

ПРОБЛЕМЫ УРБАНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

УДК 911.375;332.14

ГОРОДА И ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ СТРАТЕГИРОВАНИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ: НОВАЦИИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2026 г. О. В. Кузнецова^{1, *}

¹Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, Россия

*e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

Поступила в редакцию 15.06.2025 г.

После доработки 29.07.2025 г.

Принята к публикации 28.10.2025 г.

Основная цель статьи — анализ Единого перечня опорных населенных пунктов (ОНП) как одной из основных новаций и одного из основных механизмов реализации Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. Показано, что Единый перечень опорных населенных пунктов в значительной степени основывается на сложившемся муниципальном устройстве страны: в большинстве субъектов РФ не только реализован принцип “один городской округ / муниципальный район или округ — один опорный населенный пункт”, но и в качестве опорных населенных пунктов выбраны административные центры муниципальных образований, что означает необходимость организации доступа к социальным услугам в опорных населенных пунктах жителей прилегающих к ним территорий именно в границах муниципальных образований. Вместе с тем выявлены регионы, отошедшие от указанного принципа в сторону как сокращения (11 субъектов РФ), так и увеличения числа (12 субъектов РФ) опорных населенных пунктов. Показано также, что статус опорного населенного пункта получило более 87% российских городов, поэтому риски недофинансирования в рамках государственной политики касаются, прежде всего, сельских населенных пунктов и поселков городского типа. Указаны проблемы предложенной классификации опорных населенных пунктов, в том числе отсутствие многофункциональных опорных населенных пунктов, некорректность отнесения опорных населенных пунктов к городским агломерациям, отсутствие иерархии опорных населенных пунктов разной людности и статуса с точки зрения предоставления населению услуг разной сложности. Говорится о необходимости решения проблем делимитации населенных пунктов, о важности поиска путей экономического развития центров предоставления услуг, проработки механизмов взаимодействия опорных населенных пунктов и прилегающих территорий.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития, муниципальные образования, опорные населенные пункты, административные центры, нормативно-правовое регулирование

DOI: 10.7868/S2658697526010037

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Основным документом, определяющим направления пространственного развития России и роль государства в этом процессе, общепризнанно является стратегия пространственного развития страны, обязательное наличие которой в системе российских документов стратегического планирования предусмотрено принятым в 2014 г. федеральным законом “О стратегическом планировании в Российской Федерации”. Первая за всю

постсоветскую историю такая стратегия была утверждена Правительством РФ в начале 2019 г. (на период до 2025 г.), вторая — в конце 2024 г. (на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.¹; далее Стратегия-2025 и Стратегия-2030 соответственно). Отношение экспертов к Стратегии-2025 оказалось неоднозначным [обобщение научных публикаций, посвященных данному документу, приведено в (Жихаревич, При-

¹ Распоряжения Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р и от 28.12.2024 № 4146-р.

бышин, 2021)], но бесспорно признавалось, что в Стратегии-2025 впервые речь зашла, действительно, о пространственном, а не региональном развитии, т.е. в роли объектов федеральной пространственной политики рассматривались не только субъекты РФ (регионы), но и территориальные единицы локального уровня. В качестве последних могут выступать: (а) населенные пункты (НП), (б) муниципальные образования (МО, муниципалитеты), большинство из которых включает в себя несколько НП, (в) объединения или группы МО, одной из разновидностей которых являются городские агломерации (ГА)². Стратегия-2025 и Стратегия-2030 оказались заметно различающимися по вниманию к разным локальным территориальным единицам.

Так, в Стратегии-2025 НП почти не упоминались, но повышенное внимание уделялось ГА. Так, “обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития России за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста РФ”, в качестве которых назывались, прежде всего, крупные и крупнейшие ГА, было названо одним из четырех направлений пространственного развития России (наряду с ликвидацией инфраструктурных ограничений, сокращением межрегиональной дифференциации и обеспечением национальной безопасности). О МО речь тоже шла, но вне городской проблематики — в качестве перспективных центров экономического роста рассматривались также минерально-сырьевые и агропромышленные центры, под которыми имелись в виду отдельные МО или их группы. Особый акцент на крупные и крупнейшие ГА был несколько смягчен внесением поправок в Стратегию-2025: в окончательной ее редакции (сентябрь 2022 г.) дополнительно было предусмотрено “обеспечение сбалансированного пространственного развития за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях”, однако это не сильно повлияло на общую логику документа [подробнее о вносившихся в Стратегию-2025 поправках см. (Бухвальд, Валентик, 2023)].

В Стратегии-2030, по сравнению со Стратегией-2025, ГА занимают гораздо меньшее

место, МО почти не упоминаются, зато особое внимание уделено НП. Названные в Стратегии-2030 пространственные приоритеты включают “систему опорных населенных пунктов, которые формируют системы расселения, инфраструктуры и экономики РФ и обеспечивают развитие прилегающих к ним территорий”, а также основные направления развития федеральных округов, Арктической зоны, новых субъектов РФ и геостратегических территорий. В соответствии с данным в Стратегии-2030 определением, опорный населенный пункт (ОНП) — это НП, “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”, а одним из механизмов реализации стратегии назван Единый перечень ОНП, формирование которого “направлено на концентрацию инструментов и ресурсов в целях содействия достижению национальных целей, в том числе для снижения дифференциации в социально-экономическом развитии территорий страны”. Такой Единый перечень ОНП был утвержден в конце 2024 г.³

