643

SPIN: 9624-2354

История статьи:

Per. № 504/2025

Получена 04.08.2025

Одобрена 14.09.2025

Доступна онлайн

29.01.2026

Специальность: 5.2.3

Аннотация

Предмет. Система муниципального управления, формирование центров экономического роста.

Цели. Выявление факторов, препятствующих реализации стратегических приоритетов пространственного развития Российской Федерации.

Методология. Экспертный опрос с элементами интервьюирования.

Результаты. Стремление местных властей более активно участвовать в деятельности по созданию опорных населенных пунктов противоречит

УДК 332.146.2
JEL: A14, R12, R58

Ключевые слова:
опорный населенный пункт, прилегающие территории, пространственное развитие, теория центральных мест, институциональные факторы

содержанию принципа опорности, предполагающего приоритетный учет интересов пространственного развития страны в целом. Сохраняется неопределенность по финансовому обеспечению возможности реализации опорными населенными пунктами ряда важных функций в отношении прилегающих территорий. Однако все эксперты отметили, что опорные населенные пункты имеют потенциал для того, чтобы стать центрами экономического роста.

Выводы. Руководители опорных населенных пунктов реализуют патерналистский подход к решению экономических проблем регионов, тогда как формирование центров экономического роста требует активизации институтов гражданского общества. Необходимо специальное законодательство, регулирующее вопросы создания, функционирования и развития опорных населенных пунктов.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2025

Для цитирования: Сорокина Н.Ю., Чайникова Л.Н., Безпалов В.В., Смирнова С.Н., Сабина А.Л. Институциональные ограничения по развитию опорных населенных пунктов в субъектах Российской Федерации: результаты экспертного опроса // Региональная экономика: теория и практика. – 2026. – № 1. – С. 4 – 20. DOI: 10.24891/atanbz EDN: ATANBZ

Введение

Принятие в декабре 2024 г. «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.» повысило интерес исследователей к проблемам опорных населенных пунктов (ОНП) – территорий, которым отведена ключевая роль в достижении национальных целей пространственного развития страны¹. Данный документ уже на стадии проекта не избежал критики со стороны научного сообщества (конструктивные предложения по устранению из стратегии «слабых мест» представлены в работах О.Б. Иванова, Е.М. Бухвальда [1], Л.Я. Герцберга [2], О.В. Кузнецовой, А.Г. Дружинина [3–5]), но большинство исследователей отмечают, что принятие новой стратегии знаменует переход от идеи экономического роста, сконцентрированного на ограниченном числе территорий, к концепции децентрализованного экономического развития, предполагающей поддержку значительного числа «точек роста» в социально-экономическом пространстве России.

Формирование единого перечня опорных населенных пунктов в логике разработчиков стратегии обеспечит «концентрацию инструментов и ресурсов в целях содействия достижению национальных целей, в том числе для снижения дифференциации в социально-экономическом развитии территорий страны». Таким образом, создание ОНП можно рассматривать как новую попытку решения задачи по сокращению межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии Российской Федерации.

Согласно «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.», территориям, получившим статус опорных населенных пунктов, государственная поддержка будет оказана в приоритетном порядке (в частности,

* Авторы выражают признательность Правительству Архангельской области, Министерству экономики и финансов Московской области, Министерству экономического развития Тульской области за оказанную помощь при проведении исследования. Авторы выражают особую благодарность и глубокую признательность директору Института экономики Российской академии наук, член-корреспонденту Российской академии наук Михаилу Юрьевичу ГОЛОВНИНУ за поддержку данного исследования.

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р). URL: <https://docs.cntd.ru/document/1310767692>

при формировании государственных программ, предоставлении субсидий из федерального бюджета). Если данный подход будет в полной мере реализован, то опорные населенные пункты станут основной системы расселения в Российской Федерации.

Несмотря на столь важную миссию, статус опорного населенного пункта остается неопределенным. Основу концепции создания ОНП составляет теория центральных мест², ключевые положения которой были сформулированы еще в 1930-е гг. в трудах В. Кристаллера³. Базовый постулат теории – существование феномена равномерного покрытия пространства центральными местами разного уровня иерархии. В конце XX в. к теории центральных мест обращались М. Фуджита, П. Кругман и Т. Мори [6], представившие схему эволюции участка сети центрального места. В.А. Шупер [7] предложил релятивистский вариант теории центральных мест, предполагающий зависимость между «людностью» центрального места и его положением в пространстве. Исследуя эволюцию пространственных структур расселения, А.А. Важенин⁴ доказал существование переходных систем и примитивных форм расселения; П.П. Эм [8] предложил концепцию «размытых» центральных мест, позволяющую рассмотреть локализацию функций центральных мест в пределах всего экономического пространства и выявить области, лишенные их.

