

Опорные населенные пункты: корректировка критериев отбора

Орлов Е. В.

Костромской государственный университет, г. Кострома, Российская Федерация;
ev_orlov@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье на основании анализа нормативной документации и научных источников рассмотрена текущая ситуация, складывающаяся в сфере организации опорных населенных пунктов, выявлены ее недостатки.

В целях усиления позитивного влияния системы опорных населенных пунктов на социально-экономическое развитие регионов и муниципалитетов Российской Федерации предложены уточнения текущих критериев их отбора, ряд новых критериев, направления совершенствования системы подсчета результатов оценки, включающие применение баллов и весов критериев, а также введение на этой основе нескольких уровней опорных населенных пунктов с отличающимися мерами поддержки. При этом у органов управления субъектами Российской Федерации возникают реальные рычаги воздействия на процесс выделения опорных населенных пунктов путем установления весов критериев (или количества баллов по каждому из них) в пределах, указанных в федеральной нормативной базе.

Также предложены такие направления поддержки, как создание полицентричных опорных населенных пунктов и содействие населению окружающих населенных пунктов в переезде в опорные.

Ключевые слова: многоуровневая система поселений, новые критерии отбора, балльная система оценки, полицентричный опорный населенный пункт, содействие переселению.

Для цитирования: Орлов Е. В. Опорные населенные пункты: корректировка критериев отбора // Управленческое консультирование. 2025. № 6. С. 57–71. EDN SYBUBI

Key Settlements: Adjustment of Selection Criteria

Evgeniy V. Orlov

Kostroma State University, Kostroma, Russian Federation; ev_orlov@rambler.ru

ABSTRACT

The article based on the analysis of regulatory documents and scientific sources examines the current situation in the field of organization of key settlements, identifies its shortcomings.

In order to enhance the positive impact of the key settlements system on the socio-economic development of regions and municipalities of the Russian Federation, clarifications of the current criteria for their selection, a number of new criteria, areas for improving the system for calculating the assessment results, including the use of points and weights of criteria, as well as the introduction of several levels of key settlements with different support measures on this basis are proposed. At the same time the governments of the Russian Federation regions acquire real levers of influence on the process of allocation of key settlements by establishing the weights of criteria (or the number of points for each of them) within the limits specified in the federal regulatory documents.

In addition, such areas of support as the creation of polycentric key settlements and assistance in moving there to the people of surrounding settlements are proposed.

Keywords: multi-level settlement system, new selection criteria, point system of assessment, polycentric key settlement, resettlement assistance.

For citation: Orlov E. V. Key Settlements: Adjustment of Selection Criteria // Administrative Consulting. 2025. N 6. P. 57–71. EDN SYBUBI

Введение

Внимание к такому инструменту территориального развития, как опорные населенные пункты (далее — ОНП), со стороны научного сообщества возрастает по мере развития нормативной базы и накопления статистической информации. Необходимо отметить, что с течением времени претерпевает изменения и само определение.

Анализ изменений, внесенных в Градостроительный кодекс и другие нормативные и стратегические документы, позволил [14, с. 188] сделать вывод о том, что опорный населенный пункт становится реальным инструментом интенсификации развития территорий. Термин «опорные зоны развития» встречается в обновленной редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», принятой постановлением Правительства РФ от 31.08.2017 № 1064. А понятие «опорный населенный пункт» упоминается в Указе Президента Российской Федерации от 26.10.2020 № 645.

Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р утвержден перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, среди которых была и такая, как «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», вошедшая в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий», утвержденный 30.12.2021, в котором понятие «опорный населенный пункт» интенсивно используется.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹ (где абзац об ОНП введен распоряжением Правительства РФ от 16.12.2021 № 3633-р) и в «Методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов»² ОНП определялся как населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований.

В «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года»³ дано следующее определение: ОНП — это населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в т. ч. за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории. Таким образом, наблюдается смещение акцентов развития ОНП с прямо указанного удовлетворения потребностей населения на достижение целей, установленных в документах стратегического планирования.

«Методическими рекомендациями» установлены следующие критерии определения ОНП, отклонения от которых возможны:

- а) не входит в границы городской агломерации;
- б) имеет территории для перспективного развития и застройки;

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022) // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/6b411467393776e01cbff569935e2beba3c02df2/ (дата обращения: 15.09.2025).

² Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий : Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405920097/> (дата обращения: 15.09.2025).

³ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года : Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/all/157308/> (дата обращения: 15.09.2025).

- в) расстояние по дорогам общего пользования между населенным пунктом с численностью населения более 50 тыс. человек и ОНП превышает 50 км;
- г) численность населения составляет от 3 до 50 тыс. человек;
- д) совокупная численность населения населенных пунктов, расположенных на прилегающих территориях, составляет не более 100 % численности населения ОНП;
- е) численность населения за 5 лет снизилась не более чем на 5 %;
- ж) имеет круглогодичную транспортную связь по автомобильным дорогам общего пользования с административным центром соответствующего субъекта РФ;
- з) более 50 % от общей численности населения имеют доступ к объектам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур.

Как показывает практика, в отдельных регионах в перечни ОНП включаются населенные пункты, не соответствующие формальным требованиям, что подтверждает неадекватность методики сложившейся ситуации и необходимость ее пересмотра в направлении более гибкого и адаптируемого под региональные условия подхода к отбору.

Обращаясь к истории вопроса, отметим, что разделение населенных пунктов по уровням — в зависимости от численности населения, значений экономических и иных показателей, до 4 (где 1 уровень — это региональные центры и крупные города), с различными мерами поддержки и методами воздействия на развитие — встречается в большом количестве научных трудов и восходит к работам В. Кристаллера [18], предложенная которым теория, с учетом корректировок, и сегодня находит подтверждение в исследованиях, проводимых на базе материалов разных стран, например, США и Японии [22], где акцент сделан на промышленную деятельность.

