

**МАРКВАРТ Эмиль** — доктор экономических наук, кандидат юридических наук; профессор кафедры территориального развития им. В.Л. Глазычева Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; postkasten2006@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5747-5766)

**КИСЕЛЕВА Наталья Николаевна** — доктор экономических наук, профессор; заместитель директора Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС (357502, Россия, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, 5; kiseleva-n-n@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5718-4643)

**СОСНИН Дмитрий Петрович** — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра территориальных изменений и городского развития Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; sosnin-dp@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-8376-8714)

## СИСТЕМА ОПОРНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ КАК МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные положения теории центральных мест и ее значение для управления развитием территорий, анализируются текущая федеральная повестка и региональная практика (на примере Ставропольского края) идентификации опорных населенных пунктов. Авторы предлагают свой подход к формированию многоуровневой системы опорных населенных пунктов. В статье представлена апробация этого подхода на примере конкретной территории – Кочубеевского муниципального района Ставропольского края.

**Ключевые слова:** пространственное развитие, пространственное сжатие, центральное место, опорный населенный пункт, управление территориями

В актуальной повестке пространственного развития России совсем недавно, но довольно настойчиво стала звучать идея опорных населенных пунктов. Если до недавнего времени пространственная политика федерального центра и регионов была ориентирована исключительно на развитие городских агломераций как точек роста и развития, то в 2021 г. правительство РФ обратило свой взор и на другие населенные пункты страны, предложив идею так называемых опорных населенных пунктов. Не исключено, что обращение к этой идее в какой-то мере должно служить ответом на критику (обоснованную) концентрации усилий и ресурсов на развитии агломераций. В то же время к настоящему времени не выработаны базовые теоретические подходы к выявлению и типологии опорных населенных пунктов, критерии и методика их выявления (отбора) и развития.

По нашему мнению, идея опорных населенных пунктов не только актуальна, но и объективно значима для сегодняшней России. Значимость эта определяется в первую очередь мелкодисперсной системой расселения и угрожающими темпами пространственного сжатия, свойственными подавляющему большинству российских регионов. Создание достойных условий и качества жизни в сжимающихся населенных пунктах — задача чрезвычайно важная и сложная, и использование такого инструмента, как опорные населенные пункты, в ряде случаев, возможно, позволит помочь в ее решении [Безвербный, Маркварт, Ситковский 2021]. Система опорных населенных пунктов может играть важ-

ную роль и в вопросах территориального развития, улучшения системы предоставления различных услуг, в т.ч. публичного администрирования.

Ниже представлены базовые теоретические подходы (в частности, анализ основных положений теории центральных мест и ее значения для управления и развития территорий); анализ текущей федеральной повестки и региональной практики идентификации опорных населенных пунктов (на примере Ставропольского края); некоторые выводы, которые, по мнению авторов, могли бы помочь в дальнейшей работе с опорными населенными пунктами.

#### **Анализ теоретико-методологических подходов и их значения для современной пространственной организации и управления**

Идея создания системы опорных населенных пунктов в значительной мере представляет собой очередную «реинкарнацию» теории центральных мест, автором которой является немецкий ученый Вальтер Кристаллер (сама теория несколько позже была развита Августом Лешем). С этой точки зрения логично обратиться к самой теории Кристаллера – к ее сути, целям, условиям и ограничениям ее возможного применения.

Теория центральных мест была сформулирована В. Кристаллером в его ныне классическом труде – диссертации «Центральные места в Южной Германии» [Christaller 1933]. Эта теория, ставшая впоследствии одной из самых известных в сфере пространственной организации, долгое время не пользовалась популярностью – она стала получать широкое распространение (в первую очередь в области социально-экономической географии, пространственной организации и территориального планирования) только в конце 1950-х – начале 1960-х гг. сначала в Германии, а затем и во всем мире.

Теория В. Кристаллера достаточно подробно описана в российской научной и учебной литературе [Дмитриев 2018; Голубчик и др. 2018; Липец, Пуляркин, Шлихтер 1999], в связи с чем здесь мы коснемся ее совсем кратко. В. Кристаллер выработал экономическую теорию оптимальных мест расположения (*Standorte*) так называемого третичного сектора (ориентированного на конечного потребителя услуг). Целью работы было выявление закономерностей в отношении числа, размеров и пространственного (рас)средоточения населенных пунктов, выполняющих функции в сфере торговли и услуг. Так, сам В. Кристаллер пояснял: «...я соединял на карте прямыми линиями города одинаковых размеров... При этом карта заполнялась треугольниками, часто равнобедренными; расстояния между городами одинаковой величины были приблизительно равны и образовывали шестиугольники. Я установил, что в Южной Германии маленькие города очень часто и очень точно расположены на расстоянии 21 км один от другого... Я прежде всего создал, как теперь говорят, абстрактную экономическую модель» [Голубчик и др. 2018: 200]. При этом автор писал, что такую модель «в действительности... нигде нельзя встретить в чистой форме», и осознавал ограниченные возможности ее применения на практике.

В своей изначальной форме теория центральных мест исходит из нескольких упрощений и допущений, которые условно можно разделить на три группы:

- изотропность пространства (природная равномерность пространства, равномерная система расселения, равная транспортная доступность, равная покупательная способность и одинаковые потребности людей, неограниченность пространства);
- идеальный рынок (абсолютно рыночная экономика, т.е. конкурентное формирование цены, невмешательство государства в рыночные отношения);
- рациональное рыночное поведение всех субъектов (так называемый *homo*

*oeconomicus* – стремление к максимизации прибыли со стороны хозяйствующих субъектов, стремление к максимизации выгоды/полезности со стороны потребителей, полная прозрачность/информированность всех участников о состоянии рынка и экономических последствиях своих действий [Blotevogel 1996].

