

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Н.И. ЛУКЬЯНОВА

РАЗВИТИЕ ОПОРНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В КОНТЕКСТЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Развитие опорных населенных пунктов в настоящее время провозглашено одним из приоритетных направлений пространственного развития России. В настоящее время государством проводится работа по правовому и методическому обеспечению создания опорных населенных пунктов, сформирован перечень из более чем 2 тыс. таких пунктов. В субъектах Российской Федерации идет подготовка долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов. Утверждены долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития 22 агломераций и городов, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, а также перечень опорных населенных пунктов в Арктической зоне Российской Федерации. Положения о Едином перечне опорных населенных пунктов инкорпорированы в разрабатываемую Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. Эти процессы высветили ряд проблем в рассматриваемой сфере, в связи с чем концепция опорных населенных пунктов нуждается в дальнейшей проработке, теоретическом осмыслении, анализе информации о практической реализации данного инструмента и соответствующем нормативно-правовом закреплении необходимых новаций.

Ключевые слова: опорные населенные пункты, Стратегия пространственного развития, региональная политика, агломерации, малые города, сельские населенные пункты, система расселения, национальные проекты, Арктическая зона.

JEL: R12, R28, R50, R53, R58, R59

Значимость развития опорных населенных пунктов (ОНП) обусловлена 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» [1, с. 63–93].

С учетом этого вполне адекватными поставленным целям выглядят усилия государства по развитию сети ОНП. По словам Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина, с 2025 г. в рамках реализации национальной цели развития «Комфортная и безопасная среда для жизни» в стране стартует новый национальный проект «Инфраструктура для жизни». Его реализация начнется с *формирования сети ОНП*, в которую будут включены города и городские агломерации с населением от 250 тыс. чел., административные центры регионов, точки экономического роста независимо от численности населения, а также населенные пункты, где расположены критически важные инфраструктурные объекты¹. Такое поручение Председатель Правительства дал по итогам состоявшейся 11 июня 2024 г. стратегической сессии, где обсуждалась работа над национальным проектом «Инфраструктура для жизни». «Все национальные проекты должны быть направлены на достижение национальных целей, в числе которых – “Комфортная и безопасная среда для жизни”. В ее логике следует сформировать и национальный проект “Инфраструктура для жизни”, – отметил М.В. Мишустин. – Один из главных показателей наццели, который должен быть отражен в нацпроекте, – “повышение качества городской среды для жизни”»².

В современных условиях оказалось крайне важно поддержать развитие не только крупных городских агломераций, но и малых городов, поселков и сельских населенных пунктов, *составляющих опорный каркас системы расселения*. Это не только управленческая, но и научная задача. В связи с этим необходимо разобраться, что сегодня понимается под ОНП и какие последствия может иметь реализация мер их поддержки в плане пространственного развития страны.

Теория центральных мест vs концепция метрополитенских регионов

Идея создания системы ОНП по своей сути является логическим продолжением *теории центральных мест* немецкого географа Вальтера Кристаллера. Впервые ключевые позиции этой теории были опубликованы в 1933 г.³ [2]. Она представляла собой *экономическую теорию оптимальных мест расположения т.н. третичного сектора*, ориентированного на конечного потребителя услуг, в целях выявления закономерностей в отношении числа, размеров и пространственного рассредоточения населенных пунктов, выполняющих функции в сфере торговли и услуг. Сам автор писал: «Я соединял на карте прямыми линиями города одинаковых размеров... Карта заполнялась треугольниками, часто

¹ Какие населенные пункты станут драйверами для развития территорий // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/66dac2d59a7947bf923a0615>

² Михаил Мишустин дал поручения по итогам стратегической сессии по национальному проекту «Инфраструктура для жизни» // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/52342/>

³ Впоследствии, во время Второй мировой войны, В. Кристаллер принимал участие в разработке Генерального плана Ост-колонизации и германизации части оккупированных Германией территорий.

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» [2, с. 96]. Система центральных мест (т.н. сетка Кристаллера) была построена по образцу пчелиных сот (смежных шестиугольных ячеек).

При этом сам Кристаллер полагал, что такую модель в действительности «нигде нельзя встретить в чистой форме», и осознавал *ограниченные возможности ее применения на практике*. Это замечание стало реакцией на критику. Его теория исходила из равномерности пространственной организации и равенства социальных и экономических условий, в то время как критики отмечали, что в реальной жизни подобные идеальные предпосылки не встречаются. Однако опора на идеальные условия не помешала теории центральных мест лечь в основу многочисленных политических, правовых и практических решений в разных странах. Практическая значимость теории была в значительной мере обусловлена целью ее создания – в условиях ограниченного числа центральных мест добиться обеспечения жителей всех населенных пунктов определенной территории необходимыми услугами.

Ключевое понятие теории Кристаллера – это *понятие центрального места* как населенного пункта, в котором располагались субъекты третичного сектора, выполняющего функцию центрального обеспечения соответствующими услугами не только себя, но и окружающих населенных пунктов. Применительно к товарам и услугам центральность означала, что они могут рационально предоставляться не в каждом населенном месте, а именно в центральных местах. Чем крупнее был населенный пункт, тем больший спектр услуг для большего круга потребителей здесь должно было предоставляться. Предельная граница охвата центрального места определялась расстоянием от него до той границы, где получение товара или услуги становилось нерациональным (экономически нерентабельным) в силу высоких транспортных издержек либо наличия более близкого центрального места [3, с. 96–97].

В Германии, Австрии и ряде других европейских стран концепция центральных мест нашла широкое применение в пространственном развитии, территориальном планировании и организации системы публичной власти и предоставления услуг. В 1965 г. в ФРГ, исходя из данной концепции, *был принят закон о пространственной организации*, который зафиксировал базовые принципы пространственной организации общества и направления ее развития, а также обязал 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 действовали во всех западных землях [4].

В первой версии закона центральные места упоминались всего один раз – применительно к мерам, которые могли бы способствовать

обеспечению равноценных условий жизни для тех, кто проживает в редконаселенных, малолюдных местах. В действующей редакции закона 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 слабозаселенных 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» [3, с. 98]. То есть в действующей редакции закона концепция центральных мест распространяется также на развитие системы расселения.