Основные новации Стратегии-2030, включая предложенную идею ОНП, уже были рассмотрены в ряде публикаций (Вахруков, 2025; Глигич-Золотарева, Лукьянова, 2024; Кузнецова, 2025; Петриков, 2025). Однако в них поднимались концептуальные вопросы, тогда как непосредственно Единый перечень ОНП, география ОНП, не анализировались. Цель этой статьи — выявление особенностей Единого перечня ОНП, основываясь на его сопоставлении с муниципальным устройством страны, сложившейся сетью городов и ГА. Такой анализ может дать возможность лучше понять логику формирования Единого перечня ОНП, степень включенности в него городов и ГА, оценить смещение в стратегировании пространственного развития акцента с ГА и МО на НП. При этом мы исходим из того, что города и ГА обязательно должны быть объектом внимания федеральных органов власти — значимость городской политики неоднократно обосновывалась в научной литературе (Кузнецова, 2021; Обедков, 2020; Попов и др., 2018). Развитие сельских территорий в стратегии пространственного развития, безусловно, тоже должно занимать важное место,

² В случае Московской и Санкт-Петербургской агломераций — города федерального значения (субъекты РФ) и муниципальные образования Московской и Ленинградской областей.

³ Решение Президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации от 16 декабря 2024 г. https://www.economy.gov.ru/material/file/b941182ed4b1c06707b31a18756689d1/edinyu_perechen_opornyh_naselennyh_punktov_rf.pdf (дата обращения 30.05.2025).

хотя в Стратегии-2030 этот сюжет, в отличие от Стратегии-2025, напротив, почти отсутствует (Петриков, 2025), но это отдельная тема для исследования.

Говоря о выборе между НП — МО — ГА как объектами федеральной пространственной политики, предварительно, основываясь на уже идущем в научной литературе обсуждении существующих проблем, важно отметить, что однозначное определение (и, соответственно, подходы к определению границ территориальных единиц) в федеральном законодательстве дано только в отношении МО⁴.

Регламентация выделения НП и наделения их статусом городских и сельских в российском законодательстве отсутствует (Дементьев, Матвеев, 2024; Кузнецова, 2025). Как это ни парадоксально, но единственный российский нормативно-правовой акт, где есть определение понятия НП — это Правила дорожного движения, в соответствии с которыми, НП — это застроенная территория, въезды на которую и выезды с которой обозначены определенными знаками⁵. Вопросы административно-территориального устройства являются сферой ведения органов власти субъектов РФ, в каждом регионе предлагается свое понимание городов, поселков, сел и т.д. При этом формально не утратил силу советский документ — Указ Президиума Верховного совета РСФСР от 17.08.1982 “О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР”, где давались определения разных типов населенных пунктов, однако на практике он невыполним (хотя бы в силу того, что на сегодняшний день нет адекватных данных по занятости населения вне сельского хозяйства, да и критерий этот нуждается в пересмотре). В конечном итоге, в России нет единых подходов к определению границ НП, наделению их статусом городских или сельских, а официальные границы городов могут быть как меньше, так и больше реальных (Махрова, Бабкин, 2022). Соответственно, возникает и вопрос о том, в каких границах ОНП — формальных или реальных — должно обеспечиваться его развитие.

Непосредственно с ОНП сложилась определенная путаница, поскольку впервые такое понятие появилось еще в поправках 2021 г.

⁴ ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации МСУ в РФ” (утрачивает силу 01.01.2027) — двухуровневое МСУ; ФЗ от 20.03.2025 № 33-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти” (вступил в силу 19.06.2025) предусматривает одноуровневое МСУ, но допускает сохранение двухуровневого МСУ.

⁵ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 19.04.2024) “О Правилах дорожного движения”.

в Стратегию-2025, где было четко сказано, что ОНП — это населенный пункт, расположенный вне границ ГА, тогда как в Стратегии-2030 один из основных видов ОНП — ядра ГА. Причем работа по выделению ОНП в регионах, исходя из логики Стратегии-2025⁶, началась еще до начала разработки Стратегии-2030 (Маркварт и др., 2022). Более того, в конце 2023 г. был утвержден перечень ОНП Арктической зоны РФ, в котором под ОНП было предложено понимать муниципалитеты⁷.

Не лучше ситуация с ГА, хотя вопросы их институционализации и управления давно и весьма активно обсуждаются, в том числе в научной литературе (Зубаревич, 2017; Маевская, 2025; Одинцова, 2021; Швецов, 2017, 2023). В частности, сохраняется множественность подходов к делимитации ГА (Антонов, Махрова, 2019; Пузанов и др., 2023), что лишь отчасти объяснимо сложностью явления. Отметим, что в Стратегии-2025 в качестве количественного критерия выделения ГА была предложена общая численность населения всей ГА — более 250 тыс. чел., тогда как согласно Стратегии-2030 не менее 250 тыс. чел. должно проживать только в городе-ядре ГА (исключение сделано для Пятигорска, Кисловодска и Ессентуков с численностью более 100 тыс. чел. каждый, расположенных в пределах часовой доступности друг от друга), хотя такой подход вряд ли можно назвать корректным (Смирнова и др., 2023). В отношении входящих в состав ГА населенных пунктов в Стратегии-2025 говорилось о том, что они должны быть компактно расположены и связаны совместным использованием инфраструктурных объектов и объединены интенсивными экономическими и социальными связями, тогда как в Стратегии-2030 появилось требование о не более чем 1.5-часовой транспортной доступности до ядра ГА. При этом состав отдельных ГА не указан ни в Стратегии-2025, ни в Стратегии-2030.