То есть, теория центральных мест исходит в первую очередь из равномерности пространственной организации и равенства социальных и экономических условий (варьируются лишь транспортные издержки). Следует подчеркнуть, что основная критика теории В. Кристаллера с первых лет и до настоящего времени базируется именно на том, что в реальной жизни подобные «идеальные» предпосылки не встречаются. Однако опора в теории на некоторые «идеальные» условия, как показывает опыт, совершенно не помешала ей лечь в основу многочисленных политических, правовых и практических решений в самых разных странах. Практическая значимость и востребованность этой теории и связанной с ней системы центральных мест в значительной мере определяется целью создания последней (в основе которой и лежит теория В. Кристаллера) – в условиях ограниченного (минимального) числа центральных мест добиться обеспечения всех населенных пунктов соответствующей территории необходимыми услугами.

Теория В. Кристаллера оперирует понятием «центральное место», которое понимается как населенный пункт (у автора – местоположение, «штандорт», *Standort*), в котором располагаются субъекты третичного сектора<sup>1</sup>, выполняющий функцию центрального обеспечения соответствующими услугами (т.е. обеспечивающий этими услугами не только себя, но и окружающие населенные пункты). Применительно к товарам и услугам центральность означает, что они предоставляются (могут рационально предоставляться) не в каждом населенном месте, а именно в центральных местах. Чем реже возникает потребность в том или ином товаре или услуге, тем большим должен быть радиус рынка сбыта, чтобы обеспечить экономически рациональное предоставление товара или услуги. Безусловно, и в малых (в т.ч. сельских) населенных пунктах имеется определенное предложение товаров и услуг, но оно – по общему правилу – адресовано и воспринимается только жителями этого населенного пункта. Чем крупнее населенный пункт, тем больший здесь спектр услуг разного охвата (субъектов, оказывающих услуги), которые предоставляются и гораздо большему кругу потребителей (примером служат средние города). Предельная граница охвата соответствующего центрального места определяется расстоянием от центрального места, начиная с которого получение товара или услуги, имеющих центральное значение (т.е. обладающих свойством «центральности»), не будет / не может осуществляться, ибо является нерациональным в силу высоких транспортных издержек или наличия более близкого центрального места. Граница минимального охвата определяется в пределах центрального места и его ближайшего окружения, позволяющих экономически рационально (рентабельно) предлагать товары или услуги. Такой подход не только позволяет идентифицировать центральные места и зоны их охвата, но, как оказалось впоследствии, и рационально определять возможности «насыщения» таких мест функциями.

Коль скоро свои наблюдения, приведшие к появлению теории, В. Кристаллер осуществлял в южной Германии, то довольно логично обратиться именно к

<sup>1</sup> Автор говорит об учреждениях – *Einrichtungen*, но, учитывая разницу в понятиях (в русском языке, как известно, термин «учреждение» означает определенную организационно-правовую форму хозяйствующих субъектов), уместнее говорить именно о субъектах.

опыту Германии в создании и развитии системы центральных мест. Особое значение эта система имеет в рамках пространственной организации (пространственного развития) и территориального планирования, однако ее следы обнаруживаются и в системе публичного администрирования (государственное управление и местное самоуправление). Последнее весьма рационально, ибо речь здесь идет в значительной мере об организации предоставления публичных услуг.

Практически все немецкие исследователи подчеркивают выдающуюся роль принятого в апреле 1965 г. закона о пространственной организации для всего последующего пространственного развития и территориального планирования<sup>1</sup>. Закон не только зафиксировал базовые принципы пространственной организации общества и направления желаемого развития, но и обязал все федеральные земли разработать собственные концепции пространственного развития, программы и планы территориального развития. Процесс принятия таких земельных программ и планов занял примерно 10 лет – к середине 1970-х гг. они существовали во всех западных землях [Kegler 2020]. Последовавший за этим период современные немецкие исследователи называют временем «эйфории планирования» [Kegler 2020: 83]. Наибольшие популярность и развитие из всех идей, зафиксированных в данном законе, получила концепция центральных мест. Важно отметить, что в изначальной версии закона центральные места упоминались всего один раз («общины, имеющие значение центральных мест», *Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung*) – применительно к мерам, которые могли бы способствовать обеспечению равноценных условий жизни для тех, кто проживает в редконаселенных, малолюдных местах. В современной редакции норма, фиксирующая систему центральных мест в качестве одного из принципов пространственной организации, звучит следующим образом: «В целях обеспечения социальной справедливости на различных территориях должно приемлемым образом гарантироваться снабжение услугами и инфраструктурой жизнеобеспечения, в частности – доступность организаций и предложения услуг базового снабжения для всех групп населения; это требование действует и в отношении слабо заселенных территорий. Социальная инфраструктура должна концентрироваться преимущественно в центральных местах; критерии доступности и устойчивости (надежности), определенные в концепции центральных мест, должны адаптироваться к региональным (местным) потребностям. Должны быть созданы пространственные предпосылки для сохранения центров городов и иных населенных мест как центральных мест снабжения (обеспечения). Должна учитываться необходимость сохранения (защиты) инфраструктуры, имеющей критическое значение. Должны создаваться пространственные предпосылки для устойчивой мобильности и интегрированных транспортных систем и приниматься меры для обеспечения доступности различных частей территорий между собой посредством быстрого и беспрепятственного перемещения людей и грузов»<sup>2</sup>.

В действующей версии закона концепция центральных мест, по сути, рассматривается как направление развития системы расселения. Это, естественно, ведет к широкому использованию концепции в территориальном планировании. Федеральные земли определяют систему центральных мест на своей территории. Основная цель – создание равноценных (не путать с «равными»). – *Прим. Э.М.*) условий жизни людей независимо от места их проживания

<sup>1</sup> Raumordnungsgesetz, ROG. Доступ: [https://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/](https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/) (проверено 05.02.2022).

<sup>2</sup> Raumordnungsgesetz (ROG). П. 3, ч. 2 ст. 2 (пер. Э. Маркварта).

ния. Используются и другие, не связанные с территориальным планированием механизмы: финансовое выравнивание (межбюджетные трансферты), система социального страхования и др. В федеральных землях используется трех- или четырехзвенная система центральных мест. Трехзвенная система предполагает базовый, средний и высший уровни центральных мест. В четырехзвенной системе происходит более тонкая дифференциация либо среднего, либо базового уровня.

