

УДК 332.132

DOI: 10.52531/1682-1696-2025-25-2-76-84

Научная статья

EDN: LJICEN

ОПОРНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РФ: РАЗНООБРАЗИЕ ФУНКЦИЙ И ЗАДАЧ

А.В. ВиленскийИнститута экономики РАН,
Москва, Российская Федерация

В Стратегии пространственного развития РФ до 2030–2036 гг. применено понятие «стратегических опорных населенных пунктов». На базе их использования намечено решение целого комплекса сложных проблем пространственного развития нашей страны. В статье критически проанализированы функции и задачи, возлагаемые на различные типы опорных населенных пунктов, не городские опорные населенные пункты и стратегические опорные населенные пункты (как не городские, так и городские). Разработаны рекомендации (в рамках действующей системы муниципального управления) по стимулированию развития российских опорных населенных пунктов.

Ключевые слова: опорные населенные пункты, пространственное развитие, стратегия, доступность социальных услуг, инвестиционные проекты

Original article

KEY SETTLEMENTS IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: DIVERSITY OF FUNCTIONS AND TASKS

A.V. VILENSKIYINSTITUTE OF ECONOMICS OF THE RUSSIAN
ACADEMY OF SCIENCES, MOSCOW, RUSSIAN
FEDERATION

The concept of strategic support settlements is used in the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2030–2036. Based on their use, a solution to a whole range of complex problems of spatial development of our country is planned. The article critically analyzes the functions and tasks assigned to various types of support settlements – non-urban support settlements and strategic support settlements (both non-urban and urban). Recommendations (within the framework of the current system of municipal governance) are developed to stimulate the development of Russian ONPs.

KEY WORDS: supporting human settlements, spatial development, strategy, accessibility of social services, investment projects

ВВЕДЕНИЕ

Одним из центральных моментов новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030–2036 гг. [16] (далее – Стратегия) стало введение не встречающегося в предыдущей Пространственной стратегии РФ 2025 понятия «опорные населенные пункты» (ОНП). По сути, это еще один тип территорий с дополнительной государственной и муниципальной поддержкой. При этом построение всей новой Стратегии, в значительной степени, осуществлено на основе этого понятия. ОНП понимаются как основной элемент построения территориальной политики государства на ближайшее десятилетие. С помощью ОНП предполагается решать демографические проблемы, обеспечивать социальное развитие территорий, способствовать экономическому росту.

В данной статье подробно рассматриваются сущность нового понятия из вокабуляра территориальной организации социально-экономического пространства страны и задачи, которые реально решить на основе развития ОНП.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

В Стратегии под опорным пунктом понимается «населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в том числе за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории». То есть речь идет об ОНП со стратегическими функциями. При этом подразумевается субъект и объект ОНП. Объект охватывает все, что способствует достижению целей функционирования ОНП. Под субъектом подразумеваются органы власти (государственные и муниципальные), прямо или

косвенно воздействующие, управляющие элементами объекта ОНП.

Предполагается создание единого перечня опорных пунктов. То есть, среди имеющихся населенных пунктов будут выделены те, которые получают статус ОНП. Опорными пунктами могут стать и те, которые еще только намечено создать, исходя из тех или иных целей пространственного развития нашей страны. При этом ОНП могут и наверняка будут иметь разные, отличные друг от друга функции. И сами они – разные по типу и роли в социально-экономическом развитии территории. То есть ОНП – это вовсе не однотипные населенные пункты, ставшие опорными ради достижения единой цели. И цели могут быть разными, и задачи могут быть разными и, соответственно, функции – разные.

Цели выделения ОНП определены приоритетами пространственного развития. Приоритеты выделены в Стратегии для концентрации бюджетных и внебюджетных ресурсов (в том, числе из государственных программ и национальных проектов) для решения ключевых задач пространственного и отраслевого развития страны. В их числе транспорт, энергетика, жилищное строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, информационно-телекоммуникационная инфраструктура и связь, промышленность, экология, природопользование и адаптация к изменению климата, туризм, научно-технологическое развитие.

Особо выделяются приоритетные направления субъектов Российской Федерации в их социально-экономическом, пространственном развитии. При этом сами субъекты Федерации сгруппированы в Стратегии по федеральным округам с особым рассмотрением Арктической зоны и новых субъектов Федерации. Единый перечень ОНП создается для концентрации ресурсов и инструментов для достижения национальных целей, включая уменьшение дифференциации в социально-экономическом развитии регионов, территорий нашей страны.

В Стратегии определены задачи выделения, создания опорных населенных пунктов. В их числе выделяются: ОНП с существенными инвестиционными проектами, проектами, заметно влияющими на социально-экономическое развитие.