В западных исследованиях по смыслу достаточно близкими к ОНП можно воспринимать отдельные трактовки территориальных кластеров (представленные, например, в [25]), подкрепленные надстройками вроде «стратегий умной специализации» (*smart specialization strategy* — S3) [23]. С другой стороны, воздействие экономических кластеров на окружающие территории может быть и негативным, угнетающим (как указано, например, в [21, с. 6]), что также надо учитывать в теории и практике использования ОНП. Отличия между ОНП и «точкой (полюсом) роста», территорией опережающего развития (далее — ТОР), а также другими подобными инструментами развития территорий, в т. ч. территориально-производственными комплексами (далее — ТПК) и промышленными кластерами, также должны учитываться и найти своих исследователей в будущем.

И. А. Секушина [15, с. 164] пишет, что после утверждения Методических рекомендаций по определению ОНП только возросла актуальность поиска критериев и новых способов их выделения. Далее [15, с. 165] она формализует действующий алгоритм отбора населенных пунктов для включения в перечень ОНП. А среди выводов, сделанных на основании результатов исследования, необходимо выделить следующий: «если строго придерживаться хотя бы 3 из 8 критериев отбора (из утвержденных Рекомендаций), то в каждом регионе число ОНП будет явно недостаточно для решения задач обеспечения сбалансированного пространственного развития страны». А по мнению авторов [1, с. 36] «к недостаткам подхода к территориальному развитию... на основе опорных городов следует отнести отсутствие комплексности в целом».

При рассмотрении текущей ситуации в нашей стране выделяется и проблема асимметрии расселения [13, с. 301–303], порождающая проблему ареалов дискриминации по доступности объектов обслуживания, а также позволяющая автору типизировать населенные пункты по степени взаимодействия. Проблема отличий в доступности товаров, услуг, мероприятий, объектов и мест для жителей разных территорий рассматривается и зарубежными учеными [20, с. 28].

Финские исследователи [19], пытаясь применить теорию «центральных мест» к современной ситуации, складывающейся в их стране, рассматривают только крупные и малые города, что косвенно свидетельствует о поддержке ими необходимости укрупнения мест проживания населения. Там же высказывается полезная мысль о дополнении достаточно крупными населенными пунктами друг друга в плане присутствующих в них преимуществ. Отмечается [4, с. 51], что и в России «очевидна тенденция сокращения сети сельских населенных пунктов со стягиванием жителей в крупные сельские поселения». Аналогичные проблемы испытывает и большинство регионов Европы [20, с. 26]. Есть предположение, что в нашем случае внедрение ОНП ускорит этот процесс.

С учетом нормативного закрепления в 2021 г. основной цели ОНП — концентрации инфраструктуры и услуг, авторы [7, с. 103] приходят к мысли, что внедрение ОНП «может иметь побочной целью (и уж как минимум — признаваемым следствием) ускорение перетока оставшегося в малонаселенных местах человеческого капитала, его концентрацию в опорных населенных пунктах». Другие авторы [17] перспективы развития сельских территорий и, в частности, опорных населенных пунктов видят в стратегическом планировании такого развития и повышении квалификации муниципальных служащих в данном направлении.

Отмечается [3, с. 41], что сегодня на селе «имеет место несоразмерность и несогласованность расселенческого и социосервисного пространства», также поднимается вопрос о необходимости перевозки школьников от мест проживания к местам обучения, что было затронуто и в нашей статье [11], а к указанным видам пространства автор добавляет транспортный каркас территории, не всегда полностью с ними совпадающий. Одним из направлений формирования ОНП предлагается [1, с. 38] внедрение системных принципов, которые обеспечат превращение таких пунктов в единую сеть.

Попытки деления поселений на «перспективные» и «неперспективные», предпринимались и раньше [16] — еще в 50-е гг. XX в. Как показала практика, не всегда получалось правильно предугадать дальнейшую судьбу населенных пунктов. Какие-то из них, несмотря на кажущуюся «перспективность» не смогли продолжить свое существование на достаточно длинном отрезке времени, а некоторые из не попавших в изначальный перечень «перспективных» развивались продолжительно и активно.

Исследователями [12, с. 223] указывается, что на текущий момент «в перечень ОНП вошли населенные пункты Ростовской области численностью населения свыше 3000 и меньше 50 000 (42 населенных пункта). Столь различные по численности населения ОНП оказывают и разное влияние на прилегающие территории». Таким образом, опять возникает мысль о необходимости разделения населенных пунктов на группы, взяв за основу численность населения, но учитывая при этом и другие факторы. Так, исследователи из Индонезии [24] используют для оценки «региональных центров роста», кроме численности населения и расстояний между ними, такие параметры, как наличие образовательных, медицинских и иных учреждений различных размеров, а в результате выделяют четыре иерархических уровня региональных центров роста.

Критериями выделения опорных пунктов и их отнесения к определенному уровню, по мнению авторов [7, с. 106], могут выступать:

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

Коллектив авторов [2, с. 292] предлагает обратить внимание на такое понятие, как «опорный каркас хозяйства», под которым они понимают пространственную линейно-узловую структуру, узлы которой представлены населенными пунктами с наиболее развитыми промышленностью и (или) сельским хозяйством, а линии — соединяющими их сетями инфраструктуры. Указанные исследователи различают опорные каркасы «хозяйства» и «расселения», определяя первый в качестве основного и предлагая при его выделении уделять приоритетное внимание таким показателям, как уровень хозяйственного развития населенного пункта, количество и размер предприятий, учитывая при этом численность населения лишь как фактор, влияющий на размер и качество объектов инфраструктуры. Эта позиция является достаточно дискуссионной.