Центры верхнего (первого) уровня (*Oberzentren*) – города, обладающие максимальной центральностью и удовлетворяющие не только непосредственно окружающие их населенные пункты услугами и товарами повседневного спроса и спроса средней периодичности, но и гораздо большие ареалы товарами и услугами редкого и эпизодического спроса. В таких центрах размещаются органы государственной власти, организации специализированного здравоохранения, юстиции, специализированные учреждения культуры, специализированной розничной торговли и т.д. Во многих федеральных землях сформировалось от 4–5 до 10 и более центров такого уровня (исключение составляют города-земли). Центры среднего (второго) уровня (*Mittelzentren*) обеспечивают свои ареалы товарами и услугами высокого класса и/или средней периодичности спроса. Здесь традиционно размещаются районные органы власти (местное самоуправление районного уровня и территориальные органы государственного управления), финансовые (налоговые) органы, средние профессиональные образовательные учреждения, врачи-специалисты различных областей здравоохранения, участковые суды и т.д. Сюда чаще всего относятся административные центры районов. Базовый уровень центральных мест (*Grundzentren*, или *Kleinzentren*) решает задачи так называемого жизнеобеспечения, т.е. обеспечения (снабжения) основными необходимыми товарами и услугами (в первую очередь повседневного спроса). Зона (ареал) охвата здесь, по общему правилу, не выходит за границы одной или нескольких близлежащих общин (поселений). Здесь речь идет о таких услугах, как детское дошкольное воспитание и начальное образование (и соответствующая инфраструктура), торговля товарами повседневного спроса (в первую очередь продуктами питания) и т.п. Особый тип центральных мест – *Unterzentren*, существующий в четырехзвенной системе центральных мест, занимает промежуточное место между базовым и средним уровнями центральных мест<sup>1</sup>. Сюда обычно относятся более крупные (или территориально более выгодно расположенные) населенные пункты – центры общин или небольшие центры районов (реже). Перечень товаров и услуг здесь несколько шире, чем у базовых центров, и включает более широкую сеть торговли (товары не только повседневного спроса, но и средней периодичности), бытовых услуг, врачей общей практики и стоматологов.

В компетенцию общинного уровня местного самоуправления в значительной мере входят задачи и функции, реализуемые на уровне *Grundzentren* и/или *Unterzentren*. В наиболее редконаселенных местах, где даже административные центры общин очень невелики и не могут выполнять функцию центральных мест, нередко используется механизм межобщинной (межмуниципальной) кооперации с передачей исполнения соответствующих задач поселениям, имеющим наибольшую зону (ареал) охвата (совместные администрации, совместные хозяйствующие субъекты) [Исупова, Маркварт 2009; 2010], однако сами общины (*Gemeinden*) не ликвидируются и продолжают решать вопросы местного значения.

<sup>1</sup> В некоторых землях в трехзвенной системе этот термин используется для обозначения базового уровня (аналог *Grundzentren*).

Начиная с 2019 г. Федеральный институт исследований в области строительства, городского и пространственного развития (*BBSR*) ведет мониторинг центральных мест по всей Германии, результаты которого отражаются в виде карты центральных мест как части атласа пространственного развития страны<sup>1</sup>. В рамках мониторинга отслеживаются данные как о динамике численности населения центральных мест, функциях публичного управления (например, полицейских участков, судов, служб занятости), рынке труда (в частности, о трудовой миграции), так и о транспортной доступности, наличии функций и объектов обеспечения услугами здравоохранения, образования, культуры и розничной торговли. Важно, что в рамках мониторинга учитывается не только обеспеченность соответствующими инфраструктурами и функциями, но и их доступность [Friedrich, Dietrich, Furkert 2021: 4].

В завершение рассуждений о теоретической (и методологической) основе опорных населенных пунктов, зафиксируем некоторые ключевые выводы, которые имеют значение с точки зрения формирования системы опорных населенных пунктов в России.

1. Концепция центральных мест признается одной из важнейших методологических основ пространственной организации общества и играет значимую роль во многих областях гуманитарного знания.

2. Развитие системы центральных мест в значительной мере ориентировано на улучшение снабжения потребителей услугами (в широком смысле), в первую очередь путем снижения издержек их производства и распределения.

3. Центральность места определяется не произвольно, а на основании глубокого и полного анализа реальных ареалов охвата различными услугами и инфраструктурой.

4. В Германии, Австрии и ряде других европейских стран концепция центральных мест находит широкое применение в пространственной организации, пространственном развитии, территориальном планировании и в организации системы публичной власти и предоставления услуг.

5. Роль центральных мест определяется тем, что здесь сконцентрированы услуги, имеющие значение, выходящее за границы самих этих мест (функция центральности). Как следствие, многие новые (дополнительные) функции «стягиваются» сюда – идет концентрация функций и инфраструктур (политических, административных и экономических).

6. Такая роль центральных мест находит свое отражение и в территориальном планировании и развитии. Так, задача повышения доступности услуг требует улучшения транспортной и дорожной инфраструктуры, а задача расширения спектра услуг и повышения их качества – планирования и создания в центральных местах новых и более современных инфраструктур, объектов, услуг. Территориальное планирование и развитие давно и устойчиво ориентируются на центры различных уровней (рангов) при разработке документов территориального планирования и развития, а возможность размещения тех или иных объектов, финансируемых за счет публичных средств, довольно жестко зависит от уровня центральности места (его места в иерархии центральных мест).

7. В малонаселенной сельской местности система центральных мест учитывается и в организации системы местного самоуправления, на практике центрами общин (поселений), как правило, являются центральные места (что, однако, не исключает возможность существования на территории одной общины двух и более центральных мест). Если же на территориях общин

<sup>1</sup> Атлас пространственного развития Германии. Доступ: [https://www.inkar.de/documents/Text%20INKARseite%20ZOM\\_bf.pdf](https://www.inkar.de/documents/Text%20INKARseite%20ZOM_bf.pdf) (проверено 05.02.2022).

отсутствуют выраженные центральные места, это ни в коей мере не означает необходимость ликвидации общинного (поселенческого) самоуправления на них; в таких случаях обычно используется механизм межмуниципального (межобщинного) сотрудничества, в т.ч. создание совместных администраций [Маркварт 2009].