В них предполагается поддержка высокотехнологичных отраслей через достижение ускоренного роста инфраструктуры энергетики, транспорта. Такие ОНП приравниваются в Стратегии к центрам экономического роста, призванным обеспечивать технологический суверенитет страны. В этих, по сути, лидирующих ОНП, намечается опережающее внедрение различных технологий, включая энергосберегающие, в рамках содействия реализации новых инвестиционных проектов; намечается возведение нового жилья, качественное улучшение социальной и коммунальной инфраструктуры («умный город»). Последнее суще-

ственно для привлечения в такие ОНП квалифицированных кадров под новые инвестиционные проекты.

Наукограды в Стратегии приравнены к населенным пунктам, обеспечивающим национальную безопасность. С этим трудно не согласиться. В них предполагается инфраструктурное обеспечение реализации научных, технологических проектов, всестороннее развитие инфраструктуры среднего профессионального и высшего образования. Этим населенным пунктам придается стратегическое значение, и уже, поэтому в них предполагается развитие кооперационных связей, цепочек с различными высокотехнологическими предприятиями, достижение диверсификации экономики. Обеспечение всего этого требует качественно более высокого уровня жизни в них для привлечения и сохранения высококвалифицированных кадров, для привлечения новых жителей.

Для основной части ОНП (города, агломерации, центры субъектов РФ) – самой крупной и распространенной – предполагается проведение уточнений их места в отраслевой специализации, концентрации экономической деятельности на определенном направлении, развитие межрегиональной и агломерационной экономической кооперации во всех ее формах. На все это накладывается всяческое содействие, налаживание условий для внедрения инноваций и новых технологий, улучшения транспортной и энергетической инфраструктуры, в том числе, для реализации инвестиционных проектов, для повышения качества жизни, для нового жилищного строительства. Обращает на себя внимание то, что в этой группе ОНП предполагается использование территорий, высвобождаемых после произошедшего и происходящего закрытия, ликвидации экономически устаревших предприятий в интересах ОНП и его жителей, в интересах новых направлений развития их экономики и социальной сферы. То есть к опорным пунктам могут относиться ОНП с морально и физически устаревшими предприятиями, не вписывающимися в требования рыночного хозяйствования, и, как следствие, предприятиями, подлежащими ликвидации. Предполагается новое освоение, использование освобождающихся территорий.

В малых и средних городах, в сельских населенных пунктах, являющихся базовыми культурными центрами, центрами предоставления медицинской помощи, образовательных услуг предполагается развитие соответствующей инфраструктуры с целью сокращения оттока населения из таких ОНП (конечно, с учетом размеров каждого из них). С ориентацией на ОНП предполагается обеспечение существенного продвижения в развитии инфраструктуры страны со всеми составляющими ее элементами (социальной, коммунальной, энергетической, транспортной и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, объектов инженерной защиты и связи).

Первым пространственным направлением использования ОНП для развития инфраструктуры страны в Стратегии выделен транспорт. Предполагается, что ОНП станут узловыми точками в обеспечении транспортной связанности административных центров субъектов РФ, городских агломераций, а так же ОНП, существенных для обеспечения национальной безопасности и для критически важной инфраструктуры территории. ОНП должны будут сыграть существенную роль в развитии сети новых автомобильных дорог и, что немаловажно, в восстановлении старых, то есть в поддержании автомобильных дорог в хорошем состоянии. Обращает на себя внимание то, что при всей важности железнодорожного сообщения в стране, автомобильной инфраструктуре вокруг ОНП придается в Стратегии существенное значение. Именно она призвана обеспечивать удобную взаимосвязь между всеми населенными пунктами, независимо от того опорные ли они или находятся на прилегающих территориях, обеспечивать минимизацию времени на перемещение людей и грузов по территории, повышать его комфортность. Хорошая автомобильная инфраструктура в состоянии кардинально сократить интервалы в движении общественного транспорта. Конечно, все это должно быть экономически обосновано. Устойчивое межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие территорий единой, причем многообразной (все виды наземного, воздушного и водного транспорта) транспортной инфраструктурой с особым вниманием к ОНП способно создать новые благоприятные условия для социально-экономического развития территорий.

ОНП в Стратегии рассматриваются как важные элементы обеспечения зон надежности в объединенных энергетических системах за счет догазификации как домашних хозяйств, так и социальных и медицинских учреждений. Отмечается, что в Сибири и на Дальнем Востоке уровень газификации примерно в 2,5 раза ниже, чем в среднем по стране. Хотя и в целом по стране газификация еще далека от 100%. В жилищном строительстве и коммунальном хозяйстве дифференцированный подход к различным ОНП должен позволить улучшить качество среды для проживания и привлечения нового населения через формирование, совершенствование социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры, через малоэтажное и индивидуальное жилищное строительство. Особенно это относится к ОНП, в которых предполагается реализация значимых инвестиционных проектов, а также к ОНП на геостратегических территориях.