Среди современных исследователей отметим Р.В. Дмитриева [9, 10], который совершенствует математический аппарат теории центральных мест. Следует согласиться с М.В. Глигич-Золотаревой и Н.И. Лукьяновой [11] в том, что концепция центральных мест является методологической основой пространственной организации современного общества, а заложенный в ней принцип опорности – теоретическим базисом создания ОНП и в России, и в зарубежных странах. Представляет интерес мнение А.В. Одинцовой о том, что ориентация на институционализацию и развитие ОНП является признаком формирования в стране многоуровневой системы пространственного стратегического планирования, призванной обеспечить согласованную реализацию интересов Российской Федерации в целом, ее субъектов и местного самоуправления [12]. Таким образом, формирование в России системы опорных населенных пунктов и прилегающих к ним территорий является попыткой воплотить на практике положения теории центральных мест⁵.

К настоящему времени накоплен практический опыт, касающийся создания, функционирования и развития ОНП, прежде всего, в регионах Арктической зоны Российской Федерации⁶. В 2021 г. понятие «опорный населенный пункт» было включено в перечень основных понятий «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.»⁷; в 2022 г. были разработаны «Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»⁸. В 2024 г. опубликован Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской

² Центральным местом признается населенный пункт, удовлетворяющий потребности в товарах и услугах как проживающего в нем населения, так и жителей других населенных пунктов, где такие товары и услуги отсутствуют.

³ Christaller W. Die Zentralen Orte in Süddeutschland: Eine Ökonomisch-Geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen Mit Städtischen Funktionen. Jena, Gustav Fischer, 1933, 331 p.

⁴ Важенин А.А. Эволюция пространственных структур расселения: смена закономерностей // Известия Российской академии наук. Серия Географическая. 2006. № 3. С. 29–38.

⁵ В середине XX в. подобные (довольно успешные, по мнению исследователей) попытки уже предпринимались в Германии, Австрии и ряде других европейских стран при формировании политики пространственного развития.

⁶ Мастер-планы опорных населенных пунктов Российской Арктики: что они должны учитывать? URL: <https://gorod.hse.ru/mirror/pubs/share/904535641.pdf>

⁷ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-п). URL: https://ulmeria.gosuslugi.ru/netcat_files/userfiles/Investory/Strategiya/Rasporyazhenie_Pravitelstva_RF_ot_13_02_2019_N_207_r_red_ot_1.pdf

Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.», закрепивший целевой показатель – улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах на 30% к 2030 г. и на 60% к 2036 г.⁹ В 2024 г. был сформирован «Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации»¹⁰ (2 160 наименований), конкретизирующий критерии включения населенного пункта в перечень. Одним из приоритетных механизмов реализации «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.», утвержденной также в 2024 г., является развитие опорных населенных пунктов. Таким образом, в России активно формируются нормативно-правовые и институциональные основы функционирования системы ОНП, призванной обеспечивать решение приоритетных задач пространственного развития страны.

Цель исследования – конкретизировать институциональные ограничения, препятствующие функционированию и развитию опорных населенных пунктов в субъектах Российской Федерации. Для достижения поставленной цели необходимо выяснить, на каком уровне системы государственного и муниципального управления должен закрепляться статус опорного населенного пункта, какие функции должен выполнять опорный населенный пункт в отношении прилегающей территории, какие условия должны быть созданы для того, чтобы опорный населенный пункт рассматривался как перспективный центр экономического роста.

Материалы и методы исследования

Исследование институциональных проблем развития ОНП в субъектах Российской Федерации проводилось методом экспертного опроса с элементами интервьюирования на основе анкеты. Важнейшим преимуществом этого метода, наиболее полно проявляющимся при изучении проблем пространственного развития, является возможность получения «целостной картины» на уровне отдельного населенного пункта. Обследование ОНП, проведенное в апреле 2025 г., относится к категории пилотных, то есть было направлено на оценку надежности и обоснованности методов и процедур, обоснование целесообразности полномасштабного исследования проблемы.

Для целей исследования была разработана анкета, включающая 11 вопросов, девять из которых предполагали различные варианты ответов (можно было предложить и собственный вариант), причем шесть вопросов относились к текущим проблемам функционирования ОНП, а три вопроса – к стратегическим вопросам развития ОНП. Два вопроса предполагали развернутые ответы, отражающие позицию участников экспертов по актуальным проблемам функционирования и развития ОНП в России.

В качестве экспертов выступили главы администраций муниципальных образований или их заместители, курирующие вопросы функционирования и развития опорных населенных пунктов. К участникам предъявлялись следующие требования: эксперт должен обладать достаточным опытом и знаниями в области функционирования и развития муниципальных образований, имеющих статус опорных населенных пунктов; эксперт должен принимать

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405920097/>

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542>

¹⁰ Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/strategicheskoe_planirovaniye_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennykh_punktov_rf/

управленческие решения относительно функционирования и развития опорных населенных пунктов или непосредственно участвовать в принятии таких решений.