Определяют систему центральных мест на своей территории федеральные земли в целях создания равноценных условий жизни людей независимо от места их проживания. Для их развития применяются и другие, не связанные с территориальным планированием, механизмы, такие как финансовое выравнивание (межбюджетные трансферты), социальное страхование 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 уровней.

С 2019 г. Федеральный институт исследований в области строительства, городского и пространственного развития ведет мониторинг центральных мест по всей Германии, результаты которого отражаются в виде *карты центральных мест как части атласа пространственного развития страны*. В рамках мониторинга отслеживаются следующие данные: о динамике численности населения центральных мест, функциях публичного управления (полицейских участков, судов, служб занятости), рынке труда (в частности, о трудовой миграции), транспортной доступности, наличии функций и объектов обеспечения услугами здравоохранения, образования, культуры и розничной торговли. В рамках мониторинга учитывается не только обеспеченность соответствующими инфраструктурами и функциями, но и их доступность [3, с. 100].

В последние годы в европейских странах наметилась смена парадигмы пространственного развития: акцент делается уже не на теории центральных мест, а на *новых концепциях территориальных образований*, имеющих растущее экономическое значение, т.н. городов-регионов, глобальных или мегагородских регионов и метрополитенских (т.е. крупных городских или столичных) ареалов (регионов). В отечественных исследованиях их принято называть *агломерациями*. Именно города-регионы и метрополитенские ареалы, а не отдельные города и тем более деревни, рассматриваются как *ключевые драйверы экономического роста и инноваций*⁴.

Актуальный этап пересмотра шкалы государственного территориального планирования в Германии предполагает, что для усиления общенациональной экономики в фокусе внимания государства находятся городские агломерации, в частности метрополитенские регионы, *в ущерб другим типам регионов*. Наблюдается очевидный, хотя и постепенный, сдвиг акцентов: экономическая политика концентрируется на поддержке «ядра» экономического роста, а не на помощи «неудачникам», особенно расположенным в сельских районах Восточной Германии. Здесь так же, как и в России, раздаются голоса в защиту территориального выравнивания, которое предлагается реформатировать в направлении локальной или субрегиональной самообеспеченности, поскольку при акценте на агломерационном развитии неизбежно открытым остается вопрос о *стандартах предоставления услуг и социальной инфраструктуры на всей территории страны* [5, с. 129].

В методологическом плане поддержке центральных мест противостоит развитие крупных городских агломераций (городов-регионов, метрополитенских ареалов). Однако необходимо отметить, что между этими двумя стратегиями развития нет непримиримого противоречия: развитие одного не обязательно препятствует развитию другого. Выбор между агломерациями либо центральными местами — *ложная дихотомия*, поскольку для нормального пространственного развития всей территории страны значимы все локации. Здесь важнее, чтобы те, кто принимает решения, видели разницу между этими видами населенных пунктов, понимали их роль и место в системе расселения и осознавали пределы эффективности тех или иных мер поддержки в отношении указанных пунктов.

Опираясь на сказанное выше, выделим для анализа формирующейся системы ОНП в России шесть теоретических позиций.

Первая. Концепция центральных мест может быть признана методологической основой пространственной организации общества.

Вторая. Развитие системы центральных мест ориентировано на улучшение снабжения потребителей услугами, в первую очередь путем снижения издержек их производства и распределения.

⁴ Примечательно, что и в России пространственное развитие балансирует перед своего рода дихотомией: между необходимостью поддержки крупных городских агломераций и развитием более мелких, зачастую депрессивных населенных пунктов в сельской местности.

Третья. Центральность места определяется на основании анализа реальных ареалов охвата различными услугами и инфраструктуры.

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

Пятая. Эта роль находит отражение в территориальном планировании. Задача повышения доступности услуг требует улучшения транспортной и дорожной инфраструктуры, а задача расширения спектра услуг и повышения их качества – планирования и создания более современных инфраструктур, объектов, услуг; территориальное планирование ориентируется на центры различных уровней при разработке документов территориального планирования, а возможность размещения тех или иных объектов, финансируемых за счет публичных средств, довольно жестко зависит от места населенного пункта в иерархии центральных мест.

Шестая. В малонаселенной сельской местности система центральных мест учитывается в организации системы местного самоуправления, на практике центрами общин (поселений), как правило, являются центральные места.

При этом важно учитывать, что широкое использование концепции центральных мест ведет к консервированию и усугублению имеющихся на местном уровне противоречий: на фоне развития (или замедления сжатия) относительно небольшого числа центральных мест происходит ускоренное сжатие и деградация других населенных пунктов [3, с. 100].

Краткая история опорных населенных пунктов в России

В России понятие ОНП впервые было использовано в 2021 г. при подготовке стратегических направлений деятельности Правительства Российской Федерации в рамках направления «Агрессивное развитие инфраструктуры» разрабатываемой Правительством Стратегии социально-экономического развития России⁵. В 2021–2022 гг. ОНП были включены в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁶, государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»⁷, а также в некоторые документы страте-

⁵ «Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития» // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/02/02/856382-pravitelstvo-gotovit-novuyu-strategiyu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya>

⁶ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий” и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

гического планирования, утверждаемые Правительством Российской Федерации⁸.

В рамках реализации инициативы Правительства Российской Федерации «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения»⁹ (далее – Инициатива) в декабре 2021 г. был предложен новый инструмент региональной политики, а именно – выделение ОНП. Их главная цель – создание равноценных условий жизни для людей в различных населенных пунктах, в т.ч. обеспечение сельского населения качественными социальными услугами. Социально-экономическое развитие ОНП осуществляется в рамках Инициативы, направленной в т.ч. на обеспечение необходимого набора объектов инфраструктуры с целью предоставления государством социальных гарантий и удовлетворения основных потребностей населения, проживающего как на территории ОНП, расположенных в сельской местности, так и на *прилегающих территориях* (ПТ), обеспечение их ускоренного экономического развития и формирование устойчивой системы расселения на базе стандартов их инфраструктурного развития. Среди основных направлений развития ОНП предусмотрено формирование центров оказания всего спектра услуг отраслей социальной сферы, не требующих узких компетенций и специализированного высокотехнологичного оборудования и помещений.