8. Основная критика широкого использования концепции центральных мест на современном этапе состоит в том, что это ведет к консервированию и усугублению сложившейся ситуации: на фоне развития (или замедления сжатия) относительно небольшого числа центральных мест происходит ускоренное сжатие и деградация других населенных пунктов. В отдельных трудах отмечаются также недостатки концепции при ее реализации в агломерационных зонах (так называемые метропольные регионы), например с точки зрения улучшения транспортной ситуации, создания системы субцентров и т.д. [Kontos 2009].

#### **Адаптация и использование теории центральных мест в управлении пространственным развитием в России**

Рецепция отдельных элементов теории центральных мест В. Кристаллера в российское управление пространственным развитием имела место уже во времена СССР. Так, начиная с 1950-х гг. в практиках городского и территориального планирования широко использовалась теория ступенчатой системы общественного обслуживания, в своей основе восходящая к теории центральных мест В. Кристаллера [Хриченков 2019: 11-14]. При формировании ступенчатой системы общественного обслуживания выделялись центры эпизодического обслуживания (ежемесячное посещение), периодического обслуживания (еженедельное посещение), повседневного обслуживания (ежедневное посещение). Центры эпизодического обслуживания размещались, как правило, в центре города, центры периодического обслуживания – в центре городского района, центры повседневного обслуживания – в центре микрорайона. Советские градостроительные нормативы устанавливали требования к транспортной и пешеходной доступности центров общественного обслуживания соответствующего уровня.

В 1970-е гг. в советской школе экономической географии сформировалась концепция опорного каркаса расселения, также ставшая адаптацией и развитием теории центральных мест В. Кристаллера. Понятие «опорный каркас расселения» было предложено Б.С. Хоревым для выражения иерархически организованной совокупности населенных пунктов разного уровня (узлов опорного каркаса расселения) и связывающих их магистралей (линейных элементов опорного каркаса расселения) [Хорев 1971]. Наибольший вклад в развитие теории каркасно-сетевой структуры территории внес Г.М. Лаппо [Лаппо 1983], который особое внимание уделял исследованию городских агломераций как ключевых узлов опорной сети населенных пунктов [Лаппо 1978]. Именно разработанные Г.М. Лаппо и его учениками подходы к анализу системы расселения стали доминирующими в современной российской экономической географии [Лазаренко 2019: 85]. Позднее в связи с отказом от плановых принципов управления размещением производств и трудовых ресурсов концепция опорного каркаса расселения утратила практическое значение.

Как было отмечено в начале статьи, ситуация изменилась в 2021 г. В ходе подготовки правительством России пакета стратегических инициатив социально-экономического развития России до 2030 г. идеи опорного каркаса расселения оказались востребованными для формирования политики управления

пространственным развитием страны. До 2021 г. политика пространственного развития строилась вокруг необходимости приоритетного развития крупных и крупнейших городских агломераций как драйверов опережающего экономического роста, а также геостратегических территорий. В этом контексте проблематика развития малых городов и сельских населенных пунктов в значительной степени отодвигалась на второй план. В принципе, такой подход традиционен для стран «догоняющего» развития, и в свое время экономически развитые страны тоже проходили этот этап [Киселева, Маркварт, Стародубовская 2018: 184–227]. С другой стороны, следует отметить дефицит концептуальных подходов и практических инструментов развития малых форм расселения в условиях ограниченности бюджетных возможностей их поддержки и отрицательной демографической динамики. Еще более болезненной темой в российской пространственной политике является тема пространственного сжатия, которая долгое время, по сути, была табуирована, и, как следствие, не разрабатывались и не обсуждались управленческие решения в этой сфере [Безвербный, Маркварт, Ситковский 2021: 66–67]. Таким образом, в 2021 г. было принято решение опереться на существующий понятийный аппарат опорного каркаса расселения и, в частности, на понятие опорного населенного пункта для формирования политики пространственного развития на территориях, лежащих за пределами крупных и крупнейших городских агломераций.

Инкорпорирование понятия «опорный населенный пункт» в современный публичный дискурс началось в апреле 2021 г. в связи с предложениями рабочей группы «Агрессивное развитие инфраструктуры»<sup>1</sup>. Среди предложений по сбалансированному пространственному развитию, в частности, содержалась идея о необходимости использования специальных инструментов поддержки опорных населенных пунктов. Понятие опорного населенного пункта определялось следующим образом: «опорный населенный пункт – малый город или сельский населенный пункт, обеспеченный всеми видами инженерных и социальных услуг и характеризующийся высоким уровнем благоустройства и транспортной доступностью территорий, расположенных в 50 км зоне от него»<sup>2</sup>. Определение ориентируется не на ареалы охвата услугами, а на обеспеченность определенными видами услуг и транспортную доступность в 50 км. И хотя авторы хотели выразить идею центральности, на наш взгляд, в данном определении им это не удалось, а предложенные критерии отнесения населенных пунктов к так называемым опорным представляются не совсем логичными и значимыми.

В качестве инструментов поддержки опорных населенных пунктов рабочей группой было предложено разработать стандарт инфраструктурного развития опорного населенного пункта; обеспечить создание или модернизацию здесь объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур; создать условия для предпринимательской деятельности (в т.ч. специальные налоговые режимы стимулирующего характера); обеспечить координацию ресурсов отраслевых органов исполнительной власти в решении вопросов развития инфраструктуры опорных населенных пунктов.

Можно утверждать, что появление понятия опорного населенного пункта в дискурсе федеральной пространственной политики обусловлено желанием

<sup>1</sup> «Агрессивное развитие инфраструктуры» есть, но Минфин его оплачивать не будет. – *Агентство новостей «Строительный Бизнес»*. Доступ: <http://ancb.ru/publication/read/11105> (проверено 05.02.2022).

<sup>2</sup> Стратегия «Агрессивное развитие инфраструктуры». – *Агентство новостей «Строительный Бизнес»*. Доступ: [http://ancb.ru/files/ck/1618305869\\_Husnullin\\_i\\_Plan\\_Mishustina.pdf](http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf) (проверено 05.02.2022).



