

УДК 332.14

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

З.Б.-Д. Дондоков, Е.Ю. Пискунов

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт монголоведения, буддологии и тибетологии Сибирского отделения Российской академии наук, Улан-Удэ, email: dzorikto@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию пространственных аспектов развития Республики Бурятия в рамках федеральных и региональных документов стратегического планирования. Обоснована целесообразность введения в Схему территориального планирования Республики Бурятия дополнительных разделов по территориям с особыми режимами деятельности, включая приграничные районы, местности, приравненные к районам Крайнего Севера и центральную экологическую зону Байкальской природной территории. Дана оценка территориального зонирования республики, представленного в стратегиях социально-экономического развития Бурятии. Проведен сравнительный анализ первоначального и последующего вариантов состава опорных населенных пунктов в Республике Бурятия и соседних с ней регионах. Сделан вывод о недостаточности финансовых и организационных ресурсов для успешного применения субрегионального подхода к пространственному развитию республики. Обоснована необходимость корректировки перечня опорных населенных пунктов Республики Бурятия с учетом проводимой муниципальной реформы.

Ключевые слова: Республика Бурятия, стратегия социально-экономического развития, особый режим деятельности, территориальное зонирование, муниципальные образования, опорный населенный пункт, муниципальная реформа.

SPATIAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF BURYATIA IN FEDERAL AND REGIONAL STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS

Z.B.-D. Dondokov, E.Yu. Piskunov

Federal State Budgetary Scientific Institution Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, Ulan-Ude, email: dzorikto@mail.ru

Abstract. The article is devoted to the study of the spatial aspects of the development of the Republic of Buryatia within the framework of federal and regional strategic planning documents. The expediency of introducing additional sections on territories with special activity regimes, including border areas, areas equivalent to the Far North, and the central ecological zone of the Baikal Natural Territory, into the Territorial Planning Scheme of the Republic of Buryatia is substantiated. The article provides an assessment of the territorial zoning of the Republic of Buryatia, as presented in the strategies for the socio-economic development of Buryatia. A comparative analysis of the initial and subsequent versions of the list of reference settlements in the Republic of Buryatia and neighboring regions is conducted. The article concludes that there are insufficient financial and organizational resources for the successful implementation of a subregional approach to the spatial development of the Republic of Buryatia. The article substantiates the need to adjust the list of reference settlements in the Republic of Buryatia, taking into account the ongoing municipal reform.

Keywords: Republic of Buryatia, socio-economic development strategy, special operating regime, territorial zoning, municipalities, core settlement, municipal reform.

Дата поступления статьи в редакцию: 13.10.2025

Дата принятия статьи в печать: 17.11.2025

Введение

Проблемы пространственного развития имеют большую значимость для сибирских и особенно дальневосточных регионов России, занимающих значительную часть территории страны и характеризующихся высокой разреженностью экономического пространства [1]. К ним относится и Республика Бурятия.

Цель исследования

Цель исследования заключается в обобщении и анализе проблем пространственного развития Республики Бурятия в рамках федеральных и региональных нормативных правовых актов, определяющих пер-



№ 10
2025

спективы развития территорий. Проблемы территориального развития республики рассматриваются с позиций использования двух подходов, применяемых на разных уровнях системы местного самоуправления. Субрегиональный подход базируется на объединении нескольких муниципальных образований верхнего уровня — городских округов и муниципальных районов, для решения определенных задач. Концепция опорных населенных пунктов, активно продвигаемая в последние годы, основана на концентрации инструментов и ресурсов пространственного развития в отдельных муниципальных образованиях.

Объект исследования

Объектом исследования является Республика Бурятия, являющаяся субъектом Российской Федерации, входящим в состав Дальневосточного федерального округа. На территории республики расположены 19 муниципальных районов, 2 городских округа и 2 муниципальных округа. Часть из них относится к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера (Баунтовский эвенкийский, Баргузинский, Курумканский, Северо-Байкальский муниципальные районы, а также Муйский муниципальный округ). К приграничным территориям Республики Бурятия относятся Окинский муниципальный округ, Кяхтинский, Джидинский, Закаменский и Тункинский районы, которые прилегают к государственной границе России с Монголией. Кроме того, четыре района — Баргузинский, Кабанский, Прибайкальский и Северо-Байкальский, находятся в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (БПТ), на которой действуют экологические ограничения, обусловленные особым режимом хозяйственной деятельности [2]. Такое территориальное разнообразие определяет важное значение пространственного фактора в управлении развитием Республики Бурятия.