Определение ОНП было включено в перечень основных понятий Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁰ в декабре 2021 г. *Опорными стали считаться населенные пункты*, расположенные вне границ городских агломераций, на базе которых осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере реализации иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований¹¹.

Развитие ОНП обсуждалось 20 апреля 2023 г. на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, по итогам которого высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации было рекомендовано по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти *ут-*

⁸ Например, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2023 г. № 3339-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли связи Российской Федерации на период до 2035 года»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 1089-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года» и др.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р. Ответственным исполнителем мероприятий Инициативы по указанным вопросам, а также в части мероприятий по методологическому обеспечению формирования и развития ОНП является Минсельхоз России.

¹⁰ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 г. № 3633-р.

вердить планы долгосрочного социально-экономического развития ОНП и ПТ на период до 2030 г.¹² На заседании было отмечено, что система ОНП позволит комплексно решать вопросы улучшения качества жизни населения и повышать синергетический эффект бюджетных инвестиций, а также значительно ускорить перевод агропромышленного комплекса на индустриальные технологии, что на порядок повысит производительность труда и сократит себестоимость производства в сельском хозяйстве. Также это должно положительно сказаться на снижении темпов миграции населения в крупные города.

В Послании Федеральному Собранию 29 февраля 2024 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил *расширить программу мастер-планов развития*, в т.ч. малых городов, которая охватит свыше 2 тыс. населенных пунктов¹³, включая села и поселки, что будет стимулировать развитие транспортной, социальной, туристской инфраструктур малых и средних городов, сельских территорий. Расширение программы мастер-планов подразумевает также выход на новый уровень качества жизни населения таких территорий, где условия должны быть максимально комфортными.

По итогам стратегической сессии по реализации инициатив социально-экономического развития в сфере цифровой трансформации и строительства Председатель Правительства М.В. Мишустин в целях устойчивого развития и комплексного обновления населенных пунктов в рамках Инициативы дал поручение Минэкономразвития России и Минстрою России до 1 апреля 2024 г. подготовить предложения по критериям определения агломераций, а в срок до 1 июля 2024 г. совместно с Минсельхозом России и главами регионов определить агломерации и ОНП с ПТ для приоритетного инфраструктурного развития крупных и малых городов¹⁴.

В соответствии с перечнем поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г. Правительству совместно с региональными исполнительными органами власти до 1 декабря 2024 г. (далее – раз в год) поручено *определить перечень ОПН*, включающий в себя не менее 2 тыс. городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, с программами

¹² Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 4 июня 2023 г. № Пр-1111.

¹³ Как отметил Президент, «для 22 дальневосточных городов и агломераций подготовлены мастер-планы развития, и такая же работа идет по населенным пунктам в Арктике. Сейчас мы должны сделать следующий шаг. Предлагаю определить перечень еще более 200 крупных и малых городов. Для каждого из них должен быть разработан и реализован свой мастер-план, а в целом программа развития должна охватить порядка 2 тыс. населенных пунктов, включая села и поселки». (Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г.).

¹⁴ Поручения Председателя Правительства Российской Федерации по итогам стратегической сессии по реализации инициатив социально-экономического развития в сфере цифровой трансформации и строительства // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/51095/>

по их развитию в рамках нового национального проекта «Инфраструктура для жизни». В данном случае примечательно, что агломерации и ОНП, ранее параллельно существовавшие в российском правовом поле, *были объединены* не только в одном документе, но и единым понятием опорных населенных пунктов, к которым стали относиться и агломерации, и сельские населенные пункты. Нельзя не отметить, что это *создает риск смешения понятий и*, как следствие, смещения приоритетов *пространственного развития*. А в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» установлен следующий целевой показатель: *улучшение качества среды для жизни в ОНП на 30% к 2030 г. и на 60% к 2036 г.*

По информации Минсельхоза России, высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации к настоящему времени уже сформированы перечни ОНП на территориях соответствующих регионов, общей численностью 1 839 ОНП, которые вместе с ПТ образуют сельские агломерации. В воссоединенных регионах (Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области) создано 98 ОНП¹⁵. По информации Минэкономразвития России, также сформирован перечень из более чем 2 100 ОНП¹⁶. С учетом ПТ это покрытие практически всей страны (73% населения). Перечень включает разные типы населенных пунктов с разной численностью; свыше 85% населенных пунктов составляют малые города и сельские территории, а также исторические поселения и 12 наукоградов.

В состав указанного проекта также входят мероприятия по разработке 200 мастер-планов. К настоящему моменту подготовлен *проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»*¹⁷, в котором предлагается рассматривать мастер-план как единый документ, содержащий элементы стратегического планирования, территориального планирования, градостроительного зонирования. Законопроектом предусматривается возможность подготовки в составе мастер-плана предложений о внесении изменений в схему территориального планирования субъекта Российской Федерации. Это позволит увязывать мастер-планы территорий со схемами территориального планирования.

¹⁵ Хуснуллин сообщил о создании 98 опорных населенных пунктов в Донбассе и Новороссии // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/21997607>

¹⁶ По информации заместителя министра экономического развития Российской Федерации Д.С. Вахрукова. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», состоявшихся в Совете Федерации 23 октября 2024 г.

¹⁷ Во исполнение пп. 4 п. 1 и п. 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 ноября 2023 г. № Пр-2217 о разработке и утверждении единых требований к структуре и содержанию мастер-планов развития городов и квалификационных требований к их разработчикам и об обеспечении интеграции мастер-планов развития городов в законодательство Российской Федерации о градостроительной деятельности.

31 октября 2024 г. в ходе рабочей встречи с Президентом Российской Федерации заместитель Председателя Правительства М.Ш. Хуснуллин сообщил о завершении работы по формированию национального проекта «Инфраструктура для жизни». В его рамках разработаны инновационные подходы, среди которых особое внимание уделяется комплексному развитию населенных пунктов; выделены точки роста – от сельских опорных пунктов до крупных агломераций. По информации М.Ш. Хуснулина¹⁸, в декабре 2024 г. на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам должен быть утвержден паспорт нацпроекта «Инфраструктура для жизни», который будет включать развитие ОНП.

Процесс инвентаризации опорных населенных пунктов

В настоящее время органами публичной власти разных уровней проводится работа по правовому и методическому обеспечению создания ОНП. Правительством Российской Федерации в декабре 2022 г. утверждены Методические рекомендации по критериям определения ОНП и ПТ¹⁹. Минсельхозом России подготовлен проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»²⁰.