Таким образом, базовой проблемой городов и ГА как объектов федерального стратегирования пространственного развития (и федеральной пространственной политики в целом) является отсутствие определенности в самих понятиях и границах городов и ГА.

⁶ Требование о нахождении ОНП вне городских агломераций было повторено и расшифровано (расстояние по дорогам общего пользования более 50 км от города с числом жителей более 50 тыс. чел.) в Распоряжении Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р “Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения ОНП и прилегающих территорий”. Там же было сказано, что численность населения ОНП должна составлять от 3 до 50 тыс. чел.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28.11.2023 № 3377-р.

ДАННЫЕ И МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Источниками информации для сопоставления Единого перечня ОНП со сложившимся муниципально-территориальным устройством и системой расселения являются статистический бюллетень Росстата “Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2024 года”⁸, в котором приводится информация не только по МО, но и входящим в их состав городским населенным пунктам, а также общедоступная информация об административных центрах МО (как правило, официальных Интернет-сайтов МО).

Анализ проводился по городским округам и муниципальным районам/округам: в Едином перечне 2160 ОНП, тогда как данных видов муниципалитетов в России было на 1 января 2024 г. 2327 (без учета новых субъектов РФ, по которым соответствующая информация не приводится)⁹. Т.е. общая логика выделения ОНП очевидно близка к принципу “одно МО — один ОНП”, но есть целый ряд исключений.

⁸ https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/BUL_MO_2024.xlsx (дата обращения 31.03.2025).

⁹ <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/MUNST.htm> (дата обращения 25.05.2025).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

При разработке Стратегии-2030 и составлении Единого перечня ОНП была предложена классификация ОНП (критерии включения НП в число опорных), при этом ОНП кардинально отличаются друг от друга по численности населения, функциям, уровню и динамике социально-экономического развития. В табл. 1 представлено распределение ОНП по видам без учета городов федерального значения (в ОНП включены Москва, Санкт-Петербург, Севастополь и отдельно Балаклава), Байконура, а также 98 ОНП в новых субъектах РФ. Особое место среди МО занимают ЗАТО (закрытые административно-территориальные образования), поскольку в силу своей закрытости они вряд ли могут претендовать на роль центров предоставления услуг для прилегающих территорий. За вычетом ЗАТО остается 2019 ОНП на 2289 МО. В настоящее время в России 38 ЗАТО, однако в качестве таковых в Единый перечень ОНП включены только 36, тогда как Заречный в Пензенской обл. и Северск в Томской учтены как входящие в состав ГА и обеспечивающие национальную безопасность. Похожая ситуация и с наукоградами — имеющие такой статус

Таблица 1. Виды опорных населенных пунктов (без учета новых субъектов РФ, городов федерального значения, Байконура)

Критерий включения в Единый перечень ОНП	Всего		Города (977 ОНП)		Прочие городские НП		Сельские НП	
	в ГА	вне ГА	в ГА	вне ГА	в ГА	вне ГА	в ГА	вне ГА
Всего ОНП (из 2057)	179	1878	153	824	8	411	18	643
Ядро городской агломерации (ГА)	70	—	70	—	—	—	—	—
Административный центр региона	—	21	—	21	—	—	—	—
Численность населения составляет св. 5% населения ядра ГА (для Санкт-Петербурга — 1%, Московской обл. — св. 100 тыс. чел.)	53	—	47	—	3	—	3	—
Реализуются новые инвестпроекты, существенно влияющие на экономику	33	178	18	115	3	27	12	36
Крупнейший НП в приграничном муниципалитете, обеспечивающий безопасность госграницы	—	67	—	35	—	18	—	14
Обеспечивает национальную безопасность	16	50	12	28	1	6	3	16
Обслуживает критически важную инфраструктуру	3	56	3	45	—	7	—	4
Крупнейший НП в наукограде	4	5	3	5	1	—	—	—
Крупнейший НП в ЗАТО	—	36	—	20	—	13	—	3
Центр предоставления социальных услуг	—	1465	—	555	—	340	—	570

Составлено автором.

Дубна и Жуковский отражены как НП, где реализуются новые инвестпроекты. Даже эти два примера говорят об отсутствии четкости в классификации ОНП. Обратим также внимание, что при составлении Единого перечня ОНП не было выработано общих для всех регионов подходов к включению в перечень НП, входящих в состав ГА.

Проведенное нами сопоставление перечней ОНП и муниципалитетов показало, что 1938 муниципалитетов имеют на своей территории один или более ОНП. Не определены ОНП в 350 муниципалитетах, из них 204 входят в состав ГА и/или являются муниципальными районами/округами, центрами которых являются города со статусом городского округа и ставшие ОНП. Следовательно, 145 муниципалитетов, которые должны были бы иметь ОНП на своей территории, тем не менее, их не имеют. Входят такие МО в состав 11 субъектов РФ (табл. 2). По доле МО без ОНП в общем числе муниципалитетов лидирует Тюменская обл. — здесь в число ОНП включили только Тюмень, Тобольск и Ишим, тогда как в ряде остальных регионов из представленных в табл. 2 есть муниципалитеты, где выделено более одного ОНП.