Результаты и их обсуждение

Первым документом стратегического планирования, в котором нашли отражение пространственные аспекты развития Бурятии, стала «Схема территориального планирования Республики Бурятия» (далее — Схема), разработанная в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации [3]. В ней приведены сведения об основных характеристиках и местоположении планируемых для размещения объектов промышленности, сельского и лесного хозяйства, транспорта, связи и других отраслей материального производства, социальной и производственной инфраструктуры, имеющих региональное значение. Вместе с тем, в Схеме приведены лишь общие данные по планируемым мероприятиям, в частности отсутствует информация об объемах финансирования. Более того, по многим объектам, связанным с производственной деятельностью, включая добывающую и обрабатывающую промышленность, строительство и реконструкцию транспортной инфраструктуры, нет данных по основным параметрам и срокам реализации. Следует отметить, что материалы, представленные в Схеме, сгруппированы по отраслевому (функциональному) признаку. Вместе с тем, для более четкого представления территориального планирования данный документ целесообразно было бы сформировать и в пространственном аспекте, например, в разрезе муниципальных районов и округов Республики Бурятия. Введение дополнительных разделов позволило бы детально отразить специфику развития отдельных территорий, включая местности, приравненные к районам Крайнего Севера, приграничные районы и территории с экологическими ограничениями, обусловленными особым режимом хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории.

Пространственные аспекты развития республики нашли отражение в «Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года» (далее — Стратегия-2025), принятой в декабре 2007 г. [4]. В качестве цели территориального развития было заявлено создание сбалансированной пространственно-экономической структуры республики. В системе мер по ликвидации социально-экономических диспропорций муниципальных образований основной упор был сделан на развитие региональных «точек роста», включая освоение месторождений полезных ископаемых, строительство Мокской ГЭС и связанных с ней объектов. Все они были распределены по 7 макрорайонам, на которые была разделена Республика Бурятия. Вместе с тем следует отметить декларативность такого подхода, т.к. определяющим фактором развития являются финансовые ресурсы, выделяемые федеральным правительством и частным бизнесом, а не правительством республики.

В «Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года», принятой в марте 2019 г., была сделана попытка интегрировать два подхода к развитию экономического пространства республики — территориальный (было выделено 6 центров (зон) роста) и отраслевой (кластерная модель пространственного развития) [5]. В качестве основных механизмов пространственного развития Республики Бурятия было заявлено формирование региональных и муниципальных программ

различного типа, а также стимулирование реализации крупных инвестиционных проектов и создания филиалов крупных и средних промышленных предприятий в муниципальных образованиях. Вместе с тем хронический дефицит финансовых ресурсов в Республике Бурятия ставит под вопрос действенность указанных механизмов.

Проблемы пространственного развития актуальны для отраслей социальной сферы республики, включая здравоохранение [6]. В Республике Бурятия были выделены 7 больничных округов. Такой подход к пространственному развитию Бурятии представляется достаточно спорным. Во-первых, распределение округов по территории республики не совпадает с сеткой макрорайонов Стратегии-2025 и, таким образом, диссонирует с общим видением пространственного развития республики. Во-вторых, выделение округа, в состав которого входят несколько муниципальных районов, объективно предполагает наличие центрального звена (района), который будет наделен дополнительными правами и полномочиями.

В целом можно сделать следующий вывод: попытка применения субрегионального подхода в пространственном развитии Республики Бурятия оказалась неудачной. В отличие от таких экономически развитых регионов России, как Республика Башкортостан, Краснодарский край, Самарская и Свердловская области [7], Бурятия не имеет достаточных финансовых ресурсов и опыта межмуниципального сотрудничества, включая реализацию совместных проектов.

В последние годы в Российской Федерации активно продвигается концепция опорных населенных пунктов (ОНП), направленная на формирование системы расселения, инфраструктуры и экономики с учетом пространственных приоритетов. В 2022 г. были утверждены методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов (далее — «Методические рекомендации»), в которых впервые было дано понятие ОНП как «населенного пункта, расположенного вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры» [8]. В субъектах РФ были разработаны перечни опорных населенных пунктов и населенных пунктов, расположенных на прилегающих территориях (НППТ). Распоряжением Правительства Республики Бурятия от 13 декабря 2023 г. к ОНП в Бурятии были отнесены 48 населенных пунктов, а к НППТ — 546 населенных пунктов (табл. 1) [9].