В субъектах Российской Федерации утверждены перечни ОНП и населенных пунктов, расположенных на ПТ²¹, идет этап *подготовки долгосрочных планов социально-экономического развития ОНП*. Сведения о них должны быть выделены в *отдельную категорию официальной статистической информации*²². Утверждены долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития 22 агломераций и городов, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, а также

¹⁸ Марат Хуснуллин принял участие в заседании комиссии Госсовета по направлению «Инфраструктура для жизни» // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/52840/>

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий».

²⁰ Во исполнение пп. «д» п. 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 4 июня 2023 г. № Пр-1111. Подготовлен Минсельхозом России, ID проекта 01/01/09-23/00142188. Даты проведения общественного обсуждения: 27 сентября 2023 г. – 11 октября 2023 г. на сайте regulation.gov.ru.

²¹ Например, Постановление Правительства Белгородской области от 6 февраля 2023 г. № 49-пп «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих к ним населенных пунктов», Распоряжение Правительства Республики Карелия от 27 февраля 2023 г. № 159р-П «Об утверждении Перечня опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов Республики Карелия».

²² Перечень поручений Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 г. № Пр-1111.

перечень ОНП в Арктической зоне Российской Федерации. Завершается паспортизация пилотных проектов для 81 ОНП, для которых будут утверждены планы развития на 6 лет.

В частности, в **Московской области**²³ утвержден перечень из 11 ОНП: города Луховицы, Волоколамск, Шатура, Истра, Зарайск, Руза, Талдом и Можайск, рабочие поселки Серебряные Пруды, Лотошино, Шаховская, а также 2 028 ПТ.

В **Калужской области**²⁴ сформирован перечень из 30 сельских агломераций с ОНП. Это районные центры, а также поселок Воротынский, города Балабаново, Белоусово, Кременки, Сосенский и село Детчино. График утверждения долгосрочных планов их социально-экономического развития уже сформирован и направлен в Минсельхоз России.

В **Архангельской области** утверждены 22 ОНП и 3 927 ПТ²⁵. Предполагается, что господдержка на развитие коммунальной и социальной инфраструктуры по всем госпрограммам Российской Федерации в приоритетном порядке будет направляться на развитие определенных на государственном уровне городских агломераций, а также ОНП и ПТ для их опережающего развития в части комфортного проживания. До 1 октября 2024 г. были подготовлены и направлены в Минсельхоз России долгосрочные планы развития по всем ОНП области²⁶.

В **Свердловской области** определены 49 ОНП²⁷, которые получат ускоренное комплексное социально-экономическое развитие. При формировании перечня были учтены обращения глав муниципальных образований о создании на их территориях ОНП. На территориях предусматривается строительство дорог, школ, детских садов и больниц, обустройство игровых, спортивных площадок и инженерной инфраструктуры. Каждый ОНП станет центром объединения сельской и городской инфраструктуры, на эти цели будут направлены инвестиции.

²³ Постановление Правительства Московской области от 12 апреля 2023 г. № 199-ПП «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих территорий Московской области». Перечень сформирован на основе предложений муниципалитетов при участии Минсельхоза России. Финансирование создания и модернизации объектов инфраструктуры ОНП будет рассматриваться в приоритетном порядке при реализации 16 государственных программ Российской Федерации // Сайт Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области. URL: <https://msh.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/04-01-2024-08-57-07-v-moskovskoy-oblasti-opredelili-perechen-opornyx>

²⁴ Постановление Правительства Калужской области от 15 мая 2023 г. № 321 «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих к ним населенных пунктов Калужской области».

²⁵ Постановлением Правительства Архангельской области от 17 марта 2023 г. № 238-пп.

²⁶ ИА «Двина29», 8 сентября 2023 г.

²⁷ Постановление Правительства Свердловской области от 16 февраля 2023 г. № 123-ПП «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов Свердловской области и определении уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области по обеспечению выработки и реализации единых подходов к планированию и реализации мероприятий, направленных на ускоренное развитие инфраструктуры опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов Свердловской области».

В Хабаровском крае определены 16 ОНП: города Амурск, Бикин, Вяземский, Николаевск-на-Амуре, Советская Гавань, рабочие поселки Ванино, Охотск, Переяславка, Солнечный и Чегдомын, а также села Аян, Богородское, им. Полины Осипенко, Селихино, Троицкое и Чумикан. Кроме того, от администраций ряда муниципальных районов поступили обращения на определение дополнительных населенных пунктов в качестве опорных²⁸.

Опорные населенные пункты в контексте разработки новой Стратегии пространственного развития

В настоящее время разрабатывается новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. Проектом Стратегии (далее – проект СПР)²⁹ в качестве одного из основных инструментов реализации данного документа предусмотрено создание *Единого перечня ОНП*. Классификация предусматривает выделение ОНП с различными основными функциями в зависимости от их роли в достижении приоритетов пространственного развития, а также определение основных задач по поддержке их развития.

Проектом СПР предусмотрены следующие *основные задачи* развития ОНП.

1. Для населенных пунктов, *реализующих новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории*, – опережающее развитие транспортной, энергетической инфраструктуры, включая внедрение энергосберегающих и энергоэффективных технологий, для поддержки реализации инвестиционных проектов, строительства жилья, создания коммунальной и социальной инфраструктуры, в т.ч. привлечения кадров, а также применение инструментов развития территорий, в т.ч. в целях поддержки развития высокотехнологичных отраслей и реализации инвестиционных проектов, значимых для достижения технологического суверенитета Российской Федерации.

2. Для населенных пунктов, *обеспечивающих национальную безопасность Российской Федерации* и обслуживающих критически важную инфраструктуру, а также наукоградов – обеспечение качества среды для жизни, достаточного для сохранения и роста численности населения, в т.ч. с применением инструментов развития территорий, направленных на диверсификацию экономики соответствующих территорий, наряду с развитием кооперационных цепочек, необходимых для повышения устойчивости и эффективности функционирования предприятий и иных объектов, обуславливающих стратегическое значение соответствующих населенных пунктов, в т.ч. поддержка развития инфраструктуры выс-

²⁸ Распоряжение Правительства Хабаровского края от 14 апреля 2023 г. № 221-рп «Об утверждении Перечня опорных населенных пунктов и населенных пунктов, расположенных на прилегающих территориях, Хабаровского края».