Одновременно есть немногочисленные примеры субъектов РФ, где число ОНП заметно больше числа МО. В 6 регионах как минимум в 3 муниципалитетах выделено по 2 и более ОНП: это Ленинградская, Калужская, Иркутская области, республики Бурятия и Саха (Якутия), Хабаровский край. При этом явным лидером является Ленинградская обл. — здесь

27 ОНП на 18 муниципалитетов из 19 (нет ОНП в Ломоносовском районе, центром которого является входящий в состав Санкт-Петербурга г. Ломоносов). Во Всеволожском и Выборгском районах — по 4 ОНП, в Кингисеппском — 3. По 3 ОНП выделено еще только в Темрюкском районе Краснодарского края, Таймырском районе Красноярского края, Мирнинском районе Якутии. Якутия примечательна также тем, что здесь в 6 муниципалитетах выделено по 2 центра предоставления услуг, в Бурятии таких 2 МО, по одному — в Ленинградской и Иркутской областях, республиках Дагестан, Ингушетия, Башкортостан, Мордовия. Именно такой вариант — два центра услуг в одном муниципалитете — означает, что при выделении ОНП региональные органы власти (а именно от них исходила инициатива) точно задумывались о доступности ОНП для жителей прилегающих к ним территорий.

Проведенный анализ также показал, что:

— из 1866 муниципалитетов с одним ОНП в 1821 этот ОНП — административный центр (далее — центр) МО (это 878 городов, 336 прочих городских НП, 606 сельских НП);

— из 45 муниципалитетов с одним ОНП, который не является его центром, в 23 случаях это муниципальные районы, где центром является городской округ (т.е. другое, самостоятельное МО);

— в 72 муниципалитетах, где определены 2 и более ОНП, в 65 МО одним из ОНП является центр, еще в 4 МО центром является самостоятельный городской округ.

Таблица 2. Субъекты РФ, где нет ОНП в муниципалитетах, которые не входят в состав городских агломераций

Субъект РФ	Число, ед.				
	МО	ОНП	МО с ОНП	МО в составе ГА без ОНП	МО вне ГА без ОНП
Тульская обл.	26	8	8	0	18
Астраханская обл.	12	5	5	4	3
Нижегородская обл.	50	35	34	0	16
Свердловская обл.	69	25	25	18	26
Тюменская обл.	26	3	3	4	19
Ханты-Мансийский АО	22	12	12	4	6
Ямало-Ненецкий АО	13	4	4	0	9
Красноярский край	58	26	24	11	23
Кемеровская обл.	33	26	24	4	5
Приморский край	33	18	17	4	12
Сахалинская обл.	18	10	10	0	8

Составлено автором.

Таким образом, статус ОНП не получили только 25 центров МО, в которых были определены ОНП, причем по разным причинам. В одних случаях административный центр не является крупнейшим НП муниципалитета (яркий пример — Тахтамукайский район Адыгеи, где центром является аул Тахтамукай, а ОНП стали два поселка городского типа в составе Краснодарской агломерации — Яблоновский с численностью населения почти в 57 тыс. чел. и Энем с более чем 28 тыс. жителей), в других случаях ОНП выделены в силу реализации в них инвестиционных проектов, приграничного статуса или иного особого функционала, в третьих — без очевидных причин. Не являются центрами муниципалитетов 133 ОНП (менее 7% всех ОНП), являются центрами — 1886 (93% ОНП).

Без учета городов федерального значения и ЗАТО, статус ОНП получили 955 городов из 1095¹⁰ (т.е. более 87%), не получили — 140 городов, причем тоже по разным причинам. Часть этих городов входит в состав ГА и не достигли требуемой для включения в ОНП численности населения, другая часть находится в тех субъектах РФ, власти которых минимизировали число ОНП (см. табл. 2), третьи города являются вторыми-третьими (вплоть до восьмого) по численности населения в своих муниципалитетах, поэтому при реализации принципа “одно МО — один ОНП” и небольшом числе жителей не могли претендовать на статус ОНП (всего таких вторых-третьих и т.д. городов 86, из них 56 статус ОНП не получили), в каких-то случаях очевидных объяснений нет. Подавляющее большинство не имеющих статус ОНП городов относится к числу малых, средних городов только 10: от 20 до 50 тыс. жителей — в 46 городах, от 10 до 20 тыс. — в 41 городе, менее 10 тыс. — в 43 городах, причем в Чекалине (Тульская обл.) и Верхоянске (Якутия) нет и тысячи жителей, что лишний раз говорит о существующей условности статуса города. Численность населения города (равно как и ее динамика) явно не была критерием отнесения к ОНП. Среди таковых, к примеру, 291 город с числом жителей менее 10 тыс. чел.

