

УДК 340.134

***СИСТЕМА ОПОРНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ И
ПЕРСПЕКТИВЫ (НА ПРИМЕРЕ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ).***

Стрельченко Т.Г.

К.э.н., доцент,

Костромской государственной университет,

Кострома, Россия

Егорычева А.А.

студент,

Костромской государственной университет,

Кострома, Россия

Аннотация. Данная работа посвящена анализу категории «опорные населенные пункты» (ОНП) в контексте муниципально-правовых отношений, на примере Костромской области. В исследовании рассматриваются теоретические и нормативно-правовые основы определения и развития ОНП, а также их роль в социально-экономическом развитии сельских территорий. Особое внимание уделяется анализу действующего муниципального законодательства и практики его применения в Костромской области в части, касающейся ОНП. Основная цель исследования - выявление слабых мест в правовом регулировании ОНП и разработка новых подходов к модернизации системы, направленных на укрепление и стимулирование роста как самих опорных пунктов, так и всего сельского хозяйства в Костромской области. Полученные результаты ориентированы на муниципальные органы управления, которые смогут применять их для создания целевых программ и инициатив, способствующих развитию ОНП и повышению уровня жизни в аграрных районах.

Ключевые слова: Опорные населенные пункты (ОНП), муниципально-правовые отношения, развитие сельских территорий, местное самоуправление, социально-экономическое развитие.

***THE SYSTEM OF ANCHOR SETTLEMENTS AS A TOOL FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIES: PROBLEMS AND
PROSPECTS (USING THE KOSTROMA REGION AS AN EXAMPLE).***

Strelchenko T.G.

Candidate of Economics, Associate Professor,

Kostroma State University,

Kostroma, Russia

Egorycheva A.A.

student,

Kostroma State University,

Kostroma, Russia

Abstract. This work is devoted to the analysis of the category of "stronghold settlements" in the context of municipal legal relations, using the example of the Kostroma region. The study examines the theoretical and regulatory framework for the definition and development of ONP, as well as their role in the socio-economic development of rural areas. Special attention is paid to the analysis of the current municipal legislation and the practice of its application in the Kostroma region in terms of ONP. The main purpose of the study is to identify weaknesses in the legal regulation of ONP and to develop new approaches to the modernization of the system aimed at strengthening and stimulating the growth of both the strongholds themselves and the entire agriculture in the Kostroma region. The results obtained are aimed at municipal governments, which will be able to apply them to create targeted programs

and initiatives that contribute to the development of ONP and improve living standards in agricultural areas.

Keywords: Stronghold settlements, municipal and legal relations, rural development, local self-government, socio-economic development.

Опорные населенные пункты играют центральную роль в стимулировании прогресса сельской местности. Согласно "Методическим рекомендациям по критериям определения опорных населенных пунктов"[3], ОНП - это населенные пункты, расположенные за пределами городских агломераций, где приоритетно развивается инфраструктура для обеспечения доступа населения к образованию, здравоохранению, культуре и другим важным услугам.

В "Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года" [5], ОНП определяются как населенные пункты, чье приоритетное развитие способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в том числе путем обеспечения доступности образования, медицинской помощи, культурных услуг и удовлетворения иных потребностей жителей близлежащих территорий.

ОНП служат своеобразными центрами развития для прилегающих сельских территорий. Программа развития ОНП [3] является важным инструментом для реализации стратегии развития сельских территорий и, как подчеркивалось на Общероссийском форуме стратегов [1], направлена на повышение уровня жизни сельского населения в рамках стратегии развития РФ до 2036 года. Стратегические приоритеты развития Российской Федерации на период до 2030 года и с перспективой до 2036 года, определенные Указом Президента РФ № 309 от 7 мая 2024 г., задают долгосрочный вектор для всех уровней управления, включая муниципальный, и требуют согласования с ними местных программ развития [4].

