

Глава 4

ДИСПРОПОРЦИИ КАЧЕСТВА РОСТА ГОРОДОВ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ НАКАНУНЕ НАЧАЛА РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

4.1. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.: контекст разработки и основные параметры

Темпы развития экономики зависят от организации пространства, взаимодействия между собой населенных пунктов, потоков населения. Для России грамотная организация системы расселения и размещения производственных мощностей имеет особое значение: связность населенных пунктов определяет возможности кооперации предприятий, маятниковой миграции населения и конкурентоспособность территории в целом.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» разработана Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года¹ (далее – Стратегия-2030), которая пришла на смену аналогичному документу стратегического планирования на период до 2025 года (далее – Стратегия-2025), действовавшему в предыдущем цикле «майских указов»².

В Стратегии-2030 описаны *основные проблемы и тенденции пространственного развития России*:

- усиление концентрации экономического роста в столичных агломерациях и минерально-сырьевых центрах страны;
- усиление концентрации населения в городах и городских агломерациях ввиду разрывов в качестве жизни и обеспеченности инфраструктурой по сравнению с малыми городами и сельскими поселениями;

¹ Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р.

² Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

- увеличение межрегиональной дифференциации по ВРП на душу населения и инвестициям в основной капитал;

- негативные демографические тенденции в большинстве регионов страны: снижение рождаемости по всей Российской Федерации, усиление миграционного оттока из северных и восточных регионов страны;

- повышение рисков дефицита кадров, связанных как со снижением рождаемости, так и с уменьшением притока мигрантов в последние годы, вызванного в том числе ростом глобальной конкуренции за трудовые ресурсы;

- концентрация научно-технологического и образовательного потенциала в ограниченном числе регионов России наряду с необходимостью повсеместно наращивать уровень импортозамещения в технологических отраслях после введения санкций в отношении РФ в 2022 г.;

- климатические изменения, потенциально влияющие на условия жизни в регионах, ведение сельского и лесного хозяйства, систему расселения и развитие территорий;

- отсутствие системы морского пространственного планирования, позволяющего синхронизировать развитие прибрежных северных и дальневосточных территорий, добычу полезных ископаемых и использование биологических ресурсов.

Кроме того, в пункте IV Стратегии-2030 определены *вызовы для пространственного развития России*, которые появились в последние годы:

- переориентация российской внешней торговли с Европейского направления на Азиатские рынки и Ближний Восток, что усиливает значимость территорий Сибири и Дальнего Востока и подчеркивает острую необходимость развития имеющихся транспортных коридоров, включая Восточный полигон, «Север – Юг», Северный морской путь;

- рост геополитической напряженности в мире и в особенности возле границ Российской Федерации обуславливает необходимость опережающего развития приграничных территорий;

- введение санкций против Российской Федерации в 2022 г. стимулирует развитие экономики предложения, драйверами которой должны стать импортозамещение и внутренний потребительский и инвестиционный спрос;

– вхождение в состав России новых территорий и необходимость доведения их социально-экономических показателей до уровня не ниже средних значений по стране;

– климатические риски и возможности, включая увеличение продуктивности экосистем в некоторых регионах страны с одновременным ростом количества неблагоприятных природных явлений в других; повышение потенциала водных путей, включая Северный морской путь; сокращение длительности отопительного сезона при одновременном росте затрат на кондиционирование;

– глобальный энергопереход как вызов для экспортоориентированных минерально-сырьевых центров страны и стимул формирования экономики предложения с низким уровнем выбросов парниковых газов.

В значительной степени перечисленные проблемы уже звучали в предыдущей Стратегии-2025 за исключением совсем новых вызовов, которые приобрели актуальность лишь в последние годы. Однако две проблемы, которые считались «основными» в Стратегии-2025, в Стратегии-2030 стали менее значимыми и перешли в состав весьма обширного списка задач.

Первая связана с низким уровнем предпринимательской активности в большинстве населенных пунктов за пределами городских агломераций с населением более 500 тыс. человек. Можно считать, что диспропорции предпринимательской активности – это один из элементов общей тенденции к сверхконцентрации экономического роста и населения в ограниченном числе городов, отмеченных в Стратегии-2030. Содействие предпринимательству упоминается лишь как часть общих задач по диверсификации занятости. Вместе с тем приоритетность экономики предложения и курса на импортозамещение, очевидно, в большей степени закладывает ориентацию на поддержку крупных компаний в традиционных капиталоемких отраслях, чем на стимулирование малого и среднего бизнеса.

Другой «основной» проблемой, зафиксированной в Стратегии-2025, было неудовлетворительное состояние окружающей среды во многих городах с развитой промышленностью и/или большой численностью населения, дефицит зеленого фонда¹,

¹ Согласно ч. 1 ст. 61 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» зеленый фонд населенных пунктов – совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения.