Из 10 средних городов, не ставших ОНП, 4 — это города Московской обл. в составе Московской агломерации (Ивантеевка с 84 тыс. жителей, Котельники с 72 тыс., Лыткарино — 66.5 тыс., Дзержинский — 57 тыс.), еще 5 — в минимизировавших число ОНП Свердловской обл. (Верхняя Пышма — 76 тыс. жителей, Березовский — 60 тыс., Ревда — 59 тыс. и Полевской — более 53.5 тыс.) и Ханты-Мансийском

АО (Мегион с 53 тыс. жителей). Еще один город — ингушская Сунжа с почти 63 тыс. жителей. Здесь предпочли в качестве ОНП выделить два сельских населенных пункта в Сунженском районе республики.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Как видим, несмотря на ограниченное число ОНП [на что неоднократно указывалось ранее (Кузнецова, 2025; Петриков, 2025)], большинство городов в Единый перечень ОНП попало, города с населением от 100 тыс. чел. — все без исключений. Поэтому вопрос недостаточности числа ОНП — это вопрос развития малых городских¹¹ и сельских населенных пунктов, которые не все имеют хорошую транспортную доступность до ОНП. Недостаточность ОНП в целом можно объяснить отсутствием бюджетных ресурсов на развитие большего их числа, вместе с тем, есть непонятные различия между регионами: если в одних субъектах РФ (а формирование Единого перечня ОНП шло во взаимодействии федеральных и региональных властей) старались увеличить число ОНП, то в других, наоборот, сократить. Можно предположить, что власти отдельных субъектов РФ пошли на минимизацию ОНП, опасаясь недостатка финансовой поддержки их развития со стороны федерального бюджета, тогда как “качество среды для жизни в опорных населенных пунктах” стало одним из показателей оценки деятельности региональных властей¹². В табл. 2 присутствуют субъекты РФ с разной степенью дотационности, но большинство все-таки так называемые “доноры” федерального бюджета. Представляется, что со стороны федеральных властей такого рода минимизация ОНП не должна была быть поддержана.

На наш взгляд, основные проблемы идеи ОНП связаны с предложенной их классификацией, которая важна в силу того, что в Стратегии-2030 есть раздел по основным задачам развития разных видов ОНП. Впрочем, эти задачи прописаны в общем виде и по всем ОНП, за исключением центров предоставления услуг, в основном схожи и тривиальны (совершенствование инфраструктуры, научно-технологическое и инновационное развитие, подготовка кадров и т.д.), что, скорее всего, как

¹⁰ Включая города Наурская, Серноводское и Шелковская в Чеченской Республике, получивших статус городов в 2024 г.

¹¹ Среди поселков городского типа численность населения превысила 50 тыс. чел., помимо называвшегося Яблоновского, в подмосковном Нахабино, который статус ОНП не получил.

¹² Указ Президента РФ от 28.11.2024 № 1014 “Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации”.

раз и связано с недоработкой классификации ОНП. В качестве ее недостатков можно назвать следующие:

– фактически произошедший отказ от учета многофункциональности ОНП, что вылилось, в том числе, в указанную ранее неоднозначность отнесения отдельных городов к тому или иному виду ОНП. Но еще важнее то, что осталась непонятной роль в предоставлении услуг населению прилегающих территорий тех ОНП, которые не отнесены к центрам предоставления услуг;

– в продолжение предыдущего тезиса важно сказать об отсутствии какой-либо иерархии ОНП с точки зрения их роли в предоставлении услуг населению разной степени сложности. И если между административным центром региона и административными центрами муниципалитетов (условно, районными центрами) распределение функций более или менее понятно, то выделение межрайонных центров [немногочисленные примеры анализа которых есть в научной литературе — (Жолобова, Смирнова, 2023; Фомкина, 2015)] и, напротив, локальных (меньшего масштаба по сравнению с райцентрами), с предъявлением к ним разных требований в части обеспеченности инфраструктурой, позволило бы сформировать в гораздо большей степени соответствующий сложившейся системе расселения Единый перечень ОНП;

– очень условным оказалось разделение ОНП на входящие и не входящие в ГА: в Едином перечне немало ОНП, которые были включены в него в силу особого функционала (как центры инвестиций, инфраструктуры, обеспечения безопасности и т.д.), общепризнанно входят в состав ГА, но не удовлетворяют критериям выделения ОНП в составе ГА по численности населения. Однако последнее отнюдь не отменяет особенностей развития НП как входящих в состав ГА;

– отсутствие упоминаний отдельных важных функций ОНП. Среди них, например, не оказались исторических НП, которые играют важную роль в пространстве страны (Катровский, 2023). В саму Стратегию-2030 заложено такое понятие, как “новый экспериментальный населенный пункт” — “создаваемый населенный пункт, в котором реализуются новые подходы в сфере демографии, жилищного строительства, экономического, научно-технологического развития и иных сферах”. Где, когда и как будут создаваться такие НП, как они будут соотноситься с системой ОНП, остается полностью открытым вопросом.

Серьезным недостатком Стратегии-2030 является, на наш взгляд, отсутствие каких-ли-

бо задач по развитию экономики центров предоставления услуг (“основных центров предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий”), в их отношении говорится лишь о необходимости развития соответствующей инфраструктуры с учетом численности населения прилегающих территорий. При этом предполагается, что этого будет достаточно для сокращения оттока населения из малых и средних городов, сельских НП, хотя весь предыдущий опыт показывает, что без создания рабочих мест задача эта нерешаема. Более того, среди центров услуг оказались три города с населением около 220 тыс. чел. (Старый Оскол в Белгородской обл., Братск в Иркутской и Шахты в Ростовской), еще 22 города-стотысячника (Ногинск, Орехово-Зуево, Электросталь в Московской обл., Новомосковск в Тульской, Рыбинск в Ярославской, Камышин в Волгоградской, Новошахтинск в Ростовской, Сызрань в Самарской, Димитровград в Ульяновской, Каменск-Уральский в Свердловской, Златоуст и Миасс в Челябинской, Прокопьевск в Кемеровской, Березники в Пермском крае, Октябрьский, Нефтекамск и Салават в Башкирии, Альметьевск в Татарстане, Хасавюрт в Дагестане, Назрань в Ингушетии, Нефтеюганск в ХМАО и Ноябрьск в ЯНАО). Средних по людности городов-центров услуг — 69, включая близкие к стотысячникам красноярский Ачинск и подмосковные Сергиев Посад и Воскресенск.