Для арктических регионов были выделены [6, с. 39–40] шесть функций ОНП: 1) стратегические (в т. ч. обеспечение безопасности); 2) административно-управленческие; 3) научно-исследовательские; 4) обеспечение доступности для жителей объектов всех видов инфраструктуры; 5) размещение уникальных предприятий; 6) развитие культуры. На основании материалов другой статьи [5, с. 55] к ним можно добавить: реализацию новых инвестиционных проектов, обслуживание инфраструктуры, социальное обслуживание жителей окружающих территорий. Эти функции ОНП могут быть распространены и на прочие субъекты РФ, с учетом того, что один ОНП может выполнять сразу несколько из них.

Также на основании анализа источников применительно к Арктическим территориям авторы [8, с. 28–29] выделяют: опорные, базовые и промышленные населенные пункты, отличающиеся численностью жителей и составом экономических субъектов. Сами же авторы [8, с. 32–33] предлагают классифицировать населенные пункты следующим образом: 1) многофункциональное опорное поселение; 2) опорное поселение; 3) поселение, имеющее перспективы стать опорным; 4) поселение, не соответствующее критериям опорного поселения. Это разделение они предлагают осуществлять на основании разработанного ими «индекса опорных поселений». А среди факторов, оказывающих наибольшее влияние на перспективы поселения получить статус «опорного», авторы выделяют демографическую ситуацию, ситуацию на рынке труда, экономическую и инвестиционную активность, а также транспортную доступность.

Таким образом, можно выделить проблему отбора населенных пунктов, включаемых в перечни (каркасы), которым в дальнейшем будут предоставлены дополнительные ресурсы для развития. Гипотеза исследования состоит в том, что могут быть найдены дополнительные методы и критерии оценки территорий компактного проживания населения, позволяющие более точно оценить перспективность развития этих территорий.

Целью данного исследования является уточнение критериев отбора населенных пунктов Российской Федерации, соответствие которым позволяет включить то или иное поселение в перечень ОНП, а также внесение предложений, направленных на повышение эффективности системы ОНП. Это позволит более точно определять территории, которые в дальнейшем войдут в состав списка ОНП или будут исключены из него, т. е. производить корректировку данного списка в целях оптимизации распределения ресурсов и поддержания территориальной связанности страны.

Материалы и методы

Одними из основных методов исследования стали анализ документов и сравнительный анализ. Для проведения исследования были использованы:

- информация из баз нормативной документации;

– официальная статистическая информация, опубликованная на сайте Федеральной службы государственной статистики, в том числе и в разрезе субъектов РФ;

– данные, предоставляемые органами власти и рейтинговыми агентствами.

В процессе подготовки данной работы были рассмотрены утвержденные региональными нормативными актами перечни ОНП ряда субъектов РФ, расположенных в европейской части страны. Для анализа были взяты Вологодская, Кировская, Костромская, Новгородская, Орловская, Псковская области. Подобный выбор обоснован тем, что эти регионы сопоставимы по таким показателям, как численность населения, доля сельского населения, валовой региональный продукт и ряду других, расположены в схожих географических и климатических условиях, а также занимают места преимущественно во второй половине рейтингов социально-экономического развития или его отдельных аспектов, публикуемых как федеральными органами управления (например, Министерством финансов РФ), так и специализированными организациями (например, РИА «Рейтинг»).

Несмотря на относительную схожесть социально-экономических показателей указанных выше областей, количественные и качественные параметры систем ОНП в них существенно отличаются (табл. 1).

Результатами определения завышенного количества ОНП может стать распыление ресурсов и, как результат, недостижение необходимых уровней социально-экономического развития территорий. А в случае занижения остаются территории, на которых нет населенных пунктов, получающих дополнительные ресурсы, и, как следствие, продолжающие существенно отставать в развитии. Даже если в качестве ОНП выбран районный центр, это не гарантирует ускорения развития всего района (муниципального округа), поскольку часто встречаются примеры, когда на достаточно большой территории административный центр находится близко к одной из границ, а отдаленные от него населенные пункты больше привязаны к соседним административным центрам.

Близость расположения некоторых ОНП друг к другу при большом их количестве противоречит принципу концентрации ресурсов и создания самостоятельных точек роста. С другой стороны, чрезмерная удаленность ОНП от других населенных пунктов в некоторых регионах может затруднить доступ населения к инфраструктуре и услугам, привести к увеличению социального неравенства, сокращению сельскохозяйственного производства и другим негативным последствиям.

Таблица 1

Структура и количество ОНП в субъектах Российской Федерации
Table 1. Structure and number of key settlements in the Russian Federation regions

Регион	Город	Пгт	Село	Рабочий поселок	Поселок	Деревня	Всего ОНП
Вологодская область	10	–	8	4	1	–	23
Кировская область	15	23	–	–	–	–	38
Костромская область	11	6	11	–	8	5	41
Новгородская область	9	–	3	6	2	–	20
Орловская область	5	13	4	–	–	–	22
Псковская область	12	–	1	10	–	–	23

Источник: Составлено автором.

Результаты

В результате анализа научных публикаций, статистических данных и практического опыта региональных органов управления, связанного с отбором ОНП, был определен ряд ключевых проблем, наиболее значимой из которых является жесткое установление границ численности населения, его изменений и влияния на прилегающие территории, что зачастую не соответствует объективной ситуации на местах и приводит к включению в перечень ОНП не самых перспективных населенных пунктов либо, наоборот, к исключению тех, которые имеют потенциал развития.

Для обеспечения эффективного и устойчивого развития сельских территорий действующая методика определения ОНП требует значительной модернизации. Предлагаем рассмотреть внесение в нее следующих изменений:

1. Перейти от критериев, предполагающих дихотомическую оценку, к балльной системе, учитывающей проявленность каждого фактора, которая, например, может оцениваться по шкале от 0 до 10 с шагом 1.

2. Произвести корректировку действующих показателей оценки в сторону снижения жесткости установления отдельных границ и, возможно, уточнения формулировок.