²⁹ Проект СПР по состоянию на 30 сентября 2024 г.

шего и среднего профессионального образования, реализации научных и научно-технологических проектов в населенных пунктах.

3. Для населенных пунктов *в составе городских агломераций, административных центров субъектов Российской Федерации* (не входящих в городские агломерации) – повышение эффективности экономики за счет концентрации (уплотнения) экономической деятельности и развития агломерационных и межрегиональных экономических связей, обеспечение научно-технологического и инновационного развития, обеспечение транспортной и социальной инфраструктурой, создание условий для активного жилищного строительства, повышение надежности электроснабжения потребителей, в т.ч. с применением инструментов развития территорий, направленных на вовлечение в экономический оборот территорий бывшего промышленного освоения с учетом исторически сложившейся экономической специализации, имеющегося кадрового потенциала и перспективных тенденций развития городской экономики.

4. Для населенных пунктов – *основных центров предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий* – развитие соответствующей инфраструктуры с учетом численности населения прилегающей территории и повышение инвестиционной привлекательности территории для сокращения оттока населения из малых и средних городов, сельских населенных пунктов.

В Едином перечне будут выделены ОНП, в т.ч. моногорода, *имеющие риски ухудшения социально-экономического положения*, включая увеличение уровня безработицы, закрытие или ликвидацию основных предприятий (в т.ч. градообразующих), вызванные санкционными ограничениями, снижением спроса на продукцию основных предприятий или иными неблагоприятными факторами.

Особой значимостью для устойчивого социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности страны и определенной спецификой характеризуются ОНП Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). Это не только мощнейшие ресурсодобывающие центры и базы поддержания Северного морского пути, но и точки входа на труднодоступную территорию, обеспечивающие дальнейшее освоение пространства.

В соответствии со Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.³⁰ задачи по комплексному развитию населенных пунктов, в которых расположены органы или организации, выполняющие функции в области обеспечения национальной безопасности и (или) функции базы для развития минерально-сырьевых центров, реализации экономических и (или) инфраструктурных проектов в Арктике,

³⁰ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 (ред. от 27 февраля 2023 г.).

определены приоритетными. По поручению Президента Российской Федерации разработаны *мастер-планы по развитию 16 арктических ОНП*, играющих ключевую роль в экономике, логистике и безопасности страны³¹.

В настоящее время проводится работа по правовому и методическому обеспечению создания ОНП в АЗРФ. В целях запуска ускоренного развития всего макрорегиона Правительством Российской Федерации утвержден перечень ОНП АЗРФ³²:

- в Республике Карелия – Кемско-Беломорская агломерация (муниципальное образование (МО) Кемский муниципальный район, МО «Беломорский муниципальный район»);
- в Республике Коми – агломерация Воркуты (МО городского округа «Воркута»);
- в Республике Саха (Якутия) – агломерация Тикси-Найба (МО «Булунский улус (район)»);
- в Красноярском крае – агломерация Норильск-Дудинка (городской округ г. Норильск, городское поселение г. Дудинка), Диксон (городское поселение Диксон), Игарка (МО г. Игарка, населенные пункты муниципального образования Туруханский район);
- в Архангельской области – Архангельская агломерация (городской округ «Город Архангельск», городской округ «Северодвинск», городской округ «Город Новодвинск»);
- в Мурманской области – Мурманская агломерация (МО городской округ город-герой Мурманск, городской округ ЗАТО г. Североморск, МО Кольский муниципальный район), Кировско-Апатитская агломерация (МО муниципальный округ г. Кировск с подведомственной территорией, муниципальное образование муниципальный округ г. Апатиты с подведомственной территорией), Мончегорская агломерация (МО г. Мончегорск с подведомственной территорией);
- в Ненецком автономном округе – агломерация Нарьян-Мара (МО «Городской округ «Город Нарьян-Мар»);
- в Чукотском автономном округе – агломерация Певек (городской округ Певек), Агломерация Анадыря (городской округ Анадырь, городской округ Эгвекинот, Анадырский муниципальный район);
- в Ямало-Ненецком автономном округе – Новый Уренгой (МО г. Новый Уренгой), агломерация Салехард-Лабытнанги (МО г. Салехард, МО городской округ г. Лабытнанги), Ноябрьск (МО г. Ноябрьск).

Очевидно, что арктические населенные пункты *нуждаются в дополнительной поддержке* и проработке системных приоритетов.

³¹ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам рабочей поездки в Архангельскую область от 2 февраля 2024 г. № Пр-200. По поручению Президента по итогам визита в регион в июле 2023 г. Правительством определены 16 ОНП Арктической зоны.

³² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2023 г. № 3377-р «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны Российской Федерации» (ред. от 13 августа 2024 г.).

Поэтому в проекте СПР в качестве принципов пространственного развития Российской Федерации предусмотрено предоставление в приоритетном порядке мер поддержки в отношении мероприятий, соответствующих приоритетным направлениям развития, в т.ч. АЗРФ, а также обеспечение стратегической роли и опережающего социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав АЗРФ.

Также в проекте СПР определен *перечень приоритетных направлений развития АЗРФ*. В него вошли: реновация арктических ОНП; развитие транспортной инфраструктуры; обеспечение развития экономики электроэнергией для гарантированного покрытия дефицита мощности; рост выпуска экспортоориентированных, а также наукоемких и высокотехнологических отраслей; развитие туризма и туристической инфраструктуры; реализация инвестиционных проектов.

Одна из основных целей внедрения ОНП — обеспечение равноценных условий жизни для людей, проживающих в различных населенных пунктах, в т.ч. удаленных, малолюдных и сжимающихся, что характерно именно для АЗРФ. По мнению экспертов, необходимо учитывать арктическую специфику, которая связана с суровым климатом и очаговым характером расселения. Поэтому отклонения от этих критериев вполне допустимы, если территория характеризуется высокой или низкой плотностью населения или если отсутствует круглогодичная связь между ПТ и ОНП.