Добавим также, что среди всех видов ОНП (за исключением ядер агломераций) присутствуют города разной людности — от малых (часто с числом жителей менее 10 тыс.) и до городов-стотысячников, что тоже ставит под сомнение возможность определения общих задач для всех ОНП одного вида.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Города и городские агломерации в Стратегии-2030, хотя это и не декларируется в столь явном виде, как в Стратегии-2025, по-прежнему остаются основным объектом федеральной пространственной политики. В Единый перечень ОНП попало большинство городов, в том числе все без исключения стотысячники, почти все средние города. По тексту Стратегии-2030 есть целый ряд положений по мерам развития городских агломераций. Более того, отсутствие раздела по сельскому хозяйству, упоминаний аграрных муниципалитетов как перспективных центров экономического роста позволяет говорить даже о большем крене новой стратегии,

по сравнению с предшествующей, в сторону городской проблематики, что, конечно, нельзя оценивать положительно. Вопросы развития системы расселения в рамках подготовки Стратегии-2030 даже в отношении ОНП оказались проработаны весьма формально и поверхностно, без должного внимания к иерархии ОНП с точки зрения предоставления услуг населению, специализации и перспективам экономического развития ОНП разной людности.

Общий замысел Стратегии-2030 в части ОНП выглядит вполне разумным, будучи основанным на известной идее центральных мест, однако подходы к формированию Единого перечня ОНП, разработке задач развития разных видов ОНП нуждаются в серьезной доработке. Основными направлениями работы являются выстраивание иерархии центров предоставления услуг, формирование корректной классификации ОНП (в том числе предусматривающей их многофункциональность, учет вхождения в состав ГА независимо от численности населения), разработка направлений развития экономики всех ОНП, исходя из неразрывности вопросов социального и экономического развития населенных пунктов.

Для успешной реализации идеи ОНП важно также решить вопросы корректной делимитации населенных пунктов. Если реальные границы городов выходят за формальные (что стало типичной ситуацией), а именно в формальных границах ОНП предполагается концентрация ресурсов, то возникают серьезные риски развития динамично растущих пригородов, обеспечения в них необходимого качества жизни населения. Еще более важной задачей является формирование эффективных механизмов взаимодействия НП в составе ГА, предусматривающих, среди прочего, справедливое распределение налога на доходы физических лиц между городами и пригородами, разработку стратегий социально-экономического развития ГА.

Учитывая, что идея ОНП фактически оказалась основанной на сложившемся муниципальном устройстве, оно также заслуживает отдельного внимания. Основным обсуждаемым вопросом является ликвидация городских и сельских поселений, однако не менее значимы принимаемые решения по объединению городских округов, муниципальных районов/округов. Если на 1 января 2010 г. в России было, по данным Росстата, 2341 таких муниципалитетов, то на 1 января 2025 г., без учета Крыма, — 2292, т.е. их число сократилось на 49, причем большинство принятых решений было связано с объединением городов с окружающими райо-

нами. Это хорошо с точки зрения развития ГА, но означает перераспределение части доходов от городов к районам. Возможно, с учетом взятого курса на ликвидацию низового уровня местного самоуправления (городских и сельских поселений), в ряде случаев имеет смысл обсуждать вопрос не объединения, а, напротив, формирования более дробной сетки округов и районов.

В любом случае муниципалитеты как локальные объекты федеральной пространственной политики, несмотря на артикулированный в Стратегии-2030 акцент на города и ГА, неизбежно должны будут играть значимую роль. В отличие от НП, у них есть субъекты управления — органы местного самоуправления (а от их взаимодействия зависит развитие ГА), по ним собираются статистические данные и, главное, взаимодействие между ОНП и прилегающими территориями будет осуществляться преимущественно именно в границах муниципалитетов. Таким образом, объектами федеральной пространственной политики должны оставаться все три типа локальных территориальных единиц — населенные пункты, муниципальные образования и городские агломерации.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 23-18-00180 “Поливариантность детерминант и трендов экономической динамики муниципальных образований России: концептуализация, идентификация и типологизация в интересах государственного регулирования пространственного развития”) в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН.

FUNDING

The research is done under the grant of the Russian Science Foundation (project no. 23-18-00180 “Multivariaty of Determinants and Trends of Economic Dynamics of Russian Municipalities: Conceptualization, Identification and Typologization in the Interests of State Regulation of Spatial Development”) in the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Антонов Е.В., Махрова А.Г.* Крупнейшие городские агломерации и формы расселения наднационального уровня в России // Изв. РАН. Сер. геогр. 2019. № 4. С. 31–45.
<https://doi.org/10.31857/S2587-55662019431-45>