проблемы утилизации и переработки отходов, экологических проблем водных бассейнов. В Стратегии-2030 экологические вызовы отчасти вытеснены климатической и низкоуглеродной повесткой, что в целом соответствует общемировому тренду, однако напрямую не связано с обеспечением благополучия населения [Ваганов и др., 2023 (дата обращения: 12.10.2025); Курбатова, Пыжев, 2023; Курбатова, 2024]. Впрочем, экологические вопросы все же отражены в новой стратегии в качестве одного из приоритетов пространственного развития «Экология, природопользование и адаптация к изменению климата». Среди задач по этому приоритету упоминаются и сокращение объемов выбросов в рамках проекта «Чистый воздух», и снижение сбросов загрязненных сточных вод, и ликвидация свалок, и переработка отходов производства и потребления. Стоит отметить, что и в Стратегии-2025 эти проблемы не были по-настоящему приоритетными и никак не отражены в ключевых показателях реализации, о чем будет сказано ниже.

Далее сравним цели и ключевые показатели их достижения для обеих Стратегий.

На горизонт до 2025 г. цель пространственного развития Российской Федерации формулировалась как «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны».

В обновленной версии (Стратегия-2030) цель более лаконична: «формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики Российской Федерации, которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности».

Стратегия-2030 акцентирует внимание на приоритетности решения проблемы сверхконцентрации населения и экономики, а также четко увязывает реализацию Стратегии с достижением национальных целей развития Российской Федерации. В показатели Стратегии-2030 заложены следующие из них:

– сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;

- комфортная и безопасная среда для жизни;
- устойчивая и динамичная экономика.

Стратегия-2025 предполагала всего пять ключевых показателей достижения целей (табл. 4.1).

Таблица 4.1

Целевые показатели Стратегии-2025

Целевой показатель	2017	Сценарии 2025	
		Инерционный	Целевой
Среднегодовые темпы роста ВРП субъектов РФ, в которых располагаются перспективные крупные центры экономического роста, %	101	102,6	103,7
Отношение среднедушевого ВРП субъектов РФ, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям (кроме Арктической зоны), к среднероссийскому значению, раз	0,64	0,66	0,7
Межрегиональная дифференциация индекса человеческого развития по отношению к уровню 2017 года, %	100	101	97
Рост транспортной подвижности населения по отношению к уровню 2017 года, %	100	115	118
Рост экспорта услуг от транзитных перевозок по отношению к уровню 2017 года, %	100	135	143

Источник: Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Стратегия-2030 не содержит оценок эффективности реализации предшествующего документа, равно как и актуальных значений прежних целевых показателей. Фактически преемственность двух стратегий прослеживается лишь в кратком замечании о том, что «результаты использования механизмов пространственного развития Российской Федерации, применяемых до 2025 года», были проанализированы, и эти механизмы «сохраняют актуальность» на новом горизонте планирования. Так же, как и Стратегия-2025, новый документ опирается на два сценария: инерционный и целевой, где первый отражает сохранение сложившихся тенденций, а второй предполагает «достижение цели пространственного развития Российской Федерации» (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Целевые показатели Стратегии-2030

Целевые показатели	2023	Сценарии			
		Инерционный		Целевой	
		2030	2036	2030	2036
1	2	3	4	5	6
Отношение численности постоянно проживающего населения на территориях опорных населенных пунктов, за исключением входящих в городские агломерации, к общей численности постоянного населения РФ, %	26,7	25,6	25,2	26,1	26,7
Отношение численности постоянно проживающего населения на территориях субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ и Арктическую зону РФ, к уровню 2023 г., %	100	97	95	Не менее 100	Не менее 100
Отношение численности постоянно проживающего населения на территориях субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, к уровню 2023 г., %	100	96	93	Не менее 100	Не менее 100
Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах, %	—	—	—	30	60
Транспортная подвижность населения, тыс. пасс.-км на одного человека в год	8	9,5	11,1	10,1	11,8
Отношение ввода в действие общей площади жилых домов в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах к вводу в действие общей площади жилых домов в РФ, %	13,1	14,3	15,5	15,4	17,4
Отношение среднего валового регионального продукта на душу населения в субъектах РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ, к среднему валовому региональному продукту на душу населения по всем субъектам РФ, %	110,8*	111,4	111,2	112,2	114,7
Отношение среднего валового регионального продукта на душу населения в субъектах РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, к среднему валовому региональному продукту на душу населения по всем субъектам РФ, %	81*	80,2	79,4	83,6	87,1

Продолжение таблицы 4.2

1	2	3	4	5	6
Уровень достижения национальных проектов, государственных программ РФ в части мероприятий, реализуемых в новых субъектах РФ, %	—	—	—	100	100
Отклонение (разница) в уровне среднедушевых денежных доходов населения, скорректированных на стоимость фиксированного набора товаров и услуг, между 10 субъектами РФ с наибольшими доходами и 10 субъектами РФ с наименьшими доходами, раз	2,3	2,48	2,64	2,11	1,88
Отклонение (разница) в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами РФ (с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение), раз	2,5	2,6	2,7	2,2	2
Объем перевозок по международным транспортным коридорам, млрд т	1,01**	—	—	1,52	***

Примечания: * – на 2022 г.; ** – на 2021 г.; *** – будет определено дополнительно.