Для определения ОНП разработаны строгие критерии [3], включающие:

- а) расположение вне агломераций, наличие перспектив развития, удаленность от крупных городов (с населением более 50 тыс. человек) на расстояние свыше 50 км по дорогам общего пользования;
- б) соответствие диапазону численности населения ОНП (или группы населенных пунктов в радиусе 5 км) в диапазоне от 3 тыс. до 50 тыс. человек);
- в) влияние на прилегающие территории (совокупная численность населения населенных пунктов, расположенных на прилегающих территориях, составляет не более 100 процентов численности населения ОНП);
- г) стабильность демографии (снижение численности населения не более чем на 5% за 5 лет);
- д) более 50 процентов от общей численности населения ОНП (или ОНП и нескольких населенных пунктов, расположенных в радиусе транспортной доступности не более 5 км по дорогам общего пользования) имеют доступ к объектам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур. Соблюдение данных критериев обеспечивает самодостаточность и потенциал для дальнейшего развития ОНП.

В настоящее время существует ряд законодательных неопределенностей, касающихся сферы контроля за развитием ОНП, а также их отражения в нормативных и стратегических документах, что создает определенные проблемы для муниципально-правовых отношений, особенно на примере Костромской области.

Во-первых, недостаточно четко разграничены полномочия между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в части планирования, финансирования и контроля за реализацией программ развития ОНП. Отсутствует единый орган, ответственный за координацию деятельности всех заинтересованных сторон, что приводит к дублированию функций и неэффективному использованию ресурсов.

Во-вторых, не во всех муниципальных образованиях разработаны и утверждены местные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

определения, поддержки и развития ОНП. Часто отсутствует четкая привязка ОНП к документам территориального планирования и стратегического развития муниципалитетов. Это создает ситуацию, когда развитие ОНП осуществляется бессистемно, без учета реальных потребностей и возможностей территорий.

В-третьих, существует проблема отсутствия четких критериев оценки эффективности деятельности ОНП и влияния их развития на социально-экономическое положение сельских территорий. Не разработаны механизмы мониторинга и контроля за целевым использованием средств, выделяемых на поддержку ОНП.

В целом, связь между муниципалитетами и ОНП в настоящее время носит недостаточно формализованный и структурированный характер. Признание муниципалитета ОНП должно запускать четкую последовательность действий со стороны региональных и муниципальных органов управления, определяющих успех развития как самого ОНП, так и всей программы развития сельских территорий. Без активного участия органов власти, ОНП рискует остаться лишь формальностью, не способной в полной мере реализовать свою функцию центра притяжения для населения и бизнеса, стимулируя развитие окружающих сельских территорий (рис. 1).