- Бухвальд Е.М., Валентик О.Н.* Корректировки в Стратегии пространственного развития: есть ли значимые продвижения? // Региональная экономика. Юг России. 2023. Т. 11. № 1. С. 31–42.
<https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.3>
- Вахруков Д.С.* Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года // Вестн. РАН. 2025. № 2. С. 3–11.
<https://doi.org/10.31857/S08695>
- 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.
<https://doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-23-46>
- Дементьев А.Н., Матвеев М.Н.* Статус населенных пунктов и производных от населенных пунктов территориальных образований: проблемы нормативного правового регулирования // Местное право. 2024. № 2. С. 19–30.
- Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. 2021. № 4. С. 3–26.
<https://doi.org/10.15372/REG20210401>
- Жолобова Е.Э., Смирнова А.А.* Великие Луки как межрайонный центр // Вестн. Тверского гос. ун-та. Сер.: География и геоэкология. 2023. № 2. С. 11–20.
<https://doi.org/10.26456/2226-7719-2023-2-11-20>
- Зубаревич Н.В.* Развитие российских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления // Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 5–21.
- Катровский А.П.* Исторические населенные пункты и туризм // Туризм и региональное развитие. 2023. № 1. С. 3–15.
- Кузнецова О.В.* Становление национальной городской политики в России в контексте европейского опыта // Балтийский регион. 2021. Т. 13. № 4. С. 7–20.
<https://doi.org/10.5922/2079-8555-2021-4-1>
- Кузнецова О.В.* Стратегия пространственного развития России — 2030: новации и перспективные направления исследований // Вестн. РАН. 2025. № 2. С. 12–21.
<https://doi.org/10.31857/S0869587325020023>
- Маевская Л.И.* Новый взгляд на агломерации и их роль в пространственном развитии России // Бизнес. Образование. Право. 2025. № 1. С. 137–144.
<https://doi.org/10.25683/VOLBI.2025.70.1238>
- Маркварт Э., Киселёва Н.Н., Соснин Д.П.* Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. Т. 30. № 2. С. 95–111.
- Махрова А.Г., Бабкин Р.А.* Города московского столичного региона: официальные и реальные // Региональные исслед. 2022. № 1. С. 4–16.
<https://doi.org/10.5922/1994-5280-2022-1-1>
- Обедков А.П.* Географическое градоведение и городская политика в России. Сыктывкар: ООО “Центр оперативной полиграфии”, 2020. 238 с.
- Одинцова А.В.* Городские агломерации: объективные основы формирования и проблемы институализации в России // Вестн. Ин-та экономики РАН. 2021. № 5. С. 57–79.
https://doi.org/10.52180/2073-6487_2021_5_57_79
- Петриков А.В.* Стратегия пространственного развития России до 2030 года и сельская политика // Вестн. РАН. 2025. № 2. С. 48–54.
<https://doi.org/10.31857/S0869587325020067>
- Попов Р.А., Пузанов А.С., Полиди Т.Д.* Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России // ЭКО. 2018. № 8. С. 7–22.
- Пузанов А.С., Попов Р.А., Полиди Т.Д., Гершович А.Я.* Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития. М.: Фонд “Институт экономики города”, 2023. 192 с.
- Смирнова А.А., Смирнов И.П., Ткаченко А.А.* Расселение: основные понятия, подходы, результаты исследований. Тверь: Тверской гос. ун-т, 2024. 224 с.
- Фомкина А.А.* Межрайонные центры социальной инфраструктуры: новый подход к их выделению (на примере Тверской обл.) // Вестн. Моск. ун-та. Серия 5. География. 2015. № 6. С. 57–64.
- Швецов А.Н.* Государство и агломерации: как выстраиваются их взаимоотношения // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 4. С. 2–5.
<https://doi.org/10.18572/2072-4314-2023-4-2-5>
- Швецов А.Н.* Зачем и как управлять городскими агломерациями? // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65–75.

Cities and Urban Agglomerations in the Federal Spatial Development Strategy of Russia: Innovations, Problems, and Prospects

O. V. Kuznetsova^{a,*}

^a*Institute of Economic Forecasting RAS, Moscow, Russia*

**e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru*

The main purpose of the article is the analysis of a Single list of core settlements as one of the main innovations and one of the main mechanisms for the implementation of the Spatial Development Strategy of Russian Federation for the period up to 2030 and with a forecast up to 2036. It is shown that the Single list of core settlements is largely based on the existing municipal structure of the country: in most subjects of the Russian Federation, not only the principle of “one urban/municipal district—one core settlement” is implemented, but also the administrative centers of municipalities are chosen as core settlements, which means the need to organize access to social services in core settlements for residents of the territories adjacent to them are precisely within the boundaries of municipalities. At the same time, regions have been identified that have moved away from this principle towards both a reduction (11 federal subjects) and an increase in the number of core settlements. It is also shown that more than 87% of Russian cities have received core settlement status, so the risks of underfunding under government policy relate primarily to rural settlements and urban-type settlements. The problems of the proposed classification of core settlements are indicated, including the lack of multifunctional core settlements, the inaccuracy of classifying core settlements as urban agglomerations, the lack of a hierarchy of core settlements of different population sizes and status in terms of providing services of varying complexity to the population. It is said that it is necessary to solve the problems of the delimitation of settlements, the importance of finding ways to economically develop service delivery centers and working out mechanisms for interaction between core settlements and adjacent territories.