3. Расширить перечень показателей оценки, что позволит более комплексно определять состояние социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры и иных значимых для жизнедеятельности населения параметров.

4. Ввести несколько уровней ОНП, которые определять либо по общей сумме полученных населенным пунктом баллов, либо по сумме значений узкого набора приоритетных критериев.

5. Дополнить балльную (или критериальную) систему оценки весовыми коэффициентами, изменяя которые в определенных федеральной нормативной базой пределах смогут органы регионального управления с учетом местной специфики. Данная система может отличаться при оценке ОНП различных уровней и позволит смещать акценты с учетом достигнутых результатов развития.

6. Внедрить полицентричный (мульти) ОНП, состоящий из достаточно близко расположенных населенных пунктов, являющихся действующими ОНП или кандидатами в ОНП.

Отметим, что в случае внедрения балльной системы оценки (предложение № 1) и отказа от использования весовых коэффициентов (предложение № 5) необходимо учитывать значимость критерия, устанавливая для каждого свое предельное количество баллов. В зависимости от принятия указанных предложений, для предоставления органам государственного управления субъектов РФ возможности влиять на процессы формирования и развития ОНП с учетом региональной специфики необходимо дать им возможность устанавливать в ограниченных пределах либо пороговые значения отдельных факторов, либо вес каждого фактора.

Сумма набранных баллов определяет статус населенного пункта как ОНП. Это позволит учесть разнообразие ситуаций и не исключать перспективные населенные пункты из-за незначительного несоответствия какому-либо критерию. Безусловно, наибольший вес (количество баллов) будут иметь текущая численность населения и ее динамика.

Относительно корректировки действующих показателей (предложение № 2) можно рассмотреть:

- снижение нижней границы численности населения ОНП вплоть до 500 человек (а возможно, и верхней);
- учет при расчете совокупной численности населения населенных пунктов, расположенных на прилегающих территориях, предложения № 6 и/или установление более широкой градации границ численности населения;

Оценка численности населения ОНП
Table 2. Estimation of the key settlements population size

Баллы	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Численность населения, тыс. чел.	0,5–1	1–2	2–3	3–5	5–7	7–10	10–15	15–20	20–30	30–50
Динамика численности населения за 5 лет, %	менее –15	менее –10	менее –5	менее –2	менее 0	0 и более	более 2	более 5	более 10	более 15

Источник: Составлено автором.

- изменение подходов к определению динамики численности населения, существенно снижая возможные границы;
- наличие автотранспортного сообщения с региональной столицей также возможно градуировать в зависимости от типа покрытия на всей протяженности трассы (более актуально для северных регионов);
- переход на оценку инфраструктуры по ее видам с использованием конкретных показателей.

Предлагаемые шкалы оценки текущей численности населения населенных пунктов и ее динамики представлены в табл. 2.

Дополнительно можно предложить сопоставлять динамику численности населения в конкретном населенном пункте с аналогичным показателем региона в целом, опираясь при определении ОНП на то, лучше или хуже среднерегиональной демографическая ситуация там.

Перечень показателей оценки (предложение № 3) можно расширить за счет следующих:

1. Доступ к медицинским услугам: ФАП — 3 балла, поликлиника — 6 баллов, ЦРБ — 10 баллов (возможно дополнительно градуировать по расстоянию до объектов здравоохранения).
2. Обеспеченность услугами образования: наличие школы — 7 баллов (начальной — 3 балла), наличие в ней современного оборудования и доступа в интернет — 3 балла.
3. Наличие учреждения для дошкольного образования: отдельное учреждение — 10 баллов, при школе — 8 баллов.
4. Наличие доступных программ дополнительного образования (кружки, секции): 3–9 программ — 3 балла, 10 и более программ — 10 баллов.
5. Уровень вовлеченности населения в спортивные мероприятия и занятия спортом (процент населения, регулярно занимающегося спортом), по 1 баллу за каждые 10 %.
6. Доля жителей, обеспеченных всеми коммунальными ресурсами (электро-, водо-, газо-, теплоснабжение и водоотведение), по 1 баллу за каждые 10 %.
7. Типы покрытия автомобильных дорог, связывающих с региональным центром: усовершенствованный — 10 баллов, асфальт / переходный тип — 7 баллов, гравий, щебень, грунт и т. п. — 2 балла (значение определяется по самому худшему участку).
8. Наличие программ (планов, проектов) развития социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры (по 3 балла за каждый вид программ и 1 дополнительный балл при наличии всех видов).

9. Наличие не менее чем двух предприятий вне социальной сферы, обеспечивающих занятость более чем 25 % трудоспособного населения. В случае расширения данного параметра количество получаемых баллов ставится в зависимость от количества предприятий (отсутствие моноуклона) и работающей на них доли населения.

10. Наличие территории для перспективного развития и застройки в соответствии с документами территориального планирования регионального (6 баллов) и местного (4 балла) уровней.

11. Доля жителей, обеспеченных доступом к мобильной связи и к сети интернет, по 1 баллу за каждые 10 %.

12. Доля совершеннолетних жителей муниципалитета, заинтересованных в развитии, от общей их численности (принимающих активное участие в общественных проектах: волонтерство, территориальное общественное самоуправление и т. п.), по 1 баллу за каждые 10 %.

При отсутствии какого-либо признака ставится 0 баллов. При наличии нескольких вариантов ответов по показателям 2, 8, 10 получаемые баллы необходимо суммировать.

Возможно, отдельно необходимо оценивать:

- степень обеспеченности жителей ОНП основными продуктами питания местного производства = объем производства / (численность населения × норматив потребления);

- наличие дополнительных проблем в развитии муниципалитета, связанных с экономико-географическими факторами, например, в Костромской области населенные пункты, расположенные в северо-восточной части, могут получить дополнительно 10 баллов, в центральной — 5 баллов;

- удаленность других ОНП: чем дальше расположен ближайший из них, тем больше баллов (при значительном весе данного параметра) получает конкретный населенный пункт — это обеспечит территориальную связанность страны в слабозаселенных регионах.