Источник: Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года.

Стратегия-2025 выделяла специальный перечень геостратегических территорий, развитие которых должно было находиться в приоритете. В их число включены эксклавные субъекты (Республика Крым, г. Севастополь, Калининградская область), регионы Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), регионы Дальневосточного федерального округа (ДФО) и сухопутные территории Арктической зоны РФ. Согласно плану, подушевое отношение ВРП этих субъектов к среднероссийскому значению должно было вырасти с 0,64 до 0,66–0,70 раз в зависимости от сценария развития.

В Стратегии-2030 перечень таких территорий пополняется за счет четырех новых субъектов, а также муниципальных образова-

ний – Республики Карелия, Белгородской, Брянской, Курской, Ленинградской и Псковской областей, граничащих со странами, входящими в перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия¹. Однако в ключевых показателях Стратегии целиком этот список не фигурирует, и для его элементов поставлены разные цели. К примеру, главной задачей управления на новых территориях станет попытка не отстать по темпам реализации Национальных целей от остальных субъектов РФ.

Можно сказать, что в документе заложена активно обсуждаемая в последние годы идея «разворота на Восток» [*Караганов, Козылов, 2025*]: добавлены специальные показатели, описывающие развитие не только Дальнего Востока и Арктики, имеющих геостратегический статус, но и регионов Сибири. Главная задача для этих регионов – сохранить население, переломив текущий тренд миграционного оттока. Достичь этого, очевидно, непросто: даже в желаемом целевом сценарии определена лишь планка «не менее 100% от 2023 г.». По-видимому, одним из средств реализации этой цели должна стать жилищная политика: планируется рост ввода жилья по отношению к среднероссийскому уровню на 2,3 п.п. в сравнении с текущим значением.

В качестве главного экономического индикатора достижения целей Стратегии-2030 выбрано отношение подушевого ВРП регионов СФО и ДФО к среднему по стране. Отметим, что, несмотря на известную справедливую критику ВРП как индикатора экономического развития региона [*Пространственное развитие..., 2020; Пыжева, 2022; 2023*], этот показатель остается удобным для государственного управления и планирования, а также зачастую единственной альтернативой в текущих условиях статистического учета [*Михеева, 2020*]. Вместе с тем отсутствие коррекции на уровень цен в регионах Сибири и Дальнего Востока представляется неверным. Кроме того, такая коррекция заложена в другом ключевом показателе Стратегии – разнице среднедушевых доходов, скорректированных на стоимость фиксированного

¹ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р.

набора товаров и услуг (ФНТУ), для 10 наиболее и наименее обеспеченных регионов. Другим показателем снижения межрегиональной дифференциации в Стратегии является бюджетная обеспеченность. Согласно планам различия между регионами в этом направлении также будут сокращаться, что указывает на продолжение политики бюджетного выравнивания.

Представляет интерес пункт о росте объема перевозок по международным транспортным коридорам, который пришел на смену показателю экспорта услуг от транзитных перевозок из Стратегии-2025, и должен увеличиться в 1,5 раза с 1,01 млрд т до 1,52 млрд т. Переориентация внешней торговли РФ рассматривается в Стратегии-2030 как один из важнейших новых вызовов для страны, а также возможность развития отдельных территорий. В частности, Сибирь и Дальний Восток упоминаются как центры перспективного размещения промышленных производств для сокращения транспортного плеча и роста конкурентоспособности на мировом рынке. В связи с этим в числе приоритетов развития находятся международный транспортный коридор «Восточное направление» и развитие морских перевозок в Индию по направлению «Дальний Восток – Ченнаи».

Наконец, ключевым отличием Стратегии-2030 от Стратегии-2025 становится формирование сети опорных населенных пунктов, которые и должны обеспечить связность пространства и закрепить население на территории.

Ранее в Стратегии-2025 существовало понятие «перспективных центров экономического роста», которые разделялись на 5 категорий. Первые три из них обозначали разный уровень вклада в экономический рост РФ:

1) более 1% ежегодно: все города-миллионеры, а также Иркутск, Тюмень и Набережные Челны;

2) от 0,2% до 1%: крупные агломерации с делением на подкатегории по численности населения более или менее 500 тыс. человек;

3) менее 0,2%: административные центры субъектов и прилегающие муниципальные образования с населением менее 500 тыс. человек.