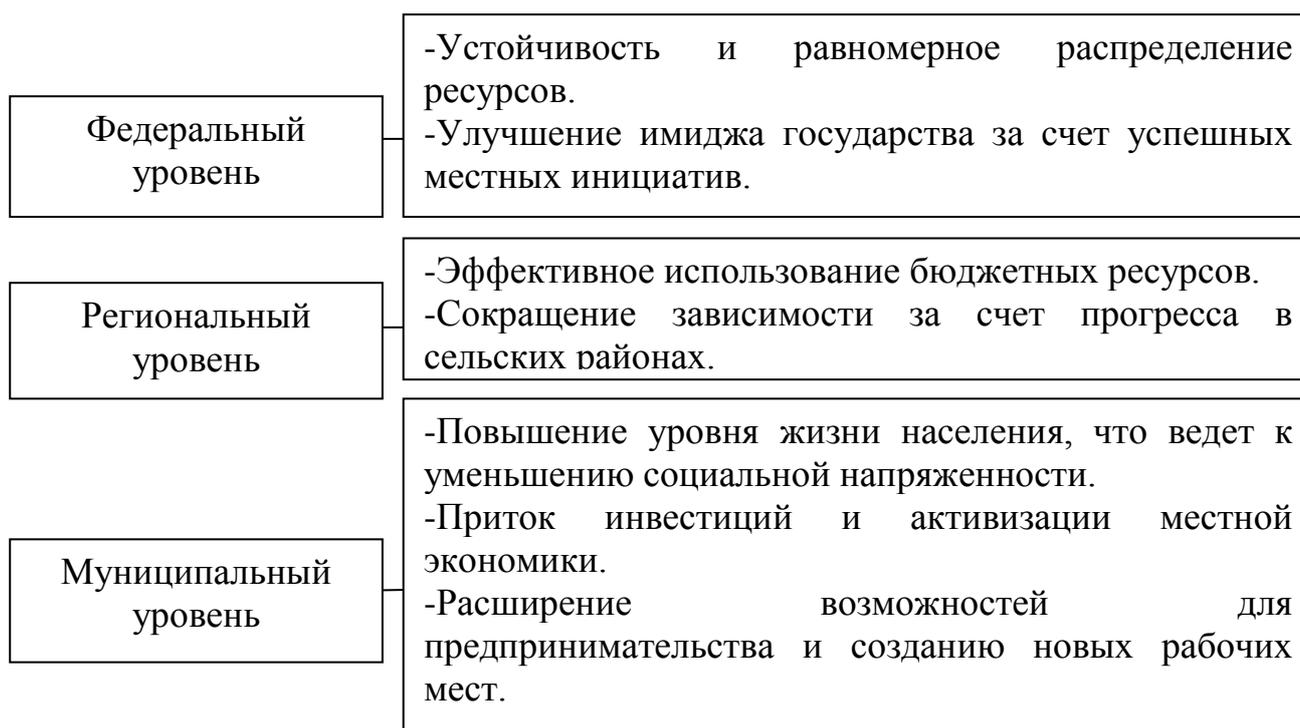


Рис.1 - Польза внедрения ОНП для каждого уровня власти (составлено автором)

Таким образом, внедрение механизмов развития ОНП создает синергетический эффект, который идет на пользу всем уровням власти и помогает обеспечить устойчивое развитие территорий, позволяя эффективно концентрировать ресурсы и направлять их на наиболее перспективные направления развития. В свою очередь, ОНП играют ключевую роль в системе муниципального управления, выполняя ряд важных функций, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного развития территорий (см. таблицу 1).

Признавая значимость ОНП в контексте муниципально-правовых отношений, как это отражено в представленной таблице 1, важно учитывать, что реализация потенциала ОНП сталкивается с рядом проблем, связанных с несовершенством муниципального правового регулирования. Эти проблемы, детализированные в таблице 2, препятствуют эффективному закреплению статуса и функций ОНП и требуют пристального внимания при разработке и реализации муниципальных программ.

Таблица 1 - Значение ОНП в контексте муниципально-правовых отношений (составлено автором)

Критерий	Описание критерия
Закрепление статуса опорных населенных пунктов (ОНП)	Формирование юридической базы для осуществления полномочий органов местного самоуправления, направленных на развитие данных территорий.
Бюджетное планирование и финансирование	Наличие ОНП позволяет органам местного самоуправления более эффективно планировать бюджет и направлять финансовые ресурсы на реализацию приоритетных проектов и программ, способствующих развитию этих территорий.
Территориальное планирование	Развитие ОНП должно быть отражено в документах территориального планирования, таких как генеральные планы и правила землепользования и застройки, что обеспечивает согласованное и сбалансированное развитие территории муниципального образования.