Об уровнях ОНП, указанных в предложении № 4, скажем, что в качестве примера (а не предложения) можно взять следующие границы, в зависимости от набранного количества баллов с учетом их весов: 1 уровень — свыше 90 % от максимально возможного, 2 уровень — свыше 75 и до 90 %, 3 уровень — свыше 50 и до 75 %, кандидаты в ОНП — свыше 40 и до 50 %. При этом в условиях реальной практики все указанные границы должны быть изменены в соответствии с ситуацией, складывающейся в каждом регионе.

Действия, предпринимаемые органами регионального управления по отношению к ОНП каждого из уровней, и передаваемые им объемы ресурсов будут изменяться с течением времени в зависимости от акцентов в политике развития конкретного субъекта РФ и страны в целом.

Таким образом, еще одним инструментом «тонкой настройки» системы оценки ОНП становится дополнение параметров оценки весовыми коэффициентами (предложение № 5), изменяемыми на региональном уровне в пределах, установленных в федеральной нормативной базе. Это позволит исходить из 10-балльной оценки всех параметров, что существенно упростит ее проведение, но при этом учесть отличия в их значимости. Так, текущая численность населения или обеспеченность базовыми услугами здравоохранения и образования представляются в несколько раз более значимыми, чем обеспеченность высокоскоростным доступом в интернет или наличие документов территориального планирования.

Прежде чем устанавливать веса факторов, необходимо сформировать их окончательный перечень, что не может быть осуществлено без широкой дискуссии с привлечением ученых и практиков. В дальнейшем, при проведении повторной оценки, возможно установление различных весов параметров для ОНП разных

уровней (предложения № 4 и № 5), что также должно быть учтено в федеральной (возможность) и региональной (значения) нормативной документации.

С учетом предложения оценивать взаимное расположение ОНП логичным является внедрение «мульти-ОНП» («полицентричного ОНП»), который представляет собой перспективный подход к развитию территорий, основанный на интеграции нескольких близлежащих населенных пунктов в единую систему. При условии, что два или более населенных пункта находятся друг от друга на расстоянии, не превышающем предельное значение (например, 20 км), они объединятся в один ОНП.

Расположение таких муниципальных центров, как, например, с. Боговарово и п. Вохма Костромской области, в непосредственной близости друг от друга (18 км по дороге и 16 км по прямой), создает условия для получения синергетического эффекта, обусловленного оптимизацией использования общей инфраструктуры. Также можно объединять районные центры с крупными населенными пунктами, расположенными на территории района, например, п. Островское и с. Адищево Костромской области (24 и 16 км соответственно). В дальнейшем пространственное развитие таких населенных пунктов должно быть направлено на их сближение.

Подобное объединение позволяет избежать дублирования функций и ресурсов, приводя к существенному сокращению затрат на содержание и развитие инфраструктурных объектов. В мульти-ОНП каждая из функций (в т. ч. указанных в [6, с. 39–40]) может выполняться одним из составляющих населенных пунктов (например, научно-исследовательская, размещение уникальных предприятий) или несколькими сразу (например, обеспечение доступности инфраструктуры, развитие культуры).

Населенные пункты обладают комплементарными сильными сторонами в различных сферах (например, спорт и дополнительное образование), а их объединение позволит создать более сбалансированную и привлекательную для проживания среду. Такая интеграция ресурсов и инфраструктуры близлежащих ОНП, в свою очередь, позволит усилить экономический потенциал территории, повысить эффективность использования коммунальных, транспортных объектов и сетей. Существенным элементом такого объединения может стать создание школьных округов [11], включающих в себя объекты начального, среднего и дополнительного образования.

Установление конкретного порога в баллах (как в случае умножения на весовые коэффициенты, так и без него) как критерия для признания населенного пункта опорным является дискуссионным, может отличаться в зависимости от региона и также должно осуществляться субъектами РФ в рамках, установленных федеральной нормативной базой. Например, для таких регионов, как Костромская область, могут использоваться и более низкие значения, отражающие текущую ситуацию и особенности территории.

Среди дополнительных мер, направленных на развитие ОНП, необходимо выделить такую, как программа переноса жилья из малоперспективных населенных пунктов в ОНП. Целевое финансирование, направленное на обеспечение населения жильем в рамках данной программы, должно быть ориентировано исключительно на строительство жилой недвижимости в ближайших ОНП или перенос туда действующего жилья. Переезд в новое жилье, расположенное в ОНП, осуществляется на платной основе, в т. ч. в рассрочку, но без начисления процентов и с жестким контролем стоимости со стороны органов управления. Возможно предоставление жилищных сертификатов, дающих право приобретения жилой недвижимости исключительно в ближайшем ОНП. В этом случае старое жилье может быть сохранено за владельцами в качестве дачи. Перенос жилья в ОНП финансируется из бюджетов (регионального и муниципального).

Это позволит значительно улучшить качество жизни населения путем концентрации ресурсов на стимулировании развития ОНП, а бюджетам всех уровней

получить долгосрочный экономический эффект за счет отсутствия необходимости удаленного социального и иного обслуживания, поддержания инфраструктуры и т. п.

Так, на муниципальном уровне к сокращаемым расходам могут быть отнесены: обеспечение доступности образования (в т. ч. подвоз школьников), поддержание дорожной инфраструктуры, содержание местной администрации (например, в части затрат на транспорт), организация вывоза мусора, обеспечение противопожарной безопасности и т. д. На региональном уровне к таким затратам могут быть отнесены: финансирование здравоохранения (включая выезды медицинских работников), субсидирование доставки продуктов, почты и другие. Кроме экономии транспортных расходов, сотрудники государственных служб и обслуживающих организаций будут более рационально использовать свое рабочее время (не в пути). Это также позволит повысить эффективность расходования средств, предоставляемых на развитие населенных пунктов в рамках реализации федеральных проектов и региональных программ.