Общее количество экспертов – 72. Формальным критерием отбора экспертов выступала занимаемая должность. Высокая степень заинтересованности специалистов в решении различных вопросов позволила получить развернутые и содержательные ответы по спектру специфических проблем, касающихся функционирования и развития опорных населенных пунктов в регионах России.

Результаты

Характеристика опорных населенных пунктов – участников исследования. Объектом исследования выступили опорные населенные пункты – населенные пункты, приоритетное развитие которых «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». Состав опорных населенных пунктов определен Единым перечнем опорных населенных пунктов Российской Федерации.

В исследовании, имеющем статус пилотного, приняли участие Архангельская, Московская и Тульская области. Эти регионы расположены в европейской части России, характеризуются довольно высоким уровнем транспортной доступности, существенным вкладом промышленного производства в валовой региональный продукт, а среди общих для рассматриваемых регионов социально-демографических проблем важными являются старение населения и его естественная убыль (табл. 1). Между тем о существовании различий свидетельствуют позиции Архангельской, Московской и Тульской областей в итоговом рейтинге регионов России за 2024 г.: Московская область вошла в число десяти регионов-лидеров, Тульская область заняла 11 место, а Архангельская область – только 56 позицию.

Состав опорных населенных пунктов, расположенных в регионах, которые приняли участие в исследовании, представлен в табл. 2. В исследовании приняли участие 82 опорных населенных пункта (80% от общего их числа таких поселений на территории Архангельской, Московской и Тульской областей).

Отметим, что опорные населенные пункты в исследуемых регионах различаются количественно (от 8 до 53) и неоднородны по составу. Подобная ситуация характерна для большинства субъектов Российской Федерации. Если неоднородность состава может быть объяснена спецификой конкретного субъекта Российской Федерации (наличием населенных пунктов, обеспечивающих национальную безопасность, или территорий, где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику), то высокая дифференциация регионов по количеству опорных населенных пунктов требует дополнительной аргументации. В свою очередь, отметим отсутствие связи между числом образованных ОНП с такими ключевыми характеристиками социально-экономической системы региона, как численность населения, площадь территории, уровень социально-экономического развития. Например, Алтайский край (61 место в итоговом рейтинге регионов России за 2024 г.) сопоставим по количеству ОНП (66) с Московской областью, а в Калужской области (21 место в рейтинге), граничащей с Тульской областью, функционирует 26 ОНП.

Значительная часть ОНП должна выполнять функции центров по предоставлению социальных услуг жителям прилегающих территорий. В этом контексте особое значение приобретает деятельность по разработке мастер-планов развития ОНП, выступающих инструментами поддержки социально-экономических изменений в муниципальных образованиях, при условии, что данная деятельность будет органично встроена в систему стратегического планирования на муниципальном уровне.

Опорные населенные пункты в системе государственного и муниципального управления России: экспертный дискурс

Одним из дискуссионных является вопрос о том, на каком уровне системы государственного и муниципального управления должен определяться и закрепляться статус опорного населенного пункта (*табл. 3*). Среди экспертов консенсус по данному вопросу отсутствует. По мнению 58% экспертов, статус опорного населенного пункта следует закреплять решением субъекта Российской Федерации; 39% экспертов считают, что этот статус нужно закреплять решением федеральных органов власти; 3% экспертов высказали мнение, что данное решение должно приниматься населением на местном референдуме. В настоящее время статус опорного населенного пункта закрепляется решением Президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, то есть решением, принимаемым на федеральном уровне (с учетом мнений регионов).

Следует отметить, что результаты исследования свидетельствуют о желании местных властей более активно участвовать в деятельности, касающейся создания ОНП на территории региона, но данная инициатива в некоторой степени противоречит принципу, в соответствии с которым ОНП создаются как центры концентрации всех видов ресурсов, необходимых для реализации общественно значимых проектов в экономике страны. Разрешение данного противоречия требует, на наш взгляд, более четкого определения правовых основ формирования и функционирования системы ОНП в федеральном законодательстве.

В целом местные власти стремятся более активно участвовать в деятельности по созданию ОНП. Однако подобная позиция характерна для экспертов, представляющих городские округа; с ростом доли опорных населенных пунктов, имеющих статус муниципальных округов и муниципальных районов, доля ответов, указывающих на необходимость принятия решений федеральными органами власти, увеличивается. Данный результат отражает одну из «вечных», по мнению С.Д. Валентея, проблем системы государственного и муниципального управления в России – распределение ответственности органов власти и управления субфедерального уровня (регионов и муниципалитетов) за развитие региональной и муниципальной экономики [13].

Другой актуальный вопрос касается формата отношений опорных населенных пунктов с прочими поселениями; позиции экспертов представлены в *табл. 4*. Статус опорного населенного пункта предполагает выполнение ряда функций по отношению к прилегающим территориям (административных, сервисных, а также функций стратегического управления и функций, связанных с обеспечением безопасности). Состав и объем этих функций должны быть определены на федеральном уровне с учетом реальных возможностей опорного населенного пункта по их реализации.