Таблица 2 - Проблемы закрепления ОНП в контексте муниципально-правовых отношений (составлено автором)

Проблема	Описание проблемы
Недостаточная разработанность муниципально-правовых механизмов поддержки и развития ОНП	Действующие нормативные акты и инструменты на местном уровне не в полной мере обеспечивают эффективную поддержку и развитие ОНП.
Размытость распределения полномочий и сфер ответственности	Отмечаются трудности между органами местного самоуправления и другими заинтересованными сторонами в управлении и развитии опорных населенных пунктов (ОНП).
Отсутствие эффективных механизмов контроля и мониторинга	Правовое регулирование не предусматривает надлежащие механизмы контроля за реализацией мер поддержки ОНП и оценки их эффективности

Проблемы интеграции опорных населенных пунктов (ОНП) в систему муниципально-правовых отношений, описанные ранее, требуют всестороннего и взаимосвязанного решения. Для устранения этих трудностей и повышения результативности управления и развития ОНП, необходимо сфокусироваться на конкретных мерах по улучшению муниципально-правовых инструментов, которые подробно рассмотрены в таблице 3.

Таблица 3 - направление решения проблем ОНП в контексте муниципально-правовых отношений (составлено автором)

Проблема	Направление решения
Недостаточная разработанность муниципально-правовых механизмов поддержки и развития ОНП	Четкое определение целей, задач и принципов муниципальной политики в области поддержки и развития ОНП. Установление перечня мер муниципальной поддержки для ОНП (финансовой, организационной, информационной, инфраструктурной и т.д.).
Нечеткое распределение полномочий и ответственности	Определение порядка взаимодействия органов местного самоуправления с другими заинтересованными сторонами (региональными и федеральными органами власти, бизнесом, общественными организациями) по вопросам развития ОНП.
Отсутствие эффективных механизмов контроля и мониторинга	Совершенствование системы муниципального контроля и мониторинга в области развития ОНП

Муниципальные правовые акты, комплексно регулирующие вопросы поддержки и развития опорных населенных пунктов, в других регионах Российской Федерации, как правило, отсутствуют. Разработка и принятие соответствующих нормативных документов в Костромской области станет новаторским опытом, формирующим прецедент для других субъектов РФ в части эффективного использования муниципально-правовых инструментов для стимулирования развития сельских территорий и поддержания ОНП как ключевых элементов их инфраструктуры.

В Костромской области необходима разработка и утверждение муниципальных нормативных актов, которые определяют ориентиры, задачи и основные правила муниципальной политики в отношении поддержки и развития опорных населенных пунктов. Эти акты установят перечень видов

муниципальной помощи (финансовой, организационной, информационной, инфраструктурной), определяют порядок взаимодействия местных властей с заинтересованными участниками и улучшат систему муниципального контроля и отслеживания. Эти меры направлены на устранение пробелов в муниципально-правовом регулировании поддержки и развития ОНП, а также на уточнение распределения обязанностей и создание действенных механизмов контроля. В результате будет сформирована правовая база для результативного управления и развития опорных населенных пунктов.

ОНП, как ключевые центры развития сельских территорий, нуждаются в эффективной муниципально-правовой поддержке для реализации их потенциала в обеспечении доступности социальных услуг и повышении уровня жизни сельского населения. Комплексное решение выявленных проблем, связанных с недостаточной разработанностью правовых механизмов, нечетким распределением полномочий и отсутствием контроля, требует разработки и принятия муниципальных нормативных правовых актов, определяющих цели, задачи, меры поддержки и механизмы взаимодействия, что позволит создать необходимую правовую основу для устойчивого развития ОНП и прилегающих к ним сельских территорий в Костромской области.

Учитывая проблемы, выявленные ранее (а именно, недостаточно проработанные муниципально-правовые инструменты поддержки, неясное распределение ответственности и отсутствие эффективных контрольных механизмов), предлагается разработать и утвердить муниципальные программы для каждого муниципального образования, на территории которого расположены ОНП. Планируется, что эти программы станут основным средством для повышения эффективности достижения целевых показателей развития ОНП, установленных в стратегических документах регионального и муниципального уровня.

В качестве примера разработки муниципальной программы рассмотрим опорный населенный пункт – город Нерехта.