Таблица 1

Количество опорных населенных пунктов и населенных пунктов, расположенных на прилегающих к ним территориях, Республики Бурятия

Муниципальный район	Число ОНП	Количество НППТ	Муниципальный район	Число ОНП	Количество НППТ
Баргузинский	3	29	Кяхтинский	2	40
Баунтовский	1	23	Мухоршибирский	2	27
Бичурский	3	33	Муйский	1	7
Джидинский	2	36	Окинский	1	14
Еравнинский	2	20	Прибайкальский	3	35
Заиграевский	3	34	Северобайкальский	2	10
Закаменский	4	23	Селенгинский	3	34
Иволгинский	1	10	Тарбагатайский	1	12
Кабанский	6	56	Тункинский	2	33
Кижингинский	2	19	Хоринский	2	25
Курумканский	2	26	Республика Бурятия	48	546

В состав ОНП вошли все районные центры, за исключением, сел Иволгинск и Тарбагатай, а также поселка городского типа Заиграево, являющихся административными центрами одноименных муниципальных районов и расположенных на расстоянии менее 50 километров от города Улан-Удэ. Больше всего опорных населенных пунктов предусматривалось в Кабанском районе — 6, а в северных (Баунтовский и Муйский), труднодоступном Окинском, а также в пригородных районах (Иволгинский, Тарбагатайский) — только по одному. В администрациях поселений, попавших перечень в опорных населенных пунктов, оперативно началась разработка и последующая защита планов развития ОНП, на которые местной властью возлагались значительные надежды.

В соседних с Республикой Бурятия регионах подход к формированию перечня ОНП был принципиально другим: количество опорных населенных пунктов в целом соответствовало числу муниципальных районов. Так, в Забайкальском крае, насчитывающем в своем составе 31 муниципальный район,

был выделен 31 опорный населенный пункт. В Иркутской области, насчитывающей 32 муниципальных района и 10 городских округов, в представленном перечне указано 35 ОНП.

Концепция опорных населенных пунктов существенно поменялась в декабре 2024 г. с принятием Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия-2024) [10]. В новом документе особое внимание уделяется муниципальным образованиям и населенным пунктам – микроуровню системы расселения и организации экономики [11]. Появилась нормативная правовая база, устанавливающая приоритетные направления развития ОНП, было снято ограничение по численности населения, проживающего в опорном населенном пункте.

Отдельный раздел Стратегии-2024 посвящен единому перечню опорных населенных пунктов, на основании которого планируется приоритетная поддержка развития ОНП путем концентрации в них инструментов и ресурсов. В целом, типологизация опорных населенных пунктов, представленная в рассматриваемом документе, построена по функциональному принципу, в зависимости от их роли в достижении национальных целей и обеспечения национальной безопасности [12].

Кроме того, был принят Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации (далее – Единый перечень) [13]. Так, на территории Байкальского региона определено 105 ОНП (табл. 2).

Таблица 2

Опорные населенные пункты в Байкальском регионе

Регионы	Критерии определения ОНП					
	Социальные услуги	новый инвестиционный проект	обеспечение национальной безопасности	критически важная инфраструктура	ядро городской агломерации или вхождение в агломерацию	ЗАО
Республика Бурятия	18	2	1	1	2	-
Иркутская область	28	10	3	1	5	-
Забайкальский край	23	6	2	1	1	1



Рис. 1. Опорные населенные пункты Республики Бурятия

В Единый перечень вошли 24 населенных пункта, расположенные на территории Республики Бурятия, что в 2 раза меньше, чем в предыдущем перечне ОНП по Бурятии. (рис. 1). В Иркутской области, напротив, количество опорных населенных пунктов возросло до 47 (прирост составил 34,2 %), а в Забай-

кальском крае — до 34 (прирост на 9,6%). Такие изменения в соседних регионах обусловлены тем, что в состав ОНП были дополнительно включены городские агломерации, входящие в их состав муниципальные образования, а также населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории.

В Республике Бурятия в качестве населенных пунктов, являющихся основным центром предоставления социальных услуг, в Единый перечень включены 15 административных центров муниципальных районов и округов, город Бабушкин и поселок городского типа Новый Уоян. Кроме того, два районных центра стали ОНП по другим критериям. Вблизи села Сосново-Озерское реализуется новый инвестиционный проект — введение в эксплуатацию горно-обогатительного комбината «Озёрный», являющегося крупнейшим в России предприятием по производству цинкового концентрата. Город Кяхта является крупнейшим населенным пунктом в одноименном районе, расположенном на российско-монгольской границе.

В Единый перечень включены два городских округа — город Улан-Удэ, являющийся ядром городской агломерации и город Северобайкальск, основной функцией которого является обслуживание критически важной инфраструктуры — Байкало-Амурской магистрали. В него также вошли поселок Нижние Тальцы, входящий в состав городской агломерации Улан-Удэ, а также село Турка Прибайкальского района, являющееся центром особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань».

В состав опорных населенных пунктов не вошли административные центры четырех районов Республики Бурятия — Заиграевского, Иволгинского и Тарбагатайского и Баргузинского. Первые три муниципальные образования прилегают к городу Улан-Удэ. Вместе с тем в Единый перечень не включено село Баргузин — административный центр одноименного муниципального района. Вместо него к ОНП отнесен крупнейший населенный пункт Баргузинского района — поселок городского типа Усть-Баргузин.