По мнению большинства экспертов, отношения ОНП с прочими поселениями, прежде всего с прилегающими территориями, должны регулироваться либо специальным региональным законодательством (так считает 42% опрошенных), либо специальным федеральным законодательством (26% экспертов), либо соглашением о межмуниципальном сотрудничестве (17% экспертов). Эксперты рассматривают межмуниципальное сотрудничество как перспективную форму отношений ОНП с прилегающими территориями по вопросам, связанным с развитием сферы культуры, спорта, молодежной политики, образования и туризма. На наш взгляд, именно межмуниципальное сотрудничество в наилучшей степени способствует повышению доступности социальных услуг для населения прилегающих территорий (при условии наличия необходимой транспортной и дорожной инфраструктуры).

Актуальной проблемой государственного и муниципального управления является вопрос о том, какие функции должен выполнять опорный населенный пункт в отношении прилегающей территории (*табл. 5*). По мнению экспертов, ключевыми функциями, которые

должны выполнять опорные населенные пункты в отношении прилегающих территорий, являются административно-управленческие (22,8%); функции, связанные с предоставлением социальных услуг (22,8%); функции по стратегическому управлению развитием (21,3%). Несмотря на недостаточность финансовых и кадровых ресурсов, 63 эксперта признали целесообразность разработки стратегий развития муниципальных образований, имеющих статус ОНП, а 37 экспертов дали отрицательный ответ. Полученные результаты подтверждают позицию В.Г. Марача и Т.С. Красниковой [14] об обязательности разработки стратегий социально-экономического развития ОНП.

На наш взгляд, разработка стратегий социально-экономического развития опорных населенных пунктов важна в контексте их взаимоотношений с прилегающими территориями. На самых ранних этапах стратегического планирования должно быть обеспечено их участие в подготовке (реализации) планов развития ОНП. Стратегии развития ОНП в обязательном порядке должны содержать раздел, касающийся планов и форматов их взаимодействия с прилегающими муниципальными образованиями. Ряд экспертов высказали мнение о целесообразности разработки совместных стратегий развития ОНП и прилегающих территорий, а также о необходимости вовлечения населения и бизнеса прилегающих территорий в деятельность по подготовке и реализации планов развития ОНП.

Эксперты отметили, что в рамках процесса муниципального стратегирования необходима поддержка со стороны администрации региона (28 экспертов), федеральных органов власти (17 экспертов), со стороны научного и экспертного сообщества (18 экспертов). Ни один из экспертов не высказал мнения, что ОНП обладают собственным кадровым потенциалом для разработки и реализации стратегий муниципального развития. По этой причине целесообразно рассмотреть возможность повышения квалификации руководителей ОНП в области муниципального стратегирования и мастер-планирования.

Исследование показало значимость такой функции ОНП, как софинансирование развития прилегающих территорий, однако перспективы ее реализации следует оценивать очень осторожно в условиях неопределенности по бюджетным возможностям. Также эксперты отмечают потребность в методическом и информационном обеспечении развития прилегающих территорий (15,6%).

Представляет интерес мнение экспертов относительно потенциала преобразования ОНП в перспективные центры экономического роста (табл. 6). Все без исключения эксперты отметили, что ОНП имеют потенциал для того, чтобы стать центрами экономического роста. Можно утверждать, что в исследуемых регионах присвоение статуса ОНП было осуществлено с учетом экономического потенциала конкретного городского округа, муниципального округа или муниципального района.

Основными способами преобразования опорных населенных пунктов в центры экономического роста эксперты считают:

- государственную поддержку функционирования и развития коммунальной, энергетической и иной производственной инфраструктуры (27,9% ответов);
- реализацию инвестиционных проектов при поддержке региональных и федеральных властей (25,6% ответов);
- государственную поддержку функционирования и развития социальной инфраструктуры (22,6% ответов).

Менее перспективной (16,5% ответов), по мнению экспертов, является такая форма государственной поддержки развития ОНП, как применение специальных инструментов, к числу которых относятся особые экономические зоны, территории опережающего развития, кластеры, технопарки. Заслуживает особого внимания то, что только в 7,4% случаев

эксперты в качестве условия преобразования опорных населенных пунктов в центры экономического роста назвали «обеспечение ускоренного экономического развития прилегающих территорий». Таким образом, руководители опорных населенных пунктов рассматривают прилегающие территории не как партнера, а как опекаемого «младшего члена семьи». Подобный формат отношений характерен для модели патернализма, в логике которой ОНП могут декларировать прилегающим территориям свои интересы, поскольку, по мнению А.Я. Рубинштейна, «патернализм, в любой его форме, всегда представляет собой «навязывание» предпочтений «патера» членам конкретной совокупности индивидуумов» [15, 16]. Решение проблемы требует, как отмечают М.И. Воейков, Ю.Г. Павленко и А.И. Колганов, активизации институтов гражданского общества и самоорганизации граждан [17], в частности, в вопросах обеспечения участия прилегающих территорий в подготовке и реализации планов развития опорных населенных пунктов.