Анализ социально-демографической ситуации в Нерехте на 1 февраля 2025 года, при населении в 20 929 человек, выявляет структуру, требующую комплексного подхода: 2 085 детей (до 6 лет), 2 477 подростков (7-17 лет), 2 504 молодых людей (18-29 лет), 9 007 взрослых (30-60 лет), 4 563 пожилых (от 60 лет) и 293 долгожителя (старше 80 лет). Эти данные дополняются необходимостью учета фактора увеличения численности населения на 2188 человек, что составляет приблизительно 9,6% прироста с 2010 по 2025 год, с возможной обусловленностью миграцией из сельских районов. Наряду с этим, необходимо принять во внимание экономические показатели, такие как средняя заработная плата (38 500 рублей), уровень безработицы (4.8%), количество зарегистрированных предприятий (350), объем инвестиций (120 млн рублей) и инфраструктурные характеристики (протяженность дорог, обеспеченность жильем, газификация, наличие социальных объектов), а также транспортные характеристики (количество маршрутов, интервал движения автобусов), для формирования целостного представления об опорном населенном пункте, нуждающемся в мерах поддержки, ориентированных на все возрастные и социальные группы. К этому добавляется: средняя продолжительность жизни: 70.5 лет; уровень рождаемости (на 1000 населения): 8.2; уровень смертности (на 1000 населения): 12.5; коэффициент миграционного прироста (на 1000 населения): 2.1 ; средний размер домохозяйства: 2.6 человека; и понимание, что 70% дорог с твердым покрытием; количество школ 5; количество детских садов 7; количество больничных коек 120; количество объектов культуры (клубы, библиотеки, музеи) 15; количество автобусных маршрутов 8; средний интервал движения автобусов в часы пик 30 минут; протяженность междугородних автобусных маршрутов, проходящих через Нерехту 500 км ; количество перевезенных пассажиров (автобусами, за год) 300 000[2].

Таким образом, для эффективного развития г. Нерехта как ОНП необходимо решать комплекс проблем, связанных с демографической ситуацией, экономикой, инфраструктурой и сферой услуг. Муниципальная

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

программа призвана способствовать экономическому подъему, повышению уровня жизни населения и обеспечению стабильного развития города в будущем. Важно учитывать специфику близлежащих сельских территорий и создавать условия для их объединения в единое экономическое и социальное пространство.

Цель и задачи муниципальной программы «Развитие опорного населенного пункта г. Нерехта на 2024-2027 годы»:

Цель: создание благоприятных условий для устойчивого развития г. Нерехта как опорного населенного пункта, обеспечивающего повышение качества жизни населения и выполнение функций центра экономического и социального развития сельской территории.

Задачи:

- Стимулирование экономического развития г. Нерехта: поддержка малого и среднего предпринимательства, создание новых рабочих мест, привлечение инвестиций.
- Развитие социальной сферы: строительство и реконструкция объектов образования, здравоохранения, культуры, спорта.
- Совершенствование транспортной инфраструктуры: ремонт и реконструкция дорог, связывающих Нерехту с другими населенными пунктами, организация транспортного обслуживания населения.
- Сохранение и развитие культурного наследия г. Нерехта.
- Улучшение экологической обстановки в городе.

Хорошо продуманные направления деятельности становятся основой для результативной муниципальной программы и успешного развития территории. (см. в таблицу 4).

Таблица 4 - Направление решения проблем ОНП в контексте муниципально-правовых отношений в г. Нерехта [2]