Большое внимание в Стратегии уделяется ОНП как ведущего инструмента развития социальной сферы со всеми ее составляющими. ОНП должны быть территориями с хорошим обеспечением населения медицинской помощью, хорошим образованием, услугами сферы культуры. Дано подробное описание

того, какое медицинское обеспечение население должно быть представлено в ОНП. Развитая медицинская инфраструктура, больницы, женские консультации, кардиологические и онкологические центры, подразделения помощи больным диабетом, медицинские реабилитационные отделения и т.п. смогут оказывать соответствующую помощь как жителям ОНП, так и жителям близлежащих территорий. Обязательным элементом социального направления были и остаются все составные элементы инфраструктуры дошкольного и общего образования.

Создание, развитие вузовской и научной инфраструктуры в Стратегии поставлено в зависимость от размеров ОНП, количества жителей в них. Обращает на себя внимание необходимость, даже обязательность, участия вузовских и научных учреждений в международном сотрудничестве. Статус их опорности вовсе не означает какой-либо самоизоляции. Самоизоляция практически всегда оказывается фактором деградации. Предполагается, что в крупных ОНП вузы и научные учреждения, филиалы ведущих вузов и научных учреждений страны, специальные профессиональные образовательные учреждения должны ориентироваться на обеспечение кадрами и научными результатами экономики, социальной сферы, отраслей всей экономики страны, включая и сами эти ОНП. Относительно же небольшим ОНП (до 100 тыс. жителей) следует более всего ориентироваться на свои специальные профессиональные образовательные учреждения, обеспечивающие кадрами потребности местной экономики.

Крайне существенно, что ОНП должны будут сыграть ведущую роль в сокращении дифференциации в социально-экономическом развитии территорий с учетом социально-демографических особенностей каждой из них через нормативный подход в обеспечении населения медицинскими, образовательными услугами, в выравнивании уровня и качества жизни. Система и структура ОНП будут строиться с учетом сложившихся в стране систем расселения, демографической ситуации, состояния экономики, природных условий. Обязательно предполагается учитывать роль и возможности каждого из ОНП в реализации приоритетов социально-экономического развития страны.

В Стратегии прописано, какие механизмы будут задействованы для превращения части российских населенных пунктов в опорные. Основным из них является приоритетное предоставление мер поддержки. Поддержка будет оказываться, исходя из основных задач, функций каждого конкретного ОНП. В свою очередь меры поддержки, их финансирование будут формироваться как составные части государственных программ, проектов и т.п., через субсидирование из федерального бюджета. При этом в планировании основной упор предполагается сделать на террито-

риальном планировании (с программами, планами, стратегиями социально-экономического развития территории). Именно посредством территориального планирования намечается обеспечение синхронизации бюджетных расходов с приоритетами пространственного развития.

Наряду с тем, что, как было сказано выше, в ОНП предполагается работа с территориями, освобождаемыми в связи с закрытием, ликвидацией морально и физических устаревших предприятий, намечено выделение среди ОНП тех из них, в которых имеются серьезные риски ухудшения социально-экономической ситуации, рост безработицы из-за западных санкций и других неблагоприятных причин. В первую очередь, к таким ОНП относятся моногорода. В таких ОНП намечается проведение постоянного мониторинга складывающейся ситуации, рисков и выделение сил и средств для компенсации потерь от банкротств, ликвидации предприятий, для выработки мер для создания новых рабочих мест и, при необходимости, для переселения населения, диверсификации экономики, для переподготовки кадров, наконец, для нахождения резервов, новых возможностей повышения конкурентоспособности субъектов хозяйствования в таких ОНП.

Цифровой основой определения, управления ОНП станет цифровая платформа. На ее основе будет определен единый перечень опорных населенных пунктов со стратегическими функциями.

Понятие ОНП недавно вошло в практику пространственного управления нашей страны. Относительно массовое применение этого понятия, термина началось менее пяти лет назад. В документах субъектов Федерации стали появляться перечни своих ОНП. Стратегия пространственного развития России 2030–2036 гг. в использовании этого понятия уже опиралась на опыт организации ОПН в российских регионах, но явно пошла дальше в их трактовке, сделав упор на те из них, которые имеют или могут иметь стратегическое значение для страны. В 2022 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря № 4132-р были приняты Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий [9]. В этих Методических рекомендациях под ОНП понимались те из них, которые расположены вне границ городских агломераций. То есть речь шла о не очень крупных муниципальных образованиях, преимущественно находящихся в сельской местности.

В Стратегии констатируется, что отношение численности постоянно проживающего населения на территориях ОНП, за исключением входящих в городские агломерации, к общей численности постоянного населения Российской Федерации в 2023 г. составляло 26,7% [16]. В них под опорностью имелось в виду выстраивание не городского ОНП под задачи

улучшения основной части социальной инфраструктуры, условий жизни населения, под рациональные интересы населения этого ОНП и прилегающих территорий с их населенными пунктами. Концентрация организаций обслуживания населения в оптимальной форме, уход от растекания систем организаций обслуживания населения по всей территории, невзирая на нынешнюю нерациональность затрат, уход от неудобств такого растекания для большинства жителей территории, было положено в основу Методических рекомендаций. Как мы видим, такой подход к ОНП существенно отличается от подхода к стратегическим ОНП, принятого в Стратегии пространственного развития 2030–2036 гг. Он на порядок уже.