сконцентрировать усилия на развитии ограниченного числа точек роста, которые предположительно должны стать точками притяжения или удержания человеческого капитала на фоне продолжающегося демографического сжатия окружающих их населенных пунктов. В июне 2021 г., выступая на Петербургском международном экономическом форуме, вице-премьер М. Хуснуллин публично озвучил планы федерального центра сделать ставку в пространственном развитии не только на городские агломерации, но и на опорные населенные пункты. По словам вице-преьера, «в каждом регионе должно появиться порядка 15–30 опорных пунктов, где качество жизни будет выше»<sup>1</sup>. При этом приоритетное развитие инфраструктуры в опорных населенных пунктах должно происходить за счет дополнительных финансовых ресурсов без сокращения объема государственной поддержки остальных территорий. Заметим, что названное ориентировочное число опорных населенных пунктов вкупе с довольно своеобразными их признаками (см. выше) и непониманием целей привели к тому, что во многих регионах задача по определению опорных населенных пунктов была решена «быстро и безболезненно» — опорными населенными пунктами автоматически стали признаваться только административные центры районов.

В июле 2021 г. было объявлено, что «для определения приоритетов пространственного развития и точек роста подготовлена инициатива “Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения”». Отмечая ведущую роль городских агломераций в обеспечении экономического роста страны, М. Хуснуллин добавил: «...мы также уделим внимание опорным населенным пунктам — малым городам и селам, которые будут обеспечивать дополнительную потребность в инфраструктуре прилегающих территорий»<sup>2</sup>. Таким образом, публично была зафиксирована основная цель опорных населенных пунктов — концентрация инфраструктуры и услуг. Контекст перечисленных заявлений и документов наталкивает на мысль, что система опорных населенных пунктов может иметь побочной целью (и уж как минимум — признаваемым следствием) ускорение перетока оставшегося в малонаселенных местах человеческого капитала, концентрацию их в опорных населенных пунктах.

В октябре 2021 г. распоряжением Правительства РФ был утвержден перечень из 42 стратегических инициатив социально-экономического развития России до 2030 года<sup>3</sup>, куда вошла и стратегическая инициатива «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», ориентированная на приоритетное развитие городских агломераций и опорных населенных пунктов. Среди основных направлений стратегической инициативы можно выделить:

- комплексное развитие опорных населенных пунктов и территорий;
- развитие инфраструктуры с использованием новых инвестиционных проектов и инструментов «инфраструктурного меню»;

<sup>1</sup> Качество жизни в РФ будут повышать с помощью «опорных пунктов». — *Международная информационная группа «Интерфакс»*. Доступ: <https://www.interfax.ru/business/770567> (проверено 05.02.2022).

<sup>2</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам. — *Президент России. Официальный сайт*. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/page/7> (проверено 05.02.2022).

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года». Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/608861126?section=text> (проверено 05.02.2022).

– формирование нормативной базы для опережающего развития городских агломераций и малонаселенных территорий<sup>1</sup>.

В декабре 2021 г. перечень основных понятий Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года был дополнен определением опорного населенного пункта: «опорный населенный пункт – населенный пункт, на базе которого обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований»<sup>2</sup>. Однако и это определение, по нашему мнению, не свободно от недостатков. Во главу угла здесь ставится задача определения точек новых вложений в инфраструктуру, а использование понятия «муниципальные образования» в условиях, когда в РФ планируется полностью отказаться от поселенческого уровня муниципальных образований, приведет к тому, что опорными населенными пунктами будут признаваться в лучшем случае административные центры районов, а в худшем – некие «кустовые» межрайонные центры, что может привести к ухудшению (а не улучшению) обеспечения услугами остальных населенных пунктов.

Развитие опорных населенных пунктов и необходимость развития транспортных коммуникаций между опорными населенными пунктами теперь включены в число приоритетов пространственного развития Российской Федерации, а целью социально-экономического развития опорных населенных пунктов объявлено повышение устойчивости системы расселения. Наконец, в январе 2022 г. Правительство РФ заявило, что в рамках реализации инициативы на 2022 г. запланировано определение перечня опорных населенных пунктов для последующего развития в них инфраструктуры<sup>3</sup>. Таким образом, задача приоритетного развития опорных населенных пунктов в течение одного года была прочно интегрирована в федеральный контекст управления пространственным развитием, получила правовое закрепление в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года и в стратегической инициативе «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения».

Включение в государственную повестку вопросов развития малых форм расселения имеет приоритетное значение для большинства регионов России, в которых преобладают малые и средние города и сельские населенные пункты. Одним из таких регионов является Ставропольский край, в котором 41% населения проживает в сельской местности и 14% – в малых городах и поселках городского типа<sup>4</sup>. Несмотря на то что край в целом не является территорией выраженного пространственного сжатия (численность населения изменяется незначительно с небольшими колебаниями), в сельской местности и малых городах края наблюдаются преимущественно депопуляционные процессы. Причины этих процессов, конечно, разнообразны [Киселева, Маркварт,

<sup>1</sup> Презентация 42 стратегических инициатив социально-экономического развития до 2030 года. – *Правительство России. Официальный сайт*. Доступ: <http://static.government.ru/media/files/zysfY960208YoOGVHbs7fscvLyNwU5t.pdf> (проверено 05.02.2022).

<sup>2</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2030 года. Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/552378463> (проверено 05.02.2022).

<sup>3</sup> Совещание о ходе реализации и результатах инициатив социально-экономического развития России до 2030 года. – *Правительство России. Официальный сайт*. Доступ: <http://government.ru/news/44398/> (проверено 05.02.2022).

<sup>4</sup> Рассчитано по: *Городские и сельские населенные пункты Ставропольского края на 1 января 2021 года*: статистический сборник. Ставрополь. 2021. С. 7-8.

Стародубровская 2018: 49-51]; среди них заметную роль играет неудовлетворенность жителей таких населенных пунктов разнообразием, качеством и доступностью услуг. На карте края появились сельские населенные пункты без населения (хутора Братство и Равенство, Новокубанский, Егорлык и поселок Советский), и есть основания предполагать, что этот процесс продолжится.