Заключение

В ходе исследования получены научно-практические результаты, способствующие углублению понимания проблем функционирования и развития опорных населенных пунктов как ключевого механизма реализации стратегических приоритетов пространственного развития страны. Результаты экспертного опроса показали существование институциональных ограничений по развитию ОНП в субъектах Российской Федерации. Так, существуют противоречия:

- между стремлением местных властей более активно участвовать в деятельности по созданию ОНП и содержанием принципа «опорности», предполагающего приоритетный учет интересов пространственного развития страны в целом;
- между потребностью в специальном законодательстве, регулирующем вопросы создания, функционирования и развития ОНП, и отсутствием признаков его разработки;
- между «обязанностью» по выполнению ОНП ряда функций в отношении прилегающих территорий и неопределенностью по возможностям (прежде всего, бюджетно-финансовым) их реализации;
- между отмечаемым экспертами потенциалом, связанным с преобразованием ОНП в центры экономического роста, и высокой потребностью в государственной поддержке развития производственной, коммунальной и социальной инфраструктуры.

Отдельного внимания заслуживает вывод о необходимости переосмысления роли опорного населенного пункта как «патера» в отношении прилегающих территорий; решение проблемы требует активизации институтов гражданского общества и самоорганизации граждан.

Таблица 1**Отдельные социально-экономические характеристики Архангельской, Тульской и Московской областей (2022–2024 гг.)****Table 1****Certain socioeconomic characteristics of the Arkhangelsk, Tula, and Moscow Oblasts (2022–2024)**

Территория	Валовой региональный продукт на душу населения (2022 г.), руб.	Вклад обрабатывающих производств в валовой региональный продукт (2022 г.), %
Архангельская область	722 234,1	23,3
Московская область	901 231	19
Тульская область	674 432	43,8
Российская Федерация	958 811,4	16,3

Продолжение

Территория	Коэффициент естественного прироста на 1 000 чел. населения (2023 г.)	Среднедушевые денежные доходы населения (2023 г.), руб.	Место в итоговом рейтинге регионов Российской Федерации за 2024 г.
Архангельская область	-6,4	55 952	56
Московская область	-2,5	64 870	3
Тульская область	-8,8	42 375	11
Российская Федерация	-3,5	53 579	-

Источник: авторская разработка на основе данных Росстата*Source:* Authoring, based on the Rosstat data**Таблица 2****Состав опорных населенных пунктов – участников исследования****Table 2****Composition of reference settlements participating in the study**

Критерий, на основании которого присвоен статус опорного населенного пункта	Архангельская область	Московская область	Тульская область
Населенный пункт входит в состав городской агломерации и численность населения превышает 100 тыс. чел.	1	9	3 (в том числе Тула)
Населенный пункт входит в состав городской агломерации и обеспечивает национальную безопасность Российской Федерации	-	6	-
Населенный пункт входит в состав городской агломерации и является крупнейшим по численности населения пунктом в городском округе, которому присвоен статус наукограда	-	3	-
Населенный пункт, основная функция которого состоит в обслуживании критически важной инфраструктуры	3	1	-
Населенный пункт, где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику региона	-	4	3
Крупнейший по численности населения населенный пункт, которому присвоен статус наукограда	-	2	-
Крупнейший по численности населения населенный пункт в составе закрытого административно-территориального образования	1	5	-
Иной населенный пункт, обеспечивающий национальную безопасность Российской Федерации	-	3	-
Населенный пункт, являющийся центром предоставления услуг социальной сферы жителям прилегающих	15	20	2

Критерий, на основании которого присвоен статус опорного населенного пункта территории	Архангельская область	Московская область	Тульская область
Количество опорных населенных пунктов, ед.	20	53	8
Доля опорных населенных пунктов, принимавших участие в исследовании, %	80,8	96,4	100

Источник: авторская разработка на основе Единого перечня опорных населенных пунктов Российской Федерации

Source: Authoring, based on the Unified List of Key Settlements of the Russian Federation

Таблица 3

Распределение мнений экспертов относительно закрепления статуса опорного населенного пункта

Table 3

Experts' opinions on the establishment of the status of a key settlement

Варианты ответов	Архангельская область	Московская область	Тульская область	Количество ответов, ед.	Доля ответов, %
Решением федеральных органов власти	5	32	2	39	39
Решением органов власти субъекта Российской Федерации	14	38	6	58	58
Решением граждан на местном референдуме	2	1	-	3	3
Всего	21	71	8	100	100

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 4

Распределение мнений экспертов относительно регулирования отношений опорных населенных пунктов с прочими поселениями, % ответов

Table 4

Distribution of expert opinions regarding the regulation of relations between key settlements and other communities, percentage of responses

Варианты ответов	Доля ответов
Отношения должны регулироваться специальным соглашением («рамочный договор»)	2
Отношения должны регулироваться соглашением о межмуниципальном сотрудничестве	17
Отношения должны регулироваться специальным региональным законодательством	42
Отношения должны регулироваться специальным федеральным законодательством	26
Другой вариант, предложенный экспертом	13

Примечание. Возможен только один вариант ответа.