В Методических рекомендациях ОНП – это населенные пункты, в которых предполагается возможным ускоренное развитие инфраструктуры должного развития образования, медицины, услуг культуры для наилучшего обеспечения потребностей жителей территории и т.п., причем как населения одного, так и нескольких муниципальных образований более того, населения прилегающих территорий, межселенная территория. Само понятие «прилегающая территория» в методических рекомендациях трактуется как территория, население которой может получать необходимые гарантированные образовательные, медицинские услуги (обеспечение), услуги в сфере культуры и т.п. в ОНП (одном или нескольких).

Как мы видим, ускоренный рост социальной инфраструктуры как базы для обеспечения населения должным образованием, доступной медициной, услугами культуры и удовлетворения прочих нужд населения присутствуют как в Методических рекомендациях, так и в Стратегии пространственного развития. Но речь идет об ОНП разных типов: небольших муниципальных вне городских агломераций, с одной стороны, и стратегических – с другой. Причем стратегические ОНП несут в себе цели по обеспечению реализации приоритетов социально-экономического развития страны. В этом суть различий в трактовке ОНП в Методических рекомендациях и в Стратегии.

Но по содержанию, и в Стратегии и в Методических рекомендациях социальная инфраструктура, предназначенная для удовлетворения потребностей населения, может трактоваться как угодно широко. Упор делается на медицинской, образовательной инфраструктуре, на инфраструктуре оказания услуг населению в сфере культуры. Но вполне допустимы и все прочие социальные услуги населению. ОНП, потенциально, могут предназначаться для концентрированного оказания широкого спектра социальных услуг жителям самих ОНП и прилегающих территорий.

Обратим внимание на то, что разными авторами по-разному трактуется набор объектов социальной инфраструктуры и набор социальных услуг. Сложилось устойчивое отношение и к первому, и ко второму

набору как составному элементу качества жизни. А если это так, то практически все объекты инфраструктуры, прямо или косвенно вовлеченные в обеспечение качества человеческой жизни, являются социальными. В таком широком понимании социальной инфраструктуры к ней относятся:

- 1) все объекты здравоохранения, социальной защиты, культуры, физкультуры и спорта, искусства и досуга, образования, науки;
- 2) жилищное хозяйство и благоустройство, коммунальная инфраструктура, ресурсобеспечение;
- 3) транспортные коммуникации, различные виды транспорта, транспортные организации;
- 4) торговля, общественное питание, бытовое обслуживание;
- 5) связь, включая телефон и Интернет, почтовая сеть, средства массовой информации [18, С. 113].

Методом от противного социальную инфраструктуру можно определить как непроизводственную. То есть непроизводственные объекты инфраструктуры – это и есть социальная инфраструктура. Заметим, правда, что производственная инфраструктура непосредственно влияет на качество жизни, особенно тех, кто работает на ее объектах.

На интуитивном уровне социальная инфраструктура и ее составные части выглядят как нечто очевидное. Но, в то же время, нормативная, законодательная формализация этого понятия представляет собой серьезную трудность.

Как правомерно отмечает И.А. Ковалев [7, С. 259], существуют два основных исследовательских подхода к пониманию сути социальной инфраструктуры. Первый из них сводит ее к материальным объектам: поликлиники, школы, музеи и т.п. Второй подход – функциональный. В нем инфраструктура сводится к социальным услугам во всем их многообразии, к их взаимодополнению для обеспечения благосостояния каждого жителя определенной территории [7, С. 261]. Имеются и другие альтернативные его трактовки [6, С. 13]. Как мы видим, в трактовках понятия «социальная инфраструктура» несложно запутаться. Положение усугубляется отсутствием в российском законодательстве, в нормативных актах четкого перечня объектов, относящихся к социальной инфраструктуре. Наиболее часто ссылаются на такой перечень, представленный в Постановлении Правительства РФ от 01.10.2015 г. № 1050 (в редакции от 28.11.2023 г.). В нем к социальной инфраструктуре отнесены объекты в областях здравоохранения, образования, физической культуры и массового спорта, а также культуры [11]. Обращает на себя внимание факт того, что в Методических рекомендациях по критериям определения ОНП и прилегающих территорий объекты социальной инфраструктуры сводятся к тому же перечню.

Но имеется и другой официальный нормативный акт, а именно Распоряжение Правительства РФ от

02.06.2021 г. № 1486-р «Перечень объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых не является объектом государственной экологической экспертизы» [12]. В этот перечень были включены: объекты, предназначенные для размещения организаций обучения (от дошкольных, до специальных профессиональных и вузов); объекты для размещения медицинских учреждений (включая предназначенные для размещения взрослых и детских больниц, скорой помощи, родильных домов, хосписов, диспансеров, амбулаторий, поликлиник, в том числе детских, женских консультаций, молочных кухонь, специализированных медицинских центров; объекты, предназначенные для размещения домов-интернатов, в том числе для престарелых, домов-интернатов (пансионатов), ветеранов труда, домов милосердия; объекты, предназначенные для размещения выставок, музеев, галерей, библиотек, читальных залов, домов культуры, филармоний, театров, планетариев, концертных залов; объекты для размещения бассейнов, оздоровительных физкультурных комплексов, оборудованных площадок для занятия спортом и физкультурой; специализированный жилой фонд. А к этому списку надо еще добавить объекты размещения органов государственной власти и местного самоуправления, МФЦ, суды, размещения полиции, МЧС, национальной гвардии РФ, аварийно-спасательных служб.