В качестве примера можно рассмотреть Селищенское сельское поселение Кадыйского муниципального района Костромской области. В бюджете поселения, состоящего из шести деревень с численностью населения от 5 до 134 человек, на 2025 г. предусмотрены расходы в размере 2,04 млн руб., что составляет 4,5 % от общего объема бюджета района. В случае переселения жителей из пяти малых деревень в деревню Селище будет получена экономия средств бюджета, которую можно направить на развитие этого населенного пункта. А в случае переселения всех жителей в пгт Кадый все указанные средства будут израсходованы на повышение качества жизни именно там. При этом на территории района есть еще шесть подобных сельских поселений.

Идущее значительными темпами преобразование муниципальных районов в муниципальные округа решает часть проблем, связанных с затратами на оплату труда сотрудников администрации поселений, но не решает, а иногда и усугубляет, вопросы качества жизни на селе.

Расчеты экономической эффективности программ, таких как программа переселения, часто фокусируются на прямой экономии бюджетных средств и не учитывают значительные долгосрочные выгоды. Эти выгоды могут включать увеличение экономической активности в ОНП, благодаря привлечению новых жителей и рабочей силы, а также перераспределение ресурсов на развитие приоритетных секторов, таких как образование, здравоохранение и инфраструктура. Таким образом, подобные программы могут выступать стратегически важными инструментами для обеспечения устойчивого развития территорий и повышения благосостояния граждан. Дополнительно они могут служить поддержке строительного сектора, испытывающего сегодня проблемы, перспективы решения которых в ближайшем будущем не просматриваются.

Обсуждение и выводы

Проблемы развития сельских территорий характерны для многих регионов России и связаны не только с внутренними факторами, но и с общими тенденциями урбанизации и неравномерного распределения ресурсов. Решение этих проблем требует комплексного подхода, включающего не только развитие ОНП, но и пересмотр стратегии регионального развития с целью стимулирования экономической активности и улучшения качества жизни в сельской местности, чтобы сделать ее более привлекательной для проживания и работы. Без этого даже развитие ОНП может оказаться недостаточно эффективным для решения проблемы оттока сельского населения и сохранения населенных пунктов.

Отметим, что эффективное распределение ресурсов и инвестиций публичных образований является критически значимым в условиях ограниченности бюджетных средств и необходимости стимулирования экономического роста. Равномерное распределение ресурсов на поддержку всех населенных пунктов не соответствует этим требованиям. Более перспективным подходом является концентрация усилий на поддержке ограниченного числа наиболее жизнеспособных населенных пунктов, которые могут стать центрами роста и развития для окружающих территорий. Именно поэтому анализ и выбор ОНП приобретают особое значение.

Конфигурация региона, получаемая в результате внедрения ОНП, хорошо сочетается с предложенными нами ранее некоммерческой концессией [9] и изменениями, которые необходимо внести в систему документов стратегического планирования [10], а также органично накладывается на тенденцию постепенного превращения ТОСов во второй уровень местного самоуправления.

Отдельные авторы, подвергая критике действующую систему оценки населенных пунктов для присвоения им статуса «опорных», предлагают направления ее совершенствования, а некоторые из работ дают достаточно комплексный взгляд на проблему и пути ее решения. С учетом высказанных предложений был разработан ряд взаимосвязанных инициатив, внедрение которых позволяет всесторонне оценить ситуацию, складывающуюся на той или иной территории.

Так, балльная оценка, привязанная к значениям конкретных показателей, позволит сотрудникам органов государственного и муниципального управления оперативно производить подсчеты, основанные на многокритериальном подходе, при достаточно полном исключении человеческого фактора. При этом установленные в региональной нормативной базе весовые коэффициенты можно использовать для автоматического расчета итоговых значений показателей в современных информационных системах.

И уточненные формулировки действующих показателей, и предложенные дополнительные позволят более комплексно оценивать ситуацию, складывающуюся на территории того или иного населенного пункта, в целях отнесения (или неотнесения) его к ОНП. Разделение ОНП на уровни (порядки) позволит гибко переносить акценты развития на те их виды, которые больше нуждаются в поддержке в текущий период времени, а также устанавливать дифференцированные меры поддержки, актуальные для населенных пунктов сопоставимых размеров и состояния.

Внедрение полицентричных ОНП позволит укрупнить действующие узловые населенные пункты, лучше использовать ресурсы входящих в их состав частей, дать объединенным образованиям больше стимулов к развитию. Этому же будет способствовать и программа переноса жилья из окружающей местности в ОНП, осуществляемая как в виде физического перемещения домов, так и в виде предоставления целевых средств на строительство жилых помещений в конкретных ОНП.

Таким образом, можно констатировать, что выдвинутая гипотеза полностью подтверждена. При этом все представленные выше дополнения в методику определения ОНП носят дискуссионный характер и предлагаются к обсуждению.