В августе 2025 г. произошли очередные изменения в «Методических рекомендациях», в соответствии с которыми опорный пункт не должен являться административным центром субъекта Российской Федерации, входить в состав городской агломерации, являться наукоградом и располагаться на территории закрытого административно-территориального образования. Кроме того, численность постоянного населения должна составлять не более 50 тыс. человек [14]. Таким образом, город Улан-Удэ и поселок Нижние Тальцы потеряли статус опорных населенных пунктов.

Представляется, что указанные изменения не будут последними, т.к. в настоящее время в Российской Федерации происходит муниципальная реформа. В марте 2025 г. был принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в соответствии с которым субъекты РФ получили право отказаться от двухуровневой системы организации местного самоуправления и перейти к одноуровневой системе, при которой местное самоуправление осуществляется исключительно в городских или муниципальных округах [15]. Для Республики Бурятия, в которой ведется подготовка муниципальной реформы, это будет означать, что районы республики будут преобразованы в муниципальные округа. Произойдет укрупнение управленческих функций и перераспределение ресурсов.

В связи с этим не исключено, что Единый перечень в очередной раз подвергнется корректировке. На наш взгляд, в перспективе система опорных населенных пунктов Бурятии совпадет или будет очень сходна с административно-территориальным делением Республики Бурятия.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы и предложения. Попытка применения к пространственному развитию Республики Бурятия субрегионального подхода, предполагающего объединение нескольких муниципальных районов, оказалась не совсем удачной в силу отсутствия финансовых и организационных ресурсов. Первоначальная концепция территориального развития Бурятии на основе опорных населенных пунктов потеряла свою актуальность в связи с проводимой муниципальной реформой и изменением федеральной политики пространственного развития. Необходима корректировка перечня ОНП Республики Бурятия с учетом значимости районных центров и крупных населенных пунктов, в которых расположены основные объекты социальной инфраструктуры.

Благодарности

Статья подготовлена в рамках государственного задания №121030500092-7 (проект «Разработка методологии обоснования направлений стратегического развития депрессивного региона в условиях эколого-экономических ограничений»).

Литература

1. Крюков В.А., Коломак Е.А. Пространственный маневр на восток: факты, барьеры, решения // Научные труды Вольного экономического общества России. 2025. Т. 252. № 2. С. 30-50. DOI: 10.38197/2072-2060-2025-252-2-30-50. EDN: CGSVGI.
2. Анализ и моделирование социо-эколого-экономического развития Республики Бурятия: кол. монография / под ред. А. О. Баранова, З. Б.-Д. Дондокова. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2022. 278 с.
3. Постановление Правительства Республики Бурятия от 03.12.2010 № 524 «Об утверждении Схемы территориального планирования Республики Бурятия» (с изменениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/473811564> (дата обращения: 02.10.2025).
4. Постановление Правительства Республики Бурятия от 15.12.2007 № 410 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/446260821> (дата обращения: 03.10.2025).
5. Закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 года N 360-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/553221182> (дата обращения: 03.10.2025).
6. Башкуева Е.Ю. Особенности планирования и реструктуризации системы здравоохранения Республики Бурятия // Вестник БГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2014. № 2. С. 60-69. EDN: VVGMXB.
7. Бухвальд Е.М., Бессонов И.С. Субрегионы в пространственной организации регионов Российской Федерации // Вестник Института экономики Российской академии наук № 1. 2024. С. 7-27. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_7_27. EDN: DZWBTk.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405920097/> (дата обращения: 30.09.2025).
9. Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 13 декабря 2023 года № 1107-р «Перечень опорных населенных пунктов и населенных пунктов, расположенных на прилегающим к ним территориях, Республики Бурятия». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0300202312180013> (дата обращения: 02.10.2025).
10. 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». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1310767692> (дата обращения: 12.09.2025).
11. Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 32-51. DOI: 10.21686/2073-1051-2025-1-32-51. EDN: XKCSRW.
12. Михеева Н.Н. Приоритетные геостратегические регионы Стратегии пространственного развития России // ЭКО. 2025. № 3. С. 40-55. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2025-3-40-55. EDN: OGYINO.
13. Единый перечень опорных населенных пунктов РФ утвержден президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ (протокол от 16 декабря 2024. № 143 пр.). [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennyh_punktov_rf/ (дата обращения: 26.09.2025).
14. Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий», в редакции, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2025 г. № 2331-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/160695/> (дата обращения: 05.10.2025).
15. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1312062361> (дата обращения: 29.09.2025).