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 5**Распределение мнений экспертов относительно функций опорных населенных пунктов в отношении прилегающих территорий****Table 5****Distribution of expert opinions on the functions of support settlements in relation to adjacent territories**

Варианты ответов	Архангельская область	Московская область	Тульская область
Стратегическое управление развитием прилегающей территории	11	51	6
Функции по обеспечению национальной безопасности	3	11	1
Административно-управленческие функции	12	55	6
Предоставление социальных услуг населению прилегающей территории	18	51	4
Методическое и информационное обеспечение развития прилегающей территории	9	37	4
Софинансирование развития прилегающих территорий	10	17	1
Функции научно-исследовательских, инновационных и образовательных центров	3	10	0
Всего			

Продолжение

Варианты ответов	Количество ответов, ед.	Доля ответов, %
Стратегическое управление развитием прилегающей территории	68	21,3
Функции по обеспечению национальной безопасности	15	4,7
Административно-управленческие функции	73	22,8
Предоставление социальных услуг населению прилегающей территории	73	22,8
Методическое и информационное обеспечение развития прилегающей территории	50	15,6
Софинансирование развития прилегающих территорий	28	8,8
Функции научно-исследовательских, инновационных и образовательных центров	13	4
Всего	320	100

Примечание. Возможны несколько вариантов ответа.*Источник:* авторская разработка*Source:* Authoring

Таблица 6

Распределение мнений экспертов относительно условий, способствующих преобразованию опорного населенного пункта в центр экономического роста

Table 6

Distribution of expert opinions regarding the conditions that contribute to transforming a key settlement into a center of economic growth

Варианты ответов	Архангельская область	Московская область	Тульская область
Государственная поддержка функционирования и развития коммунальной, энергетической и иной производственной инфраструктуры	15	60	8
Государственная поддержка функционирования и развития социальной инфраструктуры	13	47	7
Реализация инвестиционных проектов при поддержке региональных и федеральных властей	16	54	6
Применение специальных инструментов развития территорий (особые экономические зоны, территории опережающего развития, кластеры, технопарки и др.)	8	37	4
Обеспечение ускоренного экономического развития прилегающих территорий	6	16	0
Всего			
<i>Продолжение</i>			
Варианты ответов	Количество ответов, ед.	Доля ответов, %	
Государственная поддержка функционирования и развития коммунальной, энергетической и иной производственной инфраструктуры	83	27,9	
Государственная поддержка функционирования и развития социальной инфраструктуры	67	22,6	
Реализация инвестиционных проектов при поддержке региональных и федеральных властей	76	25,6	
Применение специальных инструментов развития территорий (особые экономические зоны, территории опережающего развития, кластеры, технопарки и др.)	49	16,5	
Обеспечение ускоренного экономического развития прилегающих территорий	22	7,4	
Всего	297	100	

Примечание. Возможны несколько вариантов ответа.

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Смогут ли агломерации поднять экономику России? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2025. № 1. С. 7–26. EDN: OABTUG
2. Герцберг Л.Я. Агломерации как объект современных стратегических планов. В кн.: Фундаментальные поисковые и прикладные исследования Российской академии архитектуры и строительных наук по научному обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2022–2023 гг. Научные труды Российской академии архитектуры и строительных наук. Т. 1. М.: АСВ, 2024. С. 294–306.