Литература

1. Бадылевич Р. В., Игумнов А. В. Трансформация механизмов развития и финансирования российской Арктики на основе создания опорных зон и опорных населенных пунктов // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2025. № 1. С. 26–43. DOI 10.37614/2220-802X.1.2025.87.002.
2. Волкова А. К., Дунец А. Н., Ревякин А. И., Курепина Н. Ю. Опорный каркас хозяйства сельских территорий и разнообразие сочетаний его элементов (на примере Алтайского края) // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2023. Т. 9, № 2. С. 291–307. EDN EMMGNF

3. Дмитриева Т. Е. Опорный каркас как основа формирования эффективного пространства социального развития северного региона (на примере Республики Коми) // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2023. № 4. С. 34–48. DOI 10.37614/2220-802X.4.2023.82.003.
4. Короленко А. В. Пространственные трансформации территорий России: тенденции и региональные различия расселения // Проблемы развития территории. 2023. Т. 27, № 1. С. 47–75. DOI 10.15838/ptd.2023.1.123.4.
5. Красникова Т. С. Опорные населенные пункты арктической зоны и их перспективы с учетом новой стратегии пространственного развития России // Арктика 2035: актуальные вопросы, проблемы, решения. 2024. № 4 (20). С. 54–58. EDN AXISGA
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: актуальные вопросы, проблемы, решения. 2024. № 1 (17). С. 32–50. EDN OHLLYT
7. Маркварт Э., Киселева Н. А., Соснин Д. П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. Т. 30, № 2. С. 95–111. EDN UNFDYM
8. Методика определения опорных поселений российской Арктики / В. В. Фаузер, А. В. Смирнов, Т. С. Лыткина, Г. Н. Фаузер // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12, № 5. С. 25–43. DOI 10.15838/esc.2019.5.65.2.
9. Орлов Е. В. Некоммерческая концессия — инструмент «тонкой настройки» развития субъектов Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2019. № 1. С. 109–121. EDN LRDOWN
10. Орлов Е. В. Оценка согласованности региональных и муниципальных документов стратегического планирования // Экономика региона. 2023. Т. 19, № 3. С. 711–728. DOI 10.17059/ekon.reg.2023-3-8.
11. Орлов Е. В., Брут-Бруляко А. А. Оптимизация затрат на образовательную деятельность в муниципальных районах // Управленческое консультирование. 2020. № 9. С. 62–80. DOI 10.22394/1726-1139-2020-9-62-80. EDN WCUCBE
12. Садковская О. Е. Опорные населенные пункты на территории Ростовской области // Architecture and Modern Information Technologies. 2023. № 4 (65). С. 215–235. DOI 10.24412/1998-4839-2023-4-215-235.
13. Садковская О. Е. Пространственное взаимодействие населенных пунктов в Ростовской области // Architecture and Modern Information Technologies. 2024. № 3 (68). С. 298–312. DOI 10.24412/1998-4839-2024-3-298-312.
14. Садковская О. Е. Центры межмуниципального обслуживания Ростовской области // Architecture and Modern Information Technologies. 2023. № 1 (62). С. 183–196. DOI 10.24412/1998-4839-2023-1-183-196.
15. Секушина И. А. Возможности практического применения методических рекомендаций по определению опорных населенных пунктов (на примере Европейского Севера России) // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2023. № 2. С. 160–174. DOI 10.37614/2220-802X.2.2023.80.011.
16. Смирнов И. П., Смирнова А. А., Ткаченко А. А. Итоги проведения политики сселения малых деревень в Нечерноземье (на примере Тверской области) // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2020. № 4. С. 105–115. EDN UQIXTB.
17. Ухалина О. В., Седова Н. В., Горячева А. В., Кузьмин В. Н. Перспективы стратегического развития сельских территорий // Техника и оборудование для села. 2023. № 4 (310). С. 43–48. EDN GTHXON
18. Christaller W. Central places in Southern Germany. Englewood Cliffs, NJ: Prentic-Hall, 1966.
19. Humer A., Granqvist K. The gradual city-ness and town-ness of public service locations: Towards spatially sensitive sector policies // Geoforum. 2020. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.05.008>
20. Kazieva V., Große C., Larsson A. Accessibility in sparsely populated remote areas: key variables for informed regional planning // Gao, K., Bie, Y., Howlett, R. J., Jain, L. C. (eds) Smart Transportation Systems. KES-STs. 2024. Smart Innovation, Systems and Technologies. Vol. 407. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-97-6748-9_3.
21. Lehmann E. E., Menter M. Public cluster policy and neighboring regions: beggar-thy-neighbor? // Economics of Innovation and New Technology. 217. Vol. 27. (5–6). P. 420–437. <https://doi.org/10.1080/10438599.2017.1374039>.
22. Mori T. Central Place Analysis. 2019. N 1-3. <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0039>.

23. *Pronesti G.* Life cycle of clusters in designing smart specialization policies. 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03780-2_1
24. *Putri A. R., Priyadi U.* Analysis of regional growth center and hinterland in Bantul Regency // *Optimum: Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. 2024. Vol. 14, N 2. September 2024. P. 224–236.
25. *Vicente J.* Economics of clusters. 2018. DOI 10.1007/978-3-319-78870-8.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Об авторе:

Орлов Евгений Владимирович, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Костромского государственного университета (Кострома, Российская Федерация); ev_orlov@rambler.ru