Механизмы, предложенные правительством РФ в рамках государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»<sup>1</sup>, подтолкнули правительство Ставропольского края утвердить Перечень сельских агломераций на территории Ставропольского края<sup>2</sup>. При формировании Перечня произошло механическое отождествление так называемых сельских агломераций<sup>3</sup> с районами Ставропольского края. Следуя избранной логике, в качестве опорных населенных пунктов, перечень которых правительство РФ намерено утвердить в 2022 г., правительство Ставропольского края без проведения какого-либо анализа реальной ситуации планирует указать районные центры. Преимущества такого подхода видятся региону в отсутствии необходимости специальных исследований и анализа и, соответственно, в кажущейся простоте. Содержательно в пользу такого решения говорят административный статус районных центров, имеющих несколько бóльшие возможности развития социального и человеческого капитала, обеспеченность основной инфраструктурой. По нашему мнению, однако, данный подход является весьма спорным. Он не только не позволяет успешно решать задачу создания равноценных условий жизни и обеспечения широким набором услуг жителей малонаселенных, отдаленных населенных пунктов (ареалы доступности услуг), но и не учитывает изменения системы расселения, существующие взаимосвязи, транспортную связность, наличие других центральных мест и ряд других важных аспектов. В качестве иллюстрации можно привести пос. Рабочий, который выполняет ряд центральных функций (и является точкой притяжения) в отношении жителей Кочубеевского района, в состав сельской «агломерации» которого он включен. Сам же поселок, находясь в непосредственной близости (9 км) от города Невинномыска, в свою очередь, тяготеет к этому городу как населенному пункту с гораздо большей центральностью, который обеспечивает жителей поселка рабочими местами, товарами и услугами. Изучение сложившейся системы расселения Ставропольского края и существующих практик выявления опорных населенных пунктов позволяет сделать вывод, что на данном этапе здесь не учитываются ни объективные цели, ни научно обоснованные подходы, ни накопленный многообразный опыт развития многоуровневой системы центральных мест с учетом характера предоставляемых центральных местом благ, представленные в начале настоящей статьи на примере Германии. Мы убеждены, что при определении опорных населенных пунктов необходимы четкое понимание цели таких действий, глубокий анализ ситуации (система расселения, взаимосвязи между населенными пунктами, рас-

1 Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 (в ред. от 10.07.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Доступ: <https://base.garant.ru/72260516/> (проверено 11.03.2022).

2 Приказ Министерства сельского хозяйства Ставропольского края от 8.04.2020 № 83-од (в ред. от 15.05.2020 № 143-од) «Об утверждении Перечня сельских агломераций на территории Ставропольского края». Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/570770377> (проверено 11.03.2022).

3 К слову, авторы не считают использование термина «агломерация» в контексте так называемых сельских агломераций уместным и обоснованным, ибо такое использование означает скорее непонимание сущности и эффектов агломерации.

стояния, ареалы доступности различных услуг, инфраструктура и т.д.) и комплексный подход.

Критериями выделения опорных пунктов и их отнесения к определенному уровню могут выступать:

- характер и ареал распространения предоставляемых благ;
- численность населения, выступающего потенциальным потребителем предоставляемых благ;
- интенсивность влияния на миграционные процессы (прежде всего, на маятниковую миграцию) и рынок труда;
- уровень инфраструктурного развития (включая производственную, транспортную, социальную инфраструктуру);
- расстояние до других центральных мест.

Возвращаясь к многоуровневости центральных мест и проецируя ее (в первом приближении) на территорию Ставропольского края, можно предположить, что в качестве опорных пунктов первого уровня здесь выступают такие большие города, как Ставрополь и Пятигорск, являющиеся образовательными, культурно-досуговыми центрами края, местом локации крупных торговых сетей, финансовых институтов, предоставляющие высокотехнологичные медицинские услуги и специализированную медицинскую помощь. Не исключено, что к центрам первого уровня может быть отнесен и город Невинномысск, но окончательный вывод можно сделать только после соответствующего анализа. Каждый из этих центров имеет свой ареал охвата. К опорным пунктам второго уровня справедливо отнести города и крупные районные центры, имеющие хорошую транспортную доступность, развитую инфраструктуру и обеспечивающие свои ареалы рабочими местами и товарами средней периодичности спроса. На территории таких населенных пунктов сосредоточены учреждения среднего (редко – высшего в виде небольших филиалов) профессионального образования, различные услуги, предоставляемые за пределами своего города, а зачастую – и окружающего района. В Ставропольском крае примерами таких опорных населенных пунктов второго уровня являются города Георгиевск, Изобильный и др. Особое значение, по нашему убеждению, имеет правильная идентификация опорных населенных пунктов третьего уровня, поскольку именно здесь потенциально возможно достижение значительного позитивного эффекта механизма развития как способа решения проблем малых сжимающихся территорий. Небольшие по численности населения районные центры, имеющие незначительный ареал распространения предоставляемых ими благ повседневного спроса и средней периодичности спроса (с. Степное – районный центр Степновского района, с. Летняя Ставка – районный центр Туркменского района, с. Донское – районный центр Труновского района и др.) целесообразно рассматривать как опорные пункты третьего уровня. Однако принципиально важно иметь в виду, что система опорных населенных пунктов третьего уровня должна быть существенно более разветвленной и включать, помимо административных центров районов, и относительно крупные населенные пункты внутри районов. Только в таком случае она, по нашему мнению, сможет соответствовать и самой сущности, и целям создания.

Конечно, такой многоуровневый подход требует серьезной аналитической работы. Такая работа применительно к Ставрополью может стать одним из направлений деятельности созданного в конце 2021 г. на базе Северо-Кавказского института управления – филиала РАНХиГС при поддержке кафедры территориального развития им. В.Л. Глазычева ИОН РАНХиГС и Фонда ДОМ.РФ регионального центра компетенций в сфере территориального развития. Работа могла бы включать формирование методики и алгоритма иден-

тификации опорных населенных пунктов различных уровней (с учетом классической теории центральных мест и международного опыта ее современного преломления), определение их роли в пространственной организации региона, разработку предложений для территориального планирования, поддержки и развития таких населенных пунктов и их взаимодействия с окружающими населенными пунктами в ареалах охвата.