3. Кузнецова О.В., Дружинин А.Г. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4. С. 36–45. EDN: VVXHSP
4. Дружинин А.Г., Кузнецова О.В. Районирование в пространственном развитии современной России: проблемные вопросы теории и практики // Федерализм. 2025. Т. 30. № 2. С. 79–97. EDN: LAVEJV
5. Дружинин А.Г. Геополитические ориентиры стратегии пространственного развития России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4. С. 5–22. EDN: PGMPSR
6. Fujita M., Krugman P., Mori T. On the Evolution of Hierarchical Urban Systems. *European Economic Review*, 1999, vol. 43, iss. 2, pp. 209–251. DOI: 10.1016/S0014-2921(98)00066-X
7. Шупер В.А. Релятивистская теория центральных мест и расселение в постиндустриальную эпоху. В кн.: География мирового развития: сборник научных трудов. Вып. 2. М.: КМК Scientific Press, 2010. С. 177–194.
8. Эм П.П. Размытость или релятивизм: сравнение подходов теории центральных мест (на примере Республики Корея). В кн.: География мирового развития: сборник научных трудов. Вып. 3. М.: КМК Scientific Press, 2016. С. 267–283.
9. Дмитриев Р.В. Формирование иерархии поселений: правило Зипфа vs теория центральных мест // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. 2022. Т. 67. № 2. С. 318–332. EDN: NHIXQS
10. Дмитриев Р.В. К вопросу о постоянстве значения доли центрального места в населении обслуживаемой им зоны для всех уровней кристаллеровской иерархии // Известия Российской академии наук. Серия Географическая. 2019. № 1. С. 128–135. EDN: ZAWLAD
11. Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Развитие опорных населенных пунктов в контексте пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4. С. 23–46. EDN: IYOIGR
12. Одинцова А.В. Опорные населенные пункты – новый приоритет пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1. С. 52–70. EDN: JZOAQJ
13. Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений. Казнить нельзя помиловать // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1. С. 5–31. EDN: DXUFNU
14. Марача В.Г., Красникова Т.С. Опорные населенные пункты в Арктической зоне России: их основные функции и содержание комплексных планов долгосрочного развития // Арктика 2035: актуальные вопросы, проблемы, решения. 2024. № 1. С. 32–50. EDN: OHLLYT
15. Рубинштейн А.Я. Введение в общую теорию изъятий смешанной экономики // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 13–32. EDN: XEDUCR
16. Рубинштейн А.Я. Патерналистское государство, академическая наука и научные журналы: теоретические заметки // Вопросы экономики. 2022. № 9. С. 139–177. EDN: AOLRAM
17. Воейков М.И., Павленко Ю.Г., Колганов А.И. Гражданское общество и развитие патерналистского государства // Экономическая безопасность. 2023. Т. 6. № 4. С. 1267–1282. EDN: CPVPAU

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

INSTITUTIONAL CONSTRAINTS ON THE DEVELOPMENT OF KEY SETTLEMENTS IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION: RESULTS OF AN EXPERT SURVEY

DOI: <https://doi.org/10.24891/atanbz>

EDN: <https://elibrary.ru/atanbz>

Natal'ya Yu. SOROKINA

Corresponding author, Institute of Economics of Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russian Federation

e-mail: sorokina-tula@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5180-3389

Liliya N. CHAINIKOVA

Plekhanov Russian University of Economics (PRUE), Moscow, Russian Federation

e-mail: chaynikova.liliya@mail.ru

ORCID: 0000-0001-9302-9213

Valerii V. BEZPALOV

Plekhanov Russian University of Economics (PRUE), Moscow, Russian Federation

e-mail: valerib1@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-4017-1328

Svetlana N. SMIRNOVA

Tula State University (TulSU), Tula, Russian Federation

e-mail: guandved@yandex.ru

ORCID: not available

Anna L. SABININA

Tula State University (TulSU), Tula, Russian Federation

e-mail: sabinina-anna@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-5418-6643

Article history:

Article No. 504/2025

Received 4 Aug 2025

Accepted 14 Sept 2025

Available online

29 Jan 2026

JEL Classification:

A14, R12, R58

Keywords: key

settlement, adjacent

territories, spatial

development, central

place theory, institutional

factors

Abstract

Subject. Municipal management system, formation of economic growth centers

Objectives. Identifying factors hindering the implementation of strategic spatial development priorities of the Russian Federation

Methods. Expert survey with elements of interviewing

Results. The desire of local authorities to take a more active role in the development of key settlements contradicts the essence of the principle of support, which implies giving priority to the interests of the country's spatial development as a whole. There remains uncertainty regarding the financial support for the ability of key settlements to carry out a number of important functions in relation to adjacent territories. However, all experts noted that the key settlements have the potential to become centers of economic growth

Conclusions. Leaders of key settlements adopt a paternalistic approach to addressing the economic problems of the regions, whereas the development of economic growth centers requires the activation of civil society institutions. Special legislation is needed to regulate the creation, functioning, and development of key settlements

Please cite this article as: Sorokina N.Yu., Chainikova L.N., Bezpалov V.V., Smirnova S.N., Sabinina A.L. Institutional constraints on the development of key settlements in the regions of the Russian Federation: Results of an expert survey. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2026, iss. 1, pp. 4–20. DOI: 10.24891/atanbz EDN: ATANBZ

Acknowledgments

We express our gratitude to the Government of the Arkhangelsk Oblast, the Ministry of Economy and Finance of the Moscow Oblast, and the Ministry of Economic Development of the Tula Oblast for their assistance in conducting the research. We also extend special thanks and deep appreciation to Mikhail Yu. GOLOVNIN, the Director of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, for his support of this research.