В качестве основы для определения критериев отнесения арктических городов и поселков к категории ОНП специалисты предлагают использовать Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий³³, согласно п. 2 которых ОНП должен отвечать 8 критериям:

- 1) не входить в границы городской агломерации;
- 2) иметь территории для перспективного развития и застройки;
- 3) находиться далее, чем на 50 км от населенного пункта с численностью населения более 50 тыс. чел.;
- 4) иметь численность населения от 3 тыс. до 50 тыс. чел.;
- 5) совокупная численность населения на ПТ должна быть не более численности населения ОНП;
- 6) численность населения за 5 предшествующих лет не должна снизиться более чем на 5%;
- 7) иметь круглогодичную автомобильную связь с административным центром;
- 8) более половины населения должны иметь доступ к объектам инфраструктуры.

В дополнение к действующим методическим рекомендациям предлагается утвердить 6 групп функций ОНП АЗРФ, среди которых:

³³ Утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р.

- 1) стратегические функции и функции обеспечения внешней и внутренней безопасности;
- 2) административно-управленческие функции, в т.ч. для ресурсодобывающих компаний, и функции деловых центров;
- 3) функции научно-исследовательских, инновационных и образовательных центров;
- 4) обеспечение доступности для жителей территории, для которой населенный пункт является опорным, транспортно-логистической, инженерной, социальной и сервисной инфраструктуры;
- 5) размещение уникальных предприятий, инфраструктурное и сервисное обеспечение малого и среднего бизнеса, а также отраслей экономической специализации территории, для которой населенный пункт является опорным;
- 6) функции сохранения и развития культуры, в т.ч. коренных малочисленных народов [6].

При этом важен не только сам перечень ОНП и их функций, но и то, что все они вместе должны образовывать связную сеть, делающую перечисленные функции доступными на всей заселенной территории АЗРФ, а также на территориях освоения, даже если оно происходит вахтовым методом.

Проблемы опорных населенных пунктов

Начало формирования единой сети ОНП высветило ряд проблем в рассматриваемой сфере.

Во-первых, в качестве инструмента реализации Стратегии проектом СПР предусмотрен Единый перечень ОНП. Однако *проект СПР не проясняет правового статуса ОНП и механизмов реализации задач*, поставленных перед ними (дополнительные полномочия и финансовые ресурсы, межмуниципальные соглашения). Строго говоря, Стратегия и неспособна сделать это, поскольку указанные вопросы урегулированы иными актами (в частности, федеральными законами в сферах организации региональной и местной власти, бюджетного регулирования и др.). В документе ОНП определен как населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. Вместе с тем в проекте СПР не представлена классификация ОНП, отмечается только, что она предусматривает выделение ОНП с различными основными функциями в зависимости от их роли в достижении приоритетов пространственного развития. Отсутствие четких критериев создания ОНП может привести к тому, что оно будет осуществляться механически, на основании существующей административной системы, без учета необходимых факторов и критериев.

Очевидно, что *при определении ОНП необходимо четкое закрепление критериев их выделения непосредственно в Стратегии*. В качестве таких критериев могут выступать следующие: численность населения; ин-

тенсивность влияния миграционных процессов; рынок труда; уровень инфраструктурного развития (включая производственную, транспортную, социальную инфраструктуру); расстояние от ОНП до других центров расселения. Система ОНП призвана стать драйвером роста страны в целом. Это попытка охватить весь спектр возможных точек роста, в т.ч. в сельской местности. При этом важно определить полный и четкий набор критериев того, что считается ОНП³⁴.

Отмечается также необходимость установления правовых основ формирования и функционирования системы ОНП, включая регулирование приоритетной государственной поддержки их социально-экономического развития, в *федеральных законах*³⁵. Такой подход вполне соответствовал бы европейскому опыту законодательного регулирования развития центральных мест.

Во-вторых, отсутствует официальная статистическая информация об ОНП и населенных пунктах, расположенных на ПТ, на основании которой можно было формировать те или иные программы развития.

В-третьих, требуется создание правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития ОНП и ПТ.

В-четвертых, имеются риски оседания средств господдержки в городских поселениях и крупных городских агломерациях, которые также относятся к ОНП, тогда как развитие действительно проблемных населенных пунктов, в основном сельских, может остаться без поддержки.

В-пятых, осложняет движение к поставленным целям *ведомственная разобщенность*, проявляющаяся в рассинхронизации разных документов: сети ОНП на сельских территориях, формируемой Минсельхозом России³⁶, и перечня ОНП, формируемого Минэкономразвития России.

В-шестых, подспорьем при разработке комплексных планов долгосрочного развития ОНП могут стать *мастер-планы*. Их преимуществами является гибкость, незарегулированность, нацеленность на привлечение средств федерального и региональных бюджетов в качестве бюджета развития населенного пункта. Вместе с тем *мастер-планы не являются документами стратегического планирования*. Основными документами стратегического планирования для муниципальных образований, согласно закону, являются стратегии социально-экономического развития.

Подмена стратегий мастер-планами создает риск того, что средства бюджета развития будут потрачены не на приоритетные со стратегической точки зрения проекты. Кроме того, в мастер-планах делается

³⁴ Названы приоритеты пространственного развития России // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2024/09/23/tochka-sborki.html>

³⁵ Рекомендации круглого стола на тему «О новых инструментах планирования и поддержки развития малых и средних городов», состоявшегося в Совете Федерации 21 июня 2024 г.

³⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р.

акцент на урбанистических практиках, что не гарантирует решения ключевых проблем социально-экономического развития сельских ОНП. Для решения этой проблемы можно ввести *обязательность разработки стратегий социально-экономического развития ОНП*. Мастер-план можно будет разрабатывать уже после и на основе стратегии, с учетом описанных в ней проблем социально-экономического развития, миссии и видения будущего ОНП. Проекты, включаемые в мастер-план, должны соответствовать стратегическим целям и вписываться в приоритетные направления развития ОНП. Кроме того, мастер-план должен опираться на ключевые прогнозные показатели, рассчитанные в рамках разработки стратегии (численность населения, рабочих мест, объемы ввода жилья и социальной инфраструктуры, уровень заработных плат и доходов населения, объем инвестиций и т.д.). Согласованные между собой стратегия и мастер-план, дополненные муниципальными программами и планами развития инфраструктуры, должны составить основу комплексных планов долгосрочного развития ОНП. Такие планы должны учитывать статус населенного пункта как опорного и необходимость исполнения им перечисленных стратегических, административных и инфраструктурно-сервисных функций по отношению к ПТ³⁷.