То есть этот перечень значительно шире и конкретнее, чем представленный в Постановлении Правительства РФ "Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, муниципальных округов, городских округов". Во всяком случае, при определении объектов социальной инфраструктуры ОНП и прилегающих к ним территорий можно руководствоваться обоими перечнями. Методические рекомендации этого не исключают. Как не исключают и добавления иных объектов социальной инфраструктуры, которых нет в перечнях вышеизложенных постановлений Правительства РФ. Конечный выбор объектов социальной инфраструктуры ограничен средствами, имеющимися в бюджетах для их финансирования. Имеются и частные объекты социальной инфраструктуры. Но все же основными являются государственные и муниципальные, ведущие свою деятельность на средства своих бюджетов [17, С. 94].

Ключевым же понятием в Методических рекомендациях, прямо или косвенно, является «доступность социальных услуг». Методические рекомендации нацелены на обеспечение максимально возможной доступности населения к социальным услугам. ОНП оказываются новым существенным инструментом обеспечения этой доступности.

Исходным моментом доступности социальных услуг населению является наличие объектов соци-

альной инфраструктуры на территории. Причем, в первую очередь, речь идет о базовых из них – о здравоохранении, об объектах обучения детей и молодежи, об объектах культуры, включая физкультуру. Их организация нацелена на сохранение здоровья людей, поддержание активной жизни и оказание поддержки, помощи в случае утраты здоровья [2, С. 116]. Отметим, что неоднократно предпринимались попытки введения нормативов по количеству этих объектов на тысячу жителей, на площадь территории и т.п. При этом субъекты Федерации с неплотным и небольшим населением стали вводить собственные нормативы количества объектов здравоохранения, учитывающие их особенности. Многие региональные и местные власти выступили категорически против закрытия объектов здравоохранения в удаленных населенных пунктах, оставляющего их население вообще без оперативной медицинской помощи. Было выдвинуто требование, что их закрытие должно осуществляться только с согласия местного населения. Требование, правда, в большинстве случаев проигнорировано Министерством здравоохранения РФ.

По результатам проведенных обследований обеспеченности медицинских организаций, в разрезе показателей системы здравоохранения, каждый российский регион имеет свои плюсы и минусы. Лучше дела обстоят в Республике Северная Осетия – Алания и в Чувашской Республике. Хуже – в Тверской и Вологодской областях [3].

По количеству школ абсолютно лидируют Московская, Оренбургская области и республики Башкортостан и Татарстан. На последнем месте находится Чукотская автономная область с ее небольшим населением [13]. При этом в большинстве регионов происходит увеличение размеров школ по числу учащихся и лишь в менее, чем пятой части – сокращение [4, С. 9]. Самое большое количество вузов в 2020 г. находилось в Москве и Московской области – 107. В Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 48 вузов. В Тюменской и Ярославской областях по 9 ВУЗов [8].

Больше всего театров расположено в Москве – 94, Санкт-Петербурге – 36 и в Московской области – 27 театров. По числу музеев и выставок в России лидирует Московская область. К ней близки Татарстан и Свердловская область [1]. По числу объектов спортивной инфраструктуры лидируют Белгородская и Тамбовская области. Вслед за ними следуют Амурская, Курганская, Липецкая, Новгородская, Пензенская и Тверская области, Чувашская Республика [10]. Очевидно, что чем больше объектов социальной инфраструктуры, тем доступнее социальные услуги.

Инструменты обеспечения доступности социальных услуг начинаются с информированности населения. Нередко жители не знают, куда им обращаться за медицинской помощью в случае неординарного

заболевания, в какую именно школу или дошкольное учреждение можно отдать своего ребенка, какие выставки, представления и т.п. можно посетить в районе их проживания. Информированность исходна по отношению ко всем остальным инструментам обеспечения доступности социальных услуг. Информатизация социальных услуг неотделима от их цифровизации. При помощи цифровых платформ становится возможным не только информировать население об имеющихся социальных услугах, но и записаться на прием, в частности, к врачу. Это удобно и открывает новые возможности для оперативного получения социальных услуг. Более того, доминирующая часть услуг начинает оказываться в электронном виде.