References

1. *Badylevich R. V., Igumnov A. V.* Transformation of the mechanisms of development and financing of the Russian Arctic based on the creation of support zones and support settlements // *The North and the Market: Formation of Economic Order [Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka]*. 2025. N 1. P. 26–43. DOI 10.37614/2220-802X.1.2025.87.002. (In Russ.).
2. *Volkova A. K., Dunets A. N., Revyakin A. I., Kurepina N. Yu.* Support framework of the economy of rural areas and the diversity of combinations of its elements (on the example of Altai Krai) // *Geopolitics and ecogeodynamics of regions [Geopolitika i ekogeodinamika regionov]*. 2023. Vol. 9, N 2. P. 291–307. EDN EMMGNF. (In Russ.).
3. *Dmitrieva T. E.* The supporting framework as a basis for the formation of an effective space for social development of the northern region (on the example of the Komi Republic) // *The North and the Market: Formation of Economic Order [Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka]*. 2023. N 4. P. 34–48. DOI 10.37614/2220-802X.4.2023.82.003. (In Russ.).
4. *Korolenko A. V.* Spatial transformations of Russian territories: trends and regional differences in settlement // *Problems of territorial development [Problemy razvitiya territorii]*. 2023. Vol. 27, N 1. P. 47–75. DOI 10.15838/ptd.2023.1.123.4. (In Russ.).
5. *Krasnikova T. S.* Key settlements of the Arctic zone and their prospects, taking into account the new strategy for spatial development of Russia // *Arctic 2035: current issues, problems, solutions [Arktika 2035: aktual'nye voprosy, problemy, resheniya]*. 2024. N 4 (20). P. 54–58. EDN AXISGA. (In Russ.).
6. *Maracha V. G., Krasnikova T. S.* Key settlements in the Arctic zone of Russia: their main functions and the content of comprehensive long-term development plans // *Arctic 2035: current issues, problems, solutions [Arktika 2035: aktual'nye voprosy, problemy, resheniya]*. 2024. N 1 (17). P. 32–50. EDN OHLLYT. (In Russ.).
7. *Markvart E., Kiseleva N. A., Sosnin D. P.* The system of key settlements as a mechanism for managing spatial development: theoretical and practical aspects // *Power [Vlast']*. 2022. Vol. 30, N 2. P. 95–111. EDN UNFDYM. (In Russ.).
8. *Methodology for determining the key settlements of the Russian Arctic / V. V. Fauzer, A. V. Smirnov, T. S. Lytkina, G. N. Fauzer* // *Economic and social changes: facts, trends, forecast [Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz]*. 2019. Vol. 12, N 5. P. 25–43. DOI 10.15838/esc.2019.5.65.2. (In Russ.).
9. *Orlov E. V.* Non-commercial concession — a tool for “fine-tuning” the development of constituent entities of the Russian Federation // *Bulletin of Moscow University [Vestnik Moskovskogo universiteta]*. Series 6. Economy. 2019. N 1. P. 109–121. EDN LRDOWN. (In Russ.).
10. *Orlov E. V.* Assessing the consistency of regional and municipal strategic planning documents // *Economy of the region [Ekonomika regiona]*. 2023. Vol. 19, N 3. P. 711–728. DOI 10.17059/ekon.reg.2023-3-8. (In Russ.).
11. *Orlov E. V., Brut-Brulyako A. A.* Optimization of costs of educational activities in municipal districts // *Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]*. 2020. N 9. P. 62–80. DOI 10.22394/1726-1139-2020-9-62-80. EDN WCUCBE. (In Russ.).
12. *Sadkovskaya O. E.* Key settlements in the Rostov region // *Architecture and Modern Information Technologies*. 2023. N 4 (65). P. 215–235. DOI 10.24412/1998-4839-2023-4-215-235. (In Russ.).

13. Sadkovskaya O. E. Spatial interaction of settlements in the Rostov region // *Architecture and Modern Information Technologies*. 2024. N 3 (68). P. 298–312. DOI 10.24412/1998-4839-2024-3-298-312. (In Russ.).
14. Sadkovskaya O. E. Inter-municipal service centers of the Rostov region // *Architecture and Modern Information Technologies*. 2023. N 1 (62). P. 183–196. DOI 10.24412/1998-4839-2023-1-183-196. (In Russ.).
15. Sekushina I. A. Possibilities of practical application of methodological recommendations for determining key settlements (on the example of the European North of Russia) // *North and market: formation of economic order [Sever i rynok: formirovanie ekonomicheskogo poryadka]*. 2023. N 2. P. 160–174. DOI 10.37614/2220-802X.2.2023.80.011. (In Russ.).
16. Smirnov I. P., Smirnova A. A., Tkachenko A. A. Results of the policy of resettling small villages in the non-chernozem region (on the example of the Tver region) // *Bulletin of Moscow University [Vestnik Moskovskogo universiteta]*. Series 5. Geography. 2020. N 4. P. 105–115. EDN UQIXTB (In Russ.).
17. Ukhalina O. V., Sedova N. V., Goryacheva A. V., Kuzmin V. N. Prospects for strategic development of rural areas // *Machinery and equipment for the village [Tekhnika i oborudovanie dlya sela]*. 2023. N 4 (310). P. 43–48. EDN GTHXON (In Russ.).
18. Christaller W. *Central places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1966.
19. Humer A., Granqvist K. The gradual city-ness and town-ness of public service locations: Towards spatially sensitive sector policies // *Geoforum*. 2020. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.05.008>.
20. Kazieva V., Große C., Larsson A. Accessibility in sparsely populated remote areas: key variables for informed regional planning // Gao, K., Bie, Y., Howlett, R. J., Jain, L. C. (eds) *Smart Transportation Systems*. KES-STs. 2024. *Smart Innovation, Systems and Technologies*. Vol. 407. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-97-6748-9_3.
21. Lehmann E. E. & Menter M. Public cluster policy and neighboring regions: beggar-thy-neighbor? // *Economics of Innovation and New Technology*. 217. Vol. 27. (5–6). P. 420–437. <https://doi.org/10.1080/10438599.2017.1374039>.
22. Mori T. Central Place Analysis. 2019. N 1-3. <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0039>.
23. Pronesti G. Life cycle of clusters in designing smart specialization policies. 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03780-2_1.
24. Putri A. R., Priyadi U. Analysis of regional growth center and hinterland in Bantul Regency // *Optimum: Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. 2024. Vol. 14, N 2. September 2024. P. 224–236.
25. Vicente J. *Economics of clusters*. 2018. DOI 10.1007/978-3-319-78870-8.

Conflict of interests

The author declares no relevant conflict of interests.

About the author:

Evgeniy V. Orlov, PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management at Kostroma State University (Kostroma, Russian Federation); ev_orlov@rambler.ru

Поступила в редакцию: 04.08.2025

Поступила после рецензирования: 02.10.2025

Принята к публикации: 10.11.2025

The article was submitted: 04.08.2025

Approved after reviewing: 02.10.2025

Accepted for publication: 10.11.2025