В разрабатываемом проекте СПР мастер-планы развития городов выступают в качестве основных инструментов реализации стратегии. Вместе с тем проект СПР *не определяет* понятия «мастер-план», не содержит правовых норм, устанавливающих взаимосвязь мастер-планов с документами стратегического планирования субъектов Российской Федерации и документами территориального планирования.

В-седьмых, негативное влияние на развитие сети ОНП оказывает *незавершенность реформы местного самоуправления*. Работа над ключевым в этой сфере законопроектом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» по ряду причин затянулась с 2021 г.³⁸ По информации депутата Государственной Думы П. Крашенинникова, к законопроекту поступило порядка 1 тыс. поправок, а его принятие планируется в декабре 2024 г.³⁹ Закон должен оптимизировать систему местного самоуправления, инкорпорировать ее в единую систему публичной власти и четче определить компетенцию муниципальных образо-

³⁷ *Марача В.Г.* Комплексные планы развития северных поселений: вопрос сдерживания // Сайт Центра прикладных исследований и программ. URL: <http://www.prisp.ru/opinion/14460-maracha-razvitie-severnyh-poseleniy-1809>

³⁸ Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» внесен сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым 16 декабря 2021 г. Принят в первом чтении 25 января 2022 г. Согласно решению Совета Государственной Думы (от 20 сентября 2024 г.), срок представления поправок к законопроекту — до 22 октября 2024 г.

³⁹ Госдума примет законопроект о муниципальной реформе до конца осенней сессии // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/09/24/1064105-gosduma-primet-zakonoproekt-o-munitsipalnoi-reforme>

ваний. Одной из главных новаций документа станет *повсеместное внедрение двухуровневой системы местного самоуправления*. В конце сентября 2024 г. старт обсуждению данного законопроекта был дан на площадке Всероссийской Ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ)⁴⁰. С момента старта сбора предложений по законопроекту от муниципального сообщества в ВАРМСУ поступило большое количество инициатив, связанных с перераспределением полномочий и организацией системы управления при переходе на одноуровневую модель⁴¹. Законопроект широко обсуждался на площадке Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации⁴². Однако незавершенность данного процесса не может не тормозить развитие муниципалитетов уже в качестве ОНП.

В-восьмых, проектом СПР *не учитывается такой вид агломерации, как сельские агломерации* – примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и/или малые города с численностью населения до 30 тыс. чел.⁴³, хотя они фактически уже существуют⁴⁴. Минэкономразвития России⁴⁵ рекомендовано при доработке проекта СПР проработать вопросы включения в документ положений о государственной поддержке социально-экономического развития сельских агломераций. По сути, это отдельная разновидность центральных мест, которую, несмотря на название, было бы неправильно причислять к классическим городским агломерациям.

Таким образом, в сфере создания сети ОНП в настоящее время необходимо:

⁴⁰ На площадке ВАРМСУ дан старт обсуждению проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Сайт ВАРМСУ. URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/na-ploshchadke-varmsu-dan-start-obsuzhdeniyu-proekta-federalnogo-zakona-ob-obshchikh-printsipakh-org/>

⁴¹ Главы муниципалитетов России приняли участие в обсуждении законопроекта о местном самоуправлении // Сайт ВАРМСУ. URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/glavy-munitsipalitetov-rossii-prinyali-uchastie-v-obsuzhdenii-zakonoproekta-o-mestnom-samoupravlenii/>

⁴² Заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» состоялось 19 ноября 2024 г.

⁴³ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий” и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁴⁴ Например, в 2021 г. было заключено соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по развитию Горно-Алтайской агломерации между городским округом Горно-Алтайск и Майминским муниципальным районом, совокупное население этих муниципальных образований не превышает 100 тыс. чел.

⁴⁵ Совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти во взаимодействии с Российской академией наук и с привлечением научных организаций. (Рекомендации парламентских слушаний на тему «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», состоявшихся в Совете Федерации 23 октября 2024 г.).

- определение правовых основ формирования системы ОНП и порядка приоритетной государственной поддержки социально-экономического и инфраструктурного развития ОНП и ПТ⁴⁶;
- корректировка документов стратегического планирования в сфере государственной политики регионального развития и пространственного развития с учетом изменившихся внешних и внутренних условий социально-экономического развития страны, с закреплением задач по поддержке развития не только агломераций, но и малых, средних городов, поселков, сельской местности (с соответствующими целевыми показателями);
- выделение сведений об ОНП в отдельную категорию официальной статистической информации;
- создание и утверждение правил разработки, согласования и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития ОНП и ПТ;
- завершение муниципальной *реформы* с принятием федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и приведением в соответствие с ним законодательного и подзаконного массива на федеральном, региональном и местном уровнях.

В заключение необходимо отметить следующее.

Для концепции развития ОНП вслед за теорией центральных мест характерны все проблемные места этой теории, в частности, ее в известной мере *идеализированный характер*, который на российской почве проявляет себя гораздо сильнее, нежели на германской. Одной из системных проблем пространственного развития России является *наличие значительных дисбалансов в системе расселения и концентрации производств* — большинство жителей и производств сосредоточены в ограниченном числе регионов, преимущественно в крупных городских агломерациях⁴⁷. Разнообразие населенных пунктов в России с ее разными, порой экстремальными, климатическими зонами и стихийными формами расселения сложно привести к единому знаменателю. Сеть ОНП в российской версии выглядит далеко не так стройно, как «пчелиные соты» Кристаллера, построенные на основе анализа расселения в Германии. Отсюда любые теории систематизации населенных пунктов на отечественной почве будут в той или иной мере оторванными

⁴⁶ Рекомендации парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», состоявшихся в Совете Федерации 8 декабря 2023 г.

⁴⁷ На конец 2022 г. треть (34%) населения страны проживала в 8 субъектах Российской Федерации: Москве и Московской области (15%), Краснодарском крае (4%), Санкт-Петербурге (4%), Свердловской (3%) и Ростовской (3%) областях, республиках Башкортостан (3%) и Татарстан (2%). (Рекомендации парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», состоявшихся в Совете Федерации 8 декабря 2023 г.).