References

1. Ivanov O.B., Buchwald E.M. [Will agglomerations be able to boost the Russian economy?]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*, 2025, no. 1, pp. 7–26. (In Russ.) EDN: OABTUG
2. Gertsberg L.Ya. *Aglomeratsii kak ob"ekt sovremennykh strategicheskikh planov. V kn.: Fundamental'nye poiskovye i prikladnye issledovaniya Rossiiskoi akademii arkhitektury i stroitel'nykh nauk po nauchnomu obespecheniyu razvitiya arkhitektury, gradostroitel'stva i stroitel'noi otrasli Rossiiskoi Federatsii v 2022–2023 gg. Nauchnye trudy Rossiiskoi akademii arkhitektury i stroitel'nykh nauk. T. 1* [Agglomerations as an object of modern strategic plans. In: Fundamental exploratory and applied research of the Russian Academy of Architecture and Construction Sciences on scientific support for the development of architecture, urban planning, and the construction industry of the Russian Federation in 2022–2023. Scientific Works of the Russian Academy of Architecture and Construction Sciences. Vol. 1]. Moscow, ASV Publ., 2024, pp. 294–306.
3. Kuznetsova O.V., Druzhinin A.G. [On a spatial development strategy for Russia]. *Problemy prognozirovaniya*, 2024, no. 4, pp. 36–45. (In Russ.) EDN: VVXHSP
4. Druzhinin A.G., Kuznetsova O.V. [Zoning in the spatial development of modern Russia: problematic issues of theory and practice]. *Federalizm*, 2025, vol. 30, iss. 2, pp. 79–97. (In Russ.) EDN: LAVEJV
5. Druzhinin A.G. [Geopolitical guidelines of Russia's spatial development strategy]. *Federalizm*, 2024, vol. 29, no. 4, pp. 5–22. (In Russ.) EDN: PGMPSR
6. Fujita M., Krugman P., Mori T. On the Evolution of Hierarchical Urban Systems. *European Economic Review*, 1999, vol. 43, iss. 2, pp. 209–251. DOI: 10.1016/S0014-2921(98)00066-X
7. Shuper V.A. *Relyativistskaya teoriya tsentral'nykh mest i rasselenie v postindustrial'nyu epokhu. V kn.: Geografiya mirovogo razvitiya: sbornik nauchnykh trudov. Vyp. 2* [Relativistic theory of central places and settlement patterns in the post-industrial era. In: Geography of global development: collection of scientific papers. Issue 2]. Moscow, KMK Scientific Press Publ., 2010, pp. 177–194.
8. Em P.P. *Razmytost' ili relyativizm: sravnenie podkhodov teorii tsentral'nykh mest (na primere Respubliki Koreya). V kn.: Geografiya mirovogo razvitiya: sbornik nauchnykh trudov. Vyp. 3* [Fuzziness and relativity: the comparison of central place theory approaches (in case of the

- Republic of Korea). In: Geography of global development: collection of scientific papers. Issue 2]. Moscow, KMK Scientific Press Publ., 2016, pp. 267–283.
9. Dmitriev R.V. [Formation of the settlement hierarchy: Zipf's law vs central place theory]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Nauki o Zemle*, 2022, vol. 67, iss. 2, pp. 318–332. (In Russ.) EDN: NHIXQS
 10. Dmitriev R.V. [Is the share of a central place in the population of the area, served by this central place, a constant for all levels of the Christaller's hierarchy?]. *Izvestiya Rossiiskoi akademii nauk. Seriya Geograficheskaya*, 2019, no. 1, pp. 128–135. (In Russ.) EDN: ZAWLAD
 11. Gligich-Zolotareva M.V., Luk'yanova N.I. [The development of stronghold settlements in the context of the spatial development of the Russian Federation]. *Federalizm*, 2024, vol. 29, iss. 4, pp. 23–46. (In Russ.) EDN: IYOIGR
 12. Odintsova A.V. [Anchor settlements - new priority of spatial development of the Russian Federation]. *Federalizm*, 2025, vol. 30, iss. 1, pp. 52–70. (In Russ.) EDN: JZOAQJ
 13. Valentey S.D. [Economics of federal relations. Execution cannot be pardoned]. *Federalizm*, 2025, vol. 30, iss. 1, pp. 5–31. (In Russ.) EDN: DXUFNU
 14. Maracha V.G., Krasnikova T.S. [Supporting settlements in the Arctic zone of Russia: their main functions and the content of comprehensive long-term development plans]. *Arktika 2035: aktual'nye voprosy, problemy, resheniya*, 2024, no. 1, pp. 32–50. (In Russ.) EDN: OHLLYT
 15. Rubinstein A.Ya. [Introduction to the general theory of defects of the mixed economy]. *Prostranstvennaya ekonomika*, 2016, no. 4, pp. 13–32. (In Russ.) EDN: XEDUCR
 16. Rubinstein A.Ya. [Paternalistic state: academic science and scientific journals]. *Voprosy ekonomiki*, 2022, no. 9, pp. 139–177. (In Russ.) EDN: AOLRAM
 17. Voeikov M.I., Pavlenko Yu.G., Kolganov A.I. [Civil society and the development of a paternalistic state]. *Ekonomicheskaya bezopasnost'*, 2023, vol. 6, iss. 4, pp. 1267–1282. (In Russ.) EDN: CPVPAU

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.