Keywords: spatial development strategy, cities, urban agglomerations, municipalities, core settlements, administrative centers, legal regulation

REFERENCES

- Antonov E.V., Makhrova A.G. Largest urban agglomerations and forms of settlement pattern at the supra-agglomeration level in Russia. *Reg. Res. Rus.*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 370–382.
<https://doi.org/10.1134/S2079970519040038>
- Buchwald E.M., Valentik O.N. Amendments in spatial development strategy: Are there any significant advances? *Reg. Ekon. Yug Ross.*, 2023, vol. 11, no. 1, pp. 31–42. (In Russ.).
<https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.3>
- Dementev A.N., Matveev M.N. Status of settlements and derivatives from settlements of territorial entities: problems of regulatory legal regulation. *Mestn. Pravo*, 2024, no. 2, pp. 19–30. (In Russ.).
- Fomkina A.A. Trans-district centers of social infrastructure: a new approach to their identification (case study of the Tver oblast). *Vestn. Mosk. Univ., Ser. 5: Geogr.*, 2015, no. 6, pp. 57–64. (In Russ.).
- Gligich-Zolotareva M.V., Lykjanova N.I. The development of stronghold settlements in the context of the spatial development of the Russian Federation. *Federalizm*, 2024, vol. 29, no. 4, pp. 23–46. (In Russ.).
<https://doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-23-46>
- Katrovsky A.P. Historical settlements and tourism. *Turizm Reg. Razvit.*, 2023, no. 1, pp. 3–15. (In Russ.).
- Kuznetsova O.V. National urban policy In Russia and the European experience. *Baltic Reg.*, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 7–20.
<https://doi.org/10.5922/2079-8555-2021-4-1>
- Kuznetsova O.V. Spatial development strategy of Russia – 2030: Novations and promising research areas. *Vestn. Ross. Akad. Nauk*, 2025, no. 2, pp. 12–21. (In Russ.).
<https://doi.org/10.31857/S0869587325020023>
- Maevskaya L.I. A new look at agglomerations and their role in the spatial development of Russia. *Biznes. Obraz. Pravo*, 2025, no. 1, pp. 137–144. (In Russ.).
<https://doi.org/10.25683/VOLBI.2025.70.1238>
- Makhrova A.G., Babkin R.A. Official and “real” cities: The case study of Moscow metropolitan area. *Reg. Res. Russ.*, 2022, vol. 12, pp. 508–519.
<https://doi.org/10.1134/S2079970522700241>
- Markwart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. The system of central (reference) settlements as a management tool: theoretical and practical aspects. *Vlast'*, 2022, vol. 30, no. 2, pp. 95–111. (In Russ.).
- Obedkov A.P. *Geograficheskoe gradovedenie i gorodskaya politika v Rossii* [Geographical Local History and Urban Policy In Russia]. Syktyvkar, 2020.
- Odintsova A.V. Urban agglomerations: objective bases for the formation and problems of institutionalization In Russia. *Vestn. Ross. Akad. Nauk*, 2021, no. 5, pp. 57–79. (In Russ.).

- https://doi.org/10.52180/2073-6487_2021_5_57_79
Petrikov A.V. Spatial development strategy of Russia until 2030 and rural policy. *Vestn. Ross. Akad. Nauk*, 2025, no. 2, pp. 48–54. (In Russ.).
<https://doi.org/10.31857/S0869587325020067>
- Popov R.A., Puzanov A.S., Polidi T.D. The outline of the new state policy towards Russian cities and urban agglomerations. *EKO*, 2018, no. 8, pp. 7–22. (In Russ.).
- Puzanov A.S., Popov R.A., Polidi T.D., Gershovich A.Ya. *Gorodskie aglomeratsii v sovremennoi Rossii: problemy i perspektivy razvitiya* [Urban Agglomerations in Modern Russia: Problems and Prospects of Development]. Moscow: Inst. ekonomiki goroda, 2023.
- Shvetsov A.N. Why and how should urban agglomerations be managed? *Probl. Teor. Prakt. Upravl.*, 2017, no. 7, pp. 65–75. (In Russ.).
- Shvetsov A.N. The state and agglomerations: Relationship building. *Munits. Imushch.: Ekon., Pravo, Upravl.*, 2023, no. 4, pp. 2–5. (In Russ.).
<https://doi.org/10.18572/2072-4314-2023-4-2-5>
- Smirnova A.A., Smirnov I.P., Tkachenko A.A. *Rasselenie: osnovnye ponyatiya, podkhody, rezul'taty issledovaniy* [Settlement: Basic Concepts, Approaches, Research Results]. Tver, Tver. Gos. Univ., 2024. 224 p.
- Vakhrukov D.S. Spatial development strategy of the Russian Federation up to 2030 with forecast to 2036. *Vestn. Ross. Akad. Nauk*, 2025, no. 2, pp. 3–11. (In Russ.).
<https://doi.org/10.31857/S08695>
- Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Spatial development strategy of Russia as a result of science and authorities interacting. *Reg.: Ekon. Sotsiol.*, 2021, no. 4, pp. 3–26. (In Russ.).
<https://doi.org/10.15372/REG20210401>
- Zholobova E.E., Smirnova A.A. Velikie Luki as an interdistrict center. *Vestn. Tver. Gos. Univ., Ser: Geogr. Geoekol.*, 2023, no. 2, pp. 11–20. (In Russ.).
<https://doi.org/10.26456/2226-7719-2023-2-11-20>
- Zubarevich N.V. Russia's agglomerations development: Trends, resources and governing. *Obshch. Nauki Sovrem.*, 2017, no. 6, pp. 5–21. (In Russ.).