В качестве иллюстрации возможных подходов к принятию управленческих решений авторы рассмотрели Кочубеевский район Ставропольского края. Экспресс-анализ позволяет предложить следующую систему опорных населенных пунктов. Опорным пунктом верхнего (первого) уровня является город Невинномысск, расположенный в центре Кочубеевского района, на территории которого находятся 3 учреждения высшего образования и 5 учреждений среднего профессионального образования, АНО «Детский технопарк «Кванториум», специализированные учреждения здравоохранения (в частности, филиал АНМО «Ставропольский клинический консультативно-диагностический центр»), большое число спортивных объектов и культурно-досуговых учреждений, развитая торговая сеть, органы власти. Город имеет развитую транспортную инфраструктуру (крупный железнодорожный узел, федеральная автомагистраль). Немаловажным критерием выделения города в качестве опорного пункта первого уровня является и то, что, будучи крупным промышленным центром, он обеспечивает рабочими местами население ближайших населенных пунктов.

В качестве опорного пункта второго уровня может рассматриваться село Кочубеевское, расположенное в 24 км от города Невинномысска и являющееся районным центром с численностью населения около 25 тыс. чел., где размещаются органы местного самоуправления районного уровня, многофункциональный центр, центральная районная больница, учреждения среднего общего, дополнительного и профессионального образования и т.д.

Для выявления опорных населенных пунктов третьего уровня, безусловно, потребуются детальный и системный анализ территории. Однако с учетом таких критериев, как насыщенность базовой инфраструктурой, доступность (удаленность, транспортная связность), численность населения, наличие хозяйствующих субъектов, в качестве рабочей версии опорными населенными пунктами третьего уровня могут быть признаны село Казьминское (34 км от г. Невинномысска и 19 км от с. Кочубеевское), станицы Барсуковская (21 и 16 км) и Георгиевская (28 и 43 км соответственно). Такое распределение опорных пунктов третьего уровня позволит обеспечить доступ всего населения района к базовым товарам и услугам повседневного спроса, а также товарам средней периодичности спроса (см. табл. 1). При их идентификации ключевым фактором выступало стремление обеспечить равноценные условия жизни людям, проживающим в малонаселенных и отдаленных местах.

Резюмируя, еще раз подчеркнем, что система опорных населенных пунктов является инструментом управления пространственным развитием. Сама система в значительной мере опирается на теорию и систему центральных мест, которая, как показывает опыт, является одним из популярных инструментов пространственной организации и политики, территориального планирования и организации публичной власти и администрирования во многих странах. Эффективность и адаптация этого инструмента в немалой степени зависят от целей его использования. По нашему убеждению, одной из основных целей внедрения идеи опорных населенных пунктов в современной России должно стать обеспечение равноценных условий жизни для людей, проживающих в различных населенных пунктах, в т.ч. удаленных, малолюдных и сжимаю-

Таблица 1

**Ареал влияния опорных пунктов третьего уровня Кочубеевского района  
Ставропольского края**

<b>Наименование опорного пункта</b>	<b>Наименование населенного пункта</b>	<b>Численность населения на 01.01.2021, чел.</b>	<b>Расстояние до опорного пункта*, км</b>
Город Невинномысск – 1-й уровень (ареал охвата – 135 096 чел.)	Город Невинномысск	115 627	0
	Село Ивановское	7 200	8
	Село Веселое	1 300	22
	Село Воронежское	1 200	16/14
	Хутор Калиновский	400	23/21
	Село Новая Деревня	2 826	18
	Хутор Воротниковский	167	23/18
	Хутор Дегтяревский	774	22/10
	Хутор Маковский	121	22/8
	Хутор Н. Зеленчукский	878	12/7
	Хутор Прогресс	961	14
	Хутор Родниковский	500	16/14
	Хутор Н. Родниковский	181	20/13
	Хутор Харьковский	504	16/13
	Хутор Сотникова	300	10/8
	Ст. Н. Екатериновская	549	24
	Хутор Ст. Дворцовский	601	29/18
	Село Дворцовское	640	21/14
	Хутор Барсуковский	367	15/14
Село Кочубеевское – 2-й уровень (ареал охвата – 30 880 чел.)	Село Кочубеевское	25 279	0
	Хутор Андреевский	300	13
	Хутор Степной	300	19
	Село Галицино	357	29/23
	Хутор Ураковский	132	22/19
	Село Заветное	3 800	21
	Хутор Екатериновский	24	24
	Аул Карамурзинский	688	25/21

Село Казьминское – 3-й уровень (ареал охвата – 9 629 чел.)	Село Казьминское	5 300	0
	Хутор Саратовский	300	19/15
	Хутор Петровский	400	21/16
	Хутор Черкасский	100	19/15
	Село Вревское	900	18/12
	Хутор Первоказьминский	200	22
	Хутор Херсонский	200	25
	Хутор Васильевский	600	9,3
	Хутор Беловский	500	6/5
	Хутор Мищенский	929	7
	Село Цветное	200	18
Станица Барсуковская (ареал охвата – 12 122 чел.)	Станица Барсуковская	4 764	0
	Поселок Свистуха	257	9
	Село Балахоновское	4 801	19/4
	Село Надзорное	1 000	22/15
	Поселок Тоннельный	1 300	24/20
Станица Георгиевская (ареал охвата – 4 085 чел.)	Станица Георгиевская	1 000	0
	Хутор Привольный	200	15
	Хутор Раздольный	300	10
	Хутор Роцинский	300	7
	Станица Сунженская	72	14
	Станица Беломечетская	2 213	15/14

\* Расстояние указано по трассе. Через дробь указано расстояние по воздушной прямой.

Составлена по: *Городские и сельские населенные пункты Ставропольского края на 1 января 2021 года*: статистический сборник. Ставрополь. 2021. С. 31; Паспорт Кочубеевского района Ставропольского края. – *Официальный сайт Кочубеевского района*. Доступ: <http://кочубеевский-район.рф/pasport.html> (проверено 03.02.2022).