Широкая цифровизация как важнейшее направление обеспечения доступности социальных услуг населению развернулась после 2010 г. в результате мер по упорядочению организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Благодаря этим мерам созданный портал www.gosuslugi.ru обеспечил прорывную информатизацию в сфере оказания социальных услуг [5, С. 27]. Распоряжением Правительства РФ от 05.04 2024 г. № 842-р утверждено Стратегическое направление в области цифровой трансформации социальной сферы [15]. Главной целью этого направления является оптимизация предоставления, а значит и качественное повышение доступности гражданам социальной поддержки, социальных услуг во всем их многообразии.

Стратегическое направление предполагает максимальное задействование федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для оперативного дистанционного обслуживания населения без привлечения, в большинстве случаев, соответствующих служащих и чиновников. В саму систему намечено максимально внедрить искусственный интеллект. В электронном виде доля основных социально значимых услуг, доступных в электронном виде, должна будет увеличиться до 95%. При этом не следует идеализировать цифровизацию социальных услуг. Опрошенные жители российских регионов хотя ее и одобряют, но не выказывают к ней большого доверия. Она остается на уровне в целом невысокого доверия ко всей российской системе социальных услуг. Жители с более высоким доверием относятся к волонтерству, к взаимопомощи соседей [14, С. 51–52].

ОНП оказывается еще одним методом, инструментом повышения доступности социальных услуг населению, призваны улучшать качество жизни населения своих территорий (муниципальные образования плюс прилегающие территории). В соответствии с Методическими рекомендациями по критериям определения ОНП и прилегающих территорий, для того, чтобы муниципальное образование могло считаться опорным, к нему предъявлено целый ряд требований:

1. ОНП должен иметь перспективу своего дальнейшего развития в соответствии с проектами, иными документами территориального планирования регионального или муниципального уровней.

2. Расстояние по дорогам общего пользования между относительно крупным муниципальным образованием в более 50 тыс. человек и ОНП должно превышать 50 тыс. км.

3. Численность населения одного или нескольких опорных муниципальных образований (составляющих единую общую систему) должно находиться в пределах от 3 до 50 тысяч человек; снижение численности населения в опорном муниципальном образовании за последние 5 лет не должна превышать 5%. Очевидно, что лучше, если население ОНП не уменьшается, а прирастает. В ОНП должна быть налажена круглогодичная дорожная связь с административным центром региона (субъекта Федерации). По всей России, включая Центральный федеральный округ, многие муниципальные образования весной и осенью бывают отрезаны не только от административного центра, но и от своих соседей. В чрезвычайных ситуациях транспортная связь обеспечивается вертолетами, в первую очередь, санитарными. Более 50% жителей ОНП (один или несколько) и прилегающих к нему территорий должны иметь газоснабжению, теплоснабжению, водоснабжению и канализации, широкополосному Интернету, медицинским услугам, помощи, дошкольному, общеобразовательному и профессиональному образованию. Существенно то, что расстояние между ОНП по дорогам общего пользования должно быть не менее 50 км. Тем самым Методическими рекомендациями задана примерная территориальная схема размещения, расположения ОНП.

Аналогичным образом в Методических рекомендациях представлены требования (критерии) к прилегающим территориям: 1) прилегающие территории расположены вне городских агломераций; 2) прилегающие территории ОНП должны быть вне 50 км по дорогам общего пользования от населенных пунктов с населением более 50 тыс. человек. Возможны исключения, отход от вышеперечисленных требований к ОНП и их прилегающих территорий для российских регионов с небольшим и разбросанным по территории населением или, наоборот, плотным населением, для небольших муниципальных образований, не имеющих круглогодичной транспортной связи в ОНП и прилегающими к ним территориями.

Очевидно, что Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий касаются лишь не крупных ОНП, по своему предназначению призванных улучшить доступ широких слоев населения той или иной муниципальной территории к объектам социальной инфраструктуры во всем ее многообразии. Предназначение стратегических ОНП, прописанных в новой

Стратегии пространственного развития РФ 2030–36, намного шире.

Таким образом, в нашей стране в системе государственного и муниципального управления пространственным развитием опорные населенные поселения подразделяются на два типа:

1. Не городские ОНП, призванные решать задачи кардинального повышения доступности основных социальных услуг населению.

2. Стратегические ОНП (как не городские, так и городские) с более широким набором целей их функционирования или даже их специального создания. Их цели выходят за рамки повышения доступности социальных услуг для населения, хотя, несомненно, включают в себя и эту весьма существенную функцию.

Среди стратегических ОНП по их функциональному предназначению выделяются:

1) перспективные центры социально-экономического роста, в которых реализуются или намечены к реализации новые инвестиционные проекты в рамках высокотехнологических отраслей. В таких центрах (ОНП) предполагается развитие, причем опережающее, эффективных ресурсосберегающих энергетических и транспортных инфраструктур, комплексное развитие социальной и коммунальной инфраструктуры для привлечения высококвалифицированных кадров.

2) ОНП как центры национальной безопасности и обслуживания стратегически важной инфраструктуры. В них предполагается развитие стратегически важных предприятий, в том числе на основе значительного улучшения качества жизни населения, на основе развития кооперационных и технологических связей между различными предприятиями, на основе диверсификации экономики территорий, на основе развития высшего и среднего специального образования, реализации исследовательских проектов. К этому типу ОНП относятся и наукограды.