от реальности. Однако это обстоятельство представляет собой скорее научный и управленческий вызов, нежели препятствие для конструирования системы ОНП.

Другой вывод заключается в том, что *перечень ОНП вряд ли следует рассматривать как средство гармонизации* системы расселения и сокращения внутрирегиональной дифференциации, поскольку реализация мер господдержки ОНП может при определенных условиях, напротив, привести к *обезлюживанию населенных пунктов*, не попавших в перечень, т.е. к усилению и так значительной межмуниципальной дифференциации. Вместо решения насущных проблем малых городов и сельской местности принятие концепции ОНП в случае ее реализации вполне может привести к обратному эффекту, т.е. к усугублению тех проблем, которые эта концепция изначально призвана была решить⁴⁸.

Эти опасения отчасти подтверждаются тем, что, во-первых, ОНП будет всего порядка 2 тыс., что не так много в масштабах страны. Для сравнения, на 1 января 2023 г. в Российской Федерации по данным Росстата насчитывалось 1 416 муниципальных районов, 1 200 городских поселений, 14 536 сельских поселений, 593 городских округов и 317 муниципальных округов⁴⁹. Это означает, что в число ОНП не войдет большая часть поселений.

Во-вторых, как видно из региональных перечней ОНП, в число ОНП достаточно часто попадают крупные городские агломерации и даже административные центры субъектов Российской Федерации, в то время как сам инструмент ОНП изначально задумывался как инструмент развития малых городов и сельской местности. Налицо своего рода подмена понятий, чреватая *смещением приоритетов пространственного развития*. Формальный подход к развитию ОНП, их смешение с крупными городскими агломерациями может обернуться *деградацией системы расселения в стране*, что вряд ли является желанным результатом реализации государственной политики пространственного развития.

В настоящее время, учитывая интенсивность и разнонаправленность процессов конструирования системы ОНП, можно сделать только промежуточный вывод: концепция опорных населенных пунктов нуждается в дальнейшей проработке, теоретическом осмыслении, анализе информации о практической реализации данного института и соответствующем нормативно-правовом закреплении необходимых новаций.

⁴⁸ Так, например, по некоторым данным темпы сокращения численности сельского населения в 2014–2022 гг. в России составили от 100 до 250 тыс. чел. в год.

⁴⁹ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2021 года. М.: Росстат, 2021.

Список литературы

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

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

3. Макварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. № 2. С. 95–111.

4. Kegler K.R. 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, 2020. P. 82–97.

5. Пчелинцев В.С. Глобализация, города-регионы и полицентричность в Германии и Нидерландах // Региональное развитие и вызовы глобализации. 2010. С. 119–164.

6. Марача В.Г., Красникова Т.С. Опорные населенные пункты в Арктической зоне России: их основные функции и содержание комплексных планов долгосрочного развития // Арктика 2035. 2024. № 1 (17). С. 32–50.

References

1. Bezverbnyi V.A., Markvart E., Sitkovskii A.M. Prostranstvennoe szhatie territorii Rossiiskoi Federatsii: poniatie, kriterii, sistema pokazatelei [Spatial Compression of the Territories of the Russian Federation: Concept, Criteria, System of Indicators], *Goroda budushchego: prostranstvennoe razvitie, souchastvuiushchee upravlenie i tvorcheskie industrii: monografiia* [Cities of the Future: Spatial Development, Participatory Management and Creative Industries: monograph]. Moscow, Delo, 2021, pp. 63–93. (In Russ.).

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

3. Makvart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. Sistema opornykh naseleennykh punktov kak mekhanizm upravleniia prostranstvennym razvitiem: teoreticheskie i prakticheskie aspekty [The System of Supporting Settlements as a Mechanism for Managing Spatial Development: Theoretical and Practical Aspects], *Vlast'* [Vlast], 2022, No. 2, pp. 95–111. (In Russ.).

4. Kegler K.R. 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, 2020, pp. 82–97.

5. Pchelintsev V.S. Globalizatsiia, goroda-regiony i politsentrichnost' v Germanii i Niderlandakh [Globalization, City-Regions and Polycentricity in Germany and the Netherlands], *Regional'noe razvitie i vyzovy globalizatsii* [Regional Development and Challenges of Globalization], 2010, pp. 119–164. (In Russ.).

6. Maracha V.G., Krasnikova T.S. Opornye naselennye punkty v Arkticheskoi zone Rossii: ikh osnovnye funktsii i sodержanie kompleksnykh planov dolgosrochnogo razvitiia [Support Settlements in the Arctic Zone of Russia: Their Main Functions and the Content of Comprehensive Long-Term Development Plans], *Arktika 2035* [Arctic 2035], 2024, No. 1 (17), pp. 32–50. (In Russ.).

THE DEVELOPMENT OF STRONGHOLD SETTLEMENTS IN THE CONTEXT OF THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The development of support settlements has been proclaimed as one of the priority directions of spatial development in Russia. Currently the state is working on legal and methodological support for the creation of support settlements, a list of more than 2 thousand settlements has been formed. Long-term plans for the socio-economic development of key settlements are being developed in the constituent entities of the Russian Federation. Long-term plans for the integrated socio-economic development of 22 agglomerations and cities located in the Far Eastern Federal District, as well as a list of key settlements in the Arctic zone of the Russian Federation, have been approved. The regulations on the Unified List of Reference Settlements are incorporated into the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036. These processes have highlighted a number of problems in the field under consideration, so the concept of anchor settlements needs further elaboration, theoretical understanding, analysis of information on the practical implementation of this tool and the appropriate regulatory consolidation of the necessary innovations.

Keywords: stronghold settlements, Spatial development strategy, regional policy, agglomerations, small towns, rural settlements, settlement system, national projects, Arctic zone.

JEL: R12, R28, R50, R53, R58, R59

Дата поступления – 22.11.2024 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

ЛУКЬЯНОВА Наталья Ильинична

сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: natal1807nata@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Staff Member of the Information and Analytical Department; Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

ЛУКЬЯНОВА Наташа И.

Staff Member of the Information and Analytical Department;
Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26,
Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: nata1807nata@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Развитие опорных населенных пунктов в контексте пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 23–46. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-23-46>