Направления	Описание направлений
Экономическое развитие	<ol style="list-style-type: none"> 1. Оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего бизнеса посредством целевых грантов и субсидий 2. Формирование индустриального кластера для привлечения и локализации новых производственных компаний. 3. Активное стимулирование притока инвестиций в сектор туризма и создание современной туристической инфраструктуры.
Развитие социальной сферы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Строительство нового детского сада. 2. Комплексная реновация и техническое переоснащение городской больницы. 3. Масштабная реконструкция городского центра культуры и досуга. 4. Строительство нового спортивного комплекса.
Развитие транспортной инфраструктуры	<ol style="list-style-type: none"> 1. Капитальный ремонт и обновление дорожной сети, соединяющей Нерехту с близлежащими населенными пунктами. 2. Разработка и внедрение новых, удобных для жителей автобусных маршрутов. 3. Создание автовокзала.
Сохранение и развитие культурного наследия	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проведение комплекса реставрационных работ на объектах исторического и культурного значения. 2. Инициирование и проведение разнообразных фестивалей и культурно-развлекательных программ. 3. Развитие туризма на основе культурного наследия.
Улучшение экологической обстановки	<ol style="list-style-type: none"> 1. Возведение современных комплексов очистки сточных вод. 2. Проведение комплекса работ по восстановлению и экологической реабилитации полигона ТБО. 3. Расширение площади зеленых насаждений и благоустройство городских парков и скверов.

3) Механизм реализации муниципальной программы:

- Четкое распределение обязанностей и закрепление персональной ответственности за каждое мероприятие программы.
- Разработка и утверждение детальной дорожной карты реализации программы с указанием конкретных сроков и этапов.

- Создание многоуровневой системы мониторинга и оценки результативности программы, позволяющей оперативно выявлять и устранять отклонения от намеченных целей.

- Диверсификация источников финансирования программы, включающая муниципальный и региональный бюджеты, а также привлечение частных инвестиций и иных внебюджетных средств

- Обеспечение открытости и прозрачности реализации программы посредством регулярного информирования населения и активного взаимодействия со СМИ.

4) Ожидаемые результаты реализации муниципальной программы:

- Обеспечение устойчивого роста численности населения города Нерехта за счет привлечения новых жителей и снижения оттока населения.

- Модернизация жилищного фонда и повышение комфортности проживания в городе Нерехта, снижение доли аварийного и ветхого жилья.

- Обеспечение высокого уровня и доступности социальных услуг для всех категорий населения города Нерехта, в том числе в сферах образования, здравоохранения, культуры и социальной защиты.

- Создание современной и эффективной транспортной системы, обеспечивающей удобное и безопасное перемещение жителей и гостей города Нерехта, как внутри города, так и с другими населенными пунктами.

- Превращение города Нерехта в привлекательный туристический центр с развитой инфраструктурой и широким спектром услуг для туристов, способствующий увеличению туристического потока и развитию экономики города.

- Сохранение и улучшение экологической обстановки в городе Нерехта, снижение уровня загрязнения окружающей среды и обеспечение экологической безопасности для жителей.

5) Оценка эффективности муниципальной программы: разработка системы индикаторов оценки эффективности программы; проведение регулярного мониторинга достижения целевых индикаторов.

Представленный пример муниципальной программы для г. Нерехта может быть адаптирован и использован в других муниципальных образованиях Костромской области, имеющих на своей территории ОНП. Внедрение и осуществление подобных программ позволит усовершенствовать муниципально-правовое управление развитием опорных населенных пунктов и сформировать благоприятную среду для стабильного прогресса сельских районов.

Библиографический список:

1. Развитие территорий опорных населённых пунктов // Общероссийский форум стратегов 2024. – URL: https://vk.com/video-227457041_456239029 (дата обращения: 11.12.2024).

2. Паспорт муниципального образования город Нерехта / Администрация городского поселения город Нерехта // Официальный сайт Администрации муниципального района и города Нерехта. – URL: <https://nerehta.kostroma.gov.ru/munitsipalitet/pasport-munitsipaliteta.php> (дата обращения: 23.09.2024).

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 № 4132-р " Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий" // Информационно-правовой портал "Гарант". – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405920097/> (дата обращения: 23.09.2024).

4. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2024 г. № 309 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и

на перспективу до 2036 года" // Справочно-информационная система «КонсультантПлюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_ (дата обращения: 26.10.2024).

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 года № 4146-р "Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года" // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – URL: <http://government.ru/docs/all/157308/> (дата обращения: 24.10.2024).

Оригинальность 82%