3) ОНП, повышение эффективности экономик которых предполагается осуществлять за счет их комплексного развития через активизацию межрегиональных и агломерационных связей, инновационной и научно-технической деятельности, через инфраструктурное обеспечение реализации инвестиционных проектов, включая социальную инфраструктуру, через активизацию жилищного строительства, через вовлечение в хозяйственный оборот территорий производственных предприятий, по ряду причин прекративших свою деятельность.

4) ОНП – центры оказания медицинской помощи, услуг в сфере культуры, образования и удовлетворения других социальных потребностей населения самих ОНП и прилегающих к ним территорий. Причем как городских, так и сельских. Этим они отличаются от тех ОНП, на которых рассчитаны выше рассмотрен-

ные Методические рекомендации. Эти стратегические ОНП более всего предусмотрены для уменьшения оттока населения, в том числе из малых городов.

5) ОНП, находящиеся в экономически сложном положении, в которых возможно дальнейшее ухудшение экономической ситуации (закрытие предприятий, рост безработицы и т.п.) из-за западных санкций или иных неблагоприятных факторов. К таким ОНП в первую очередь относятся моногорода. В едином перечне ОНП выделяются опорные населенные пункты, в том числе моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, включая увеличение уровня безработицы, закрытие или ликвидацию основных предприятий (в том числе градообразующих), вызванные незаконными односторонними ограничительными мерами со стороны недружественных государств, снижением спроса на продукцию основных предприятий или иными неблагоприятными факторами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация различных функций ОНП обеспечивается приоритетным порядком их финансирования, специальными мерами поддержки за счет государственных (всех уровней) и муниципальных бюджетов. Стратегические ОНП могут напрямую финансироваться из федерального бюджета. Механизмы всех видов финансирования, поддержки ОНП основаны на специальных мерах, включаемых в соответствующие проекты и программы социально-экономического и территориального планирования.

Очевидно, что успешность, результативность реализации российской Стратегии пространственного развития 2030–2036 напрямую зависит от качества, достоверности ныне формируемого единого перечня стратегических опорных населенных пунктов страны. В регионах над ним уже работают специальные комиссии по отбору ОНП. Окончательное же решение о его составе будет принято решением президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию РФ. Впереди – важная и очень ответственная работа по составлению этого перечня.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонова В. Рейтинг: культурное пространство России, Культура, 10.11.2021, URL: <https://portal-kultura.ru/articles/country/336503-reyting-kulturnoe-prostranstvo-rossii/>
2. Екатериничев М. Здравоохранение как объект государственного правового регулирования // Российское государственное управление. 2019. № 4. С. 105–116.
3. Заботина А. Рейтинг регионов – 2021: показатели системы здравоохранения. URL: <https://expertnw.com/from-editors/rejting-regionov-2021-pokazateli-sistemy-zdravookhraneniya/>
4. Заир-Бек С.И., Зинюхина Е.В., Косарецкий С.Г., Мерцалова Т.А. Межрегиональная дифференциация развития школьного образования. М.: НИУ ВШЭ, 2018. 28 с.
5. Карпова М.В. Модернизация социальной защиты населения на основе цифровизации социальных услуг // Актуальные вопросы современной экономики, 2021. №11. С. 22–29.
6. Кириченко С.А. Подходы к сущности и классификации социальной инфраструктуры // Бизнес Информ. 2016. № 3 (458). С. 13–17.
7. Ковалев И.А. Социальная инфраструктура: объект гражданских прав и законодательные сложности // Власть Закона. 2024. № 1 (57). С. 258–271.
8. Количество высших учебных заведений в России, по отдельным субъектам федерации. 03.12.2024 Наука и образование. URL: <https://topic.ru/statistics/society/science-and-education/kolichestvo-vysshihkh-uchebnykh-zavedeniy-v-rossii-po-otdelnym-subektam-federatsii/>
9. Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2022 № 4132-р, URL: <http://government.ru/docs/all/145166/>
10. Названы лидеры среди субъектов РФ по обеспеченности спортивной инфраструктурой // Коммерсант, 10.02.2023, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5824187>
11. Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, муниципальных округов, городских округов. Постановление Правительства РФ от 1 октября 2015 г. № 1050 С изменениями и дополнениями от: 2 августа 2022 г., 28 ноября 2023 г., URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201510050026>
12. Перечень объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых не является объектом государственной экологической экспертизы. Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2021 г. № 1486-р URL: <http://95.173.157.131/Document/View/0001202106040025?index=2>
13. РГООООУЕ эконом география, URL: https://vk.com/wall-149920292_129927
14. Романенко В.В., Бородин М.А. Развитие системы социальных услуг в российских регионах: проблемы цифровизации и институционального доверия // Журнал институциональных исследований. 2024. Т. 16. № 1. С. 38–54.
15. Стратегическое направление в области цифровой социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2030 г. Распоряжением Правительства РФ от 05.04.2024 г. № 842-р. URL: <http://government.ru/docs/all/152973/>

16. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р, URL: <http://government.ru/docs/all/157308/>
17. СЫЧЕВА И.В., СЫЧЕВА Н.А. Методологические аспекты распространения принципов устойчивого развития на объекты социальной инфраструктуры регионов // Проблемы развития территории. 2024, Т. 28. № 5. С. 81–98.
18. ФРОЛОВА Е.В., РОГАЧ В.А. Теоретические подходы к осмыслению понятия «социальная инфраструктура» в контексте современных социально-экономических реалий моногородов Российской Федерации // Социальная политика и социология. 2022. Т. 21. № 4 (145). С. 111–119.

REFERENCES

1. ANTONOVA V. Rating: cultural space of Russia, Culture, 11/10/2021, URL: <https://portal-kultura.ru/articles/country/336503-reyting-kulturnoe-prostranstvo-rossii/> (In Russian).
2. YEKATERINICHEV M. Healthcare as an object of state legal regulation. *Rossiyskoye gosudarstvovedeniye*. 2019;4:105–116. (In Russian).
3. ZABOTINA A. Rating of regions – 2021: indicators of the healthcare system. URL: <https://expertnw.com/from-editors/rejting-regionov-2021-pokazateli-sistemy-zdravookhraneniya/> (In Russian).
4. ZAIR-BEKS.I., ZINYUKHINA E.V., KOSARETSKY S.G., MERTSALOVA T.A. Interregional differentiation of schooleducation development. Moscow: HSE, 2018:28. (In Russian).
5. KARPOVA M.V. Modernization of social protection of the population based on digitalization of social services. *Aktual'nyye voprosy sovremennoy ekonomiki* 2021;11:22–29. (In Russian).
6. KIRICHENKO S.A. Approaches to the essence and classification of social infrastructure. *Business Inform*. 2016;3;(458):13–17. (In Russian).
7. KOVALEV I.A. Social infrastructure: an object of civil rights and legislative difficulties. *Vlast' Zakona*. 2024;1(57):258–271. (In Russian).
8. The number of higher education institutions in Russia, by individual subjects of the Federation. 12.03.2024 Science and education. URL: <https://topic.ru/statistics/society/science-and-education/kolichestvo-vysshih-uchebnykh-zavedeniy-v-rossii-po-otdelnym-subektam-federatsii/> (In Russian).
9. Methodological recommendations on criteria for determining reference settlements and adjacent territories, Decree of the Government of the Russian Federation dated December 23, 2022 N 4132-r, URL: <http://government.ru/docs/all/145166/> (In Russian).
10. The leaders among the subjects of the Russian Federation in terms of provision of sports infrastructure are named. *Kommersant*, 02.10.2023, URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5824187> (In Russian).
11. On Approval of Requirements for programs for the Integrated development of social Infrastructure in Settlements, Municipal Districts, and Urban Districts", Decree of the Government of the Russian Federation N 1050 dated October 1, 2015, with Amendments and Additions dated August 2, 2022, November 28, 2023, URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201510050026> (In Russian).
12. List of social infrastructure facilities, project documentation for construction, reconstruction of which is not subject to state environmental expertise", Decree of the Government of the Russian Federation dated 06/02/2021 № 1486-r URL: <http://95.173.157.131/Document/View/0001202106040025?index=2> (In Russian).
13. Economy geography, URL: https://vk.com/wall-149920292_129927 (In Russian).
14. ROMANENKO V.V., BORODKIN M.A. Development of the social services system in Russian regions: problems of digitalization and institutional trust. *Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy*. 2024;16;1:38–54. (In Russian).
15. Strategic direction in the field of digital social sphere, related to the sphere of activity of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation, for the period up to 2030. By Decree of the Government of the Russian Federation No. 842-r dated 05.04.2024, URL: <http://government.ru/docs/all/152973/> (In Russian).
16. Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036, Decree of the Government of the Russian Federation dated December 28, 2024 N 4146-r, URL: <http://government.ru/docs/all/157308/> (In Russian).
17. SYCHEVA I.V., SYCHEVA N.A. Methodological aspects of extending the principles of sustainable development to regional social infrastructure facilities. *Problemy razvitiya territorii*. 2024;28;5:81–98. (In Russian).
18. FROLOVA E.V., ROGACH V.A. Theoretical approaches to understanding the concept of "social infrastructure" in the context of modern socio-economic realities of single-industry towns of the Russian Federation. *Sotsial'naya politika i sotsiologiya*. 2022;21;4;(145):111–119. (In Russian).

Виленский Александр Викторович,

д.э.н., профессор, г.н.с., зав. сектором региональной экономики и местного самоуправления ФГБУ науки Института экономики РАН

✉ 117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32,
117218, Moscow, Nakhimovsky Av., 32,
e-mail: avilenski@mail.ru +79035105993