щихся. В свою очередь, формированию системы опорных населенных пунктов должна предшествовать значительная исследовательская и аналитическая работа.

Первые попытки сформировать систему опорных населенных пунктов как на уровне РФ, так и в отдельных регионах свидетельствуют, однако, что цели этой системы формулируются весьма противоречиво и непоследовательно и существенно расходятся с базовой идеей системы. Идентификация же опорных населенных пунктов нередко осуществляется механически на основании

существующей административной системы, без учета необходимых факторов и критериев. Авторы считают, что для достижения эффективности использования инструмента на данном этапе следовало бы еще раз переосмыслить цели создания системы опорных населенных пунктов, подходы к их выявлению и его критерии. В противном случае довольно велик риск недостижения целей и неэффективности этого в целом значимого и доказавшего свою состоятельность инструмента пространственного развития.

### Список литературы

Безвербный В.А., Маркварт Э., Ситковский А.М. 2021. Пространственное сжатие территорий Российской Федерации: понятие, критерии, система показателей. — *Города будущего: пространственное развитие, соучаствующее управление и творческие индустрии*: монография. М.: Дело. С. 63-93.

Голубчик М.М., Макара С.В., Носонов А.М., Файбусович Э.Л. 2018. *Социально-экономическая география*: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт. 419 с.

Дмитриев, Р.В. 2018. Метрика систем городского расселения с позиции теории центральных мест: постоянство vs изменчивость. — *Пространственная организация общества: теория, методология, практика*: сборник материалов международной научно-практической конференции. Пермь: Изд-во ПГНИУ. С. 49-53.

Исупова С.С., Маркварт Э. 2009. Межмуниципальное сотрудничество в Германии. — *Российская муниципальная практика*. № 8. С. 17-21.

Исупова С.С., Маркварт Э. 2010. Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски. — *Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества*. М. С. 49-66.

Киселева Н.Н., Маркварт Э., Стародубровская И.В. 2018. *Управление пространственными изменениями на региональном и муниципальном уровнях*. М.: Дело. 282 с.

Лазаренко В.А. 2019. Подходы к изучению города в отечественной социально-экономической географии. — *Теоретические и методические подходы в экономической и социальной географии*: сборник статей (под ред. В.Л. Бабурина, М.С. Савоскул). М.: Изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова. С. 80-95.

Лаппо Г.М. 1978. *Развитие городских агломераций в СССР*. М.: Наука. 152 с.

Лаппо Г.М. 1983. Концепция опорного каркаса территориальной структуры народного хозяйства: развитие, теоретическое и практическое значение. — *Известия АН СССР*. Сер. География. № 5. С. 16-28.

Липец Ю.Г., Пуляркин В.А., Шлихтер С.Б. 1999. *География мирового хозяйства*. М.: ВЛАДОС. 398 с.

Маркварт Э. 2009. Совместные администрации в Германии. — *Практика муниципального управления*. № 12. С. 84-87.

Хорев Б.С. 1971. *Проблемы городов. Экономико-географическое исследование городского расселения в СССР*. М.: Мысль. 428 с.

Хриченков А.В. 2019. *Архитектурно-пространственная организация объектов торгового обслуживания местного значения*: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во УрФУ им. первого Президента России Б.Н. Ельцина. 124 с.

Blotevogel H.H. 1996. Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. — *Informationen zur Raumentwicklung*. № 10. S. 647-657.

Christaller W. 1933. *Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Jena: G. Fischer. 331 s.



Friedrich J., Dietrich P., Furkert M. 2021. Zentrale Orte in Deutschland. – *BBSR-Analysen Kompakt*. № 11. 6 s.

Kegler K.R. 2020. Eine Reise ins Blaue? Bundesraumordnung und das Modell der zentralen Orte. – *Raumforschung zwischen Nationalsozialismus und Demokratie: Das schwierige Erbe der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung*. Hannover: Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. S. 82-97.

Kontos G. 2009. Zum Bedeutungsverlust des Zentrale-Orte-Konzepts. Beispielhaft dargestellt an der Region FrankfurtRheinMain. – *SYNThesen. Band 1*. S. 31-43.

MARKWART Emil, *Dr.Sci. (Econ.), Cand.Sci. (Legal), Professor of the Chair of Territorial Development named after V. L. Glazychev, Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (bld. 3, 84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; postkasten2006@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5747-5766)*

KISELEVA Natalia Nikolaeвна, *Dr.Sci. (Econ.), Professor; Deputy Director of North Caucasus Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (5 Dunaevskogo St, Pyatigorsk, Russia, 357502; kiseleva-n-n@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5718-4643)*

SOSNIN Dmitry Petrovich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.), Senior Researcher at the Center for Territorial Changes and Urban Development, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (bld. 3, 84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; sosnin-dp@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-8376-8714)*

## THE SYSTEM OF CENTRAL (REFERENCE) SETTLEMENTS AS A MANAGEMENT TOOL: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

**Abstract.** *The article considers the theory of central places as a methodological basis for creating a system of reference settlement. The practical significance and relevance of it is largely determined by the purpose of creating a system of central places in conditions of a limited (minimal) number of central places to ensure that all settlements of the corresponding territory are provided with the necessary services. Using the example of Germany, the authors show how the concept of central places is widely used in spatial organization, spatial development and territorial planning, in the organization of the system of public power and the provision of services. The authors analyze the current federal agenda and the regional practice of the Russian regions identification of reference settlements (on the example of the Stavropol Territory). The authors determine the nature and area of distribution of the benefits provided; the number of the population acting as a potential consumer of the benefits provided; the intensity of the impact on migration processes (primarily pendulum migration) and the labor market; the level of infrastructural development (including industrial, transport, social infrastructure); distance to other central places.*

*The approbation of the proposed approach is presented on the example of the Kochubeyevsky municipal district of the Stavropol Territory. The authors consider fundamentally important taking into account that the system of third-level reference settlements should be significantly more extensive.*

**Keywords:** *spatial development, spatial shrinkage, central location, reference settlement, territorial management*

---