Четвертая категория объединяла регионы, которые являются перспективными минерально-сырьевыми и агропромышленными

центрами. Конкретный список муниципальных образований не был закреплён в Стратегии-2025 и должен был определяться в стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ.

Наконец, пятая категория дополнительно выделяла города, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня. Среди регионов СФО и ДФО к таковым относились: Новосибирск (совместно с Кольцово), Красноярск, Томск, Иркутск и Владивосток.

Стратегия-2030 декларирует, что «опорные населённые пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику» также рассматриваются как перспективные центры экономического роста. Однако отличие состоит в том, что новый перечень существенно шире и включает в себя не только очевидные крупные центры. На момент написания этих строк Единый перечень опорных населённых пунктов Российской Федерации¹ включает в себя 2160 поселений, из них в состав СФО и ДФО входит 509 пунктов.

Критерии включения поселений в перечень различны, условия их также можно разделить на пять категорий, хотя в самой Стратегии такого разделения нет:

1. Численность населения и центральное положение:

- является ядром городской агломерации (численность населения города свыше 250 тыс. человек);

- входит в состав городской агломерации и численность населения превышает 5% от численности населения ядра агломерации;

- крупнейший по численности жителей населённый пункт в составе ЗАТО.

2. Экономический потенциал:

- входит в состав городской агломерации, и реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории;

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации. Единый перечень опорных населённых пунктов Российской Федерации. 2025.

URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennyh_punktov_rf/ (дата обращения: 30.04.2025).

- реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории.

3. Значение для национальной безопасности:

- входит в состав городской агломерации и обеспечивает национальную безопасность;

- крупнейший по численности жителей населенный пункт в приграничном муниципальном образовании, обеспечивающий безопасность государственной границы;

- иной населенный пункт, обеспечивающий национальную безопасность.

4. Технологическое лидерство:

- крупнейший по численности жителей населенный пункт в городском округе, которому присвоен статус наукограда;

- входит в состав городской агломерации и является крупнейшим по численности жителей населенным пунктом в городском округе, которому присвоен статус наукограда.

5. Административные, социальные, инфраструктурные функции:

- статус административного центра субъекта Российской Федерации;

- основная функция населенного пункта состоит в обслуживании критически важной инфраструктуры;

- населенный пункт, который является основным центром предоставления социальных услуг для одного или нескольких муниципальных образований, определенный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Понятие агломерации в Стратегии-2030 расширено по сравнению с прошлой версией. Стратегия-2025 «работала» лишь с крупными (более 500 тыс. человек) и крупнейшими (более 1 млн человек) агломерациями. В Стратегии-2030 ядром городской агломерации считаются уже города с численностью более 250 тыс. человек. При этом критерии значимости населенных пунктов не заиклены на численности населения, что позволяет обратить внимание на развитие и куда более мелких поселений, имеющих стратегически важное значение. Предусмотрена и возможность для региональных властей повлиять на развитие отдельных населенных пунктов, включив их в перечень как локальные центры предоставления социальных услуг.

4.2. Демографическая динамика развития городов Восточной Сибири

На территории четырех регионов Восточной Сибири расположено 108 опорных населенных пунктов – 5% общего числа. Среди них 48 городов, 20 пгт, 7 поселков, 1 рабочий поселок, 30 сел и 1 деревня. Их географическое распределение непропорционально и соответствует общему уровню экономического развития территорий: в Иркутской области – 20 городов, в Красноярском крае – 18, в Республиках Тыве и Хакасии – по 5. Для закрытых поселений по понятным причинам статистика отсутствует практически по всем показателям. Поэтому в наших сравнениях, как правило, будут фигурировать лишь 46 городов.

Отметим, что используемая нами информация из Базы данных показателей муниципальных образований¹ (далее – БД ПМО) довольно фрагментарна и по остальным населенным пунктам: даже для городов существенная часть базовых показателей доступна не по всем объектам наблюдения, не говоря о более мелких поселениях. Это свидетельствует о значительной неполноте информации в разрезе муниципальной статистики и существенно ограничивает возможности не только аналитики, но и государственного регулирования и планирования. Возможно, процесс реализации Стратегии-2030 ввиду необходимости концентрации на большом количестве населенных пунктов разного размера будет дополнительно способствовать и повышению качества муниципальной статистики.

Далее в тексте для группировки городов по численности населения мы будем использовать классификацию Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:

- 1) крупнейшие – с населением свыше 1 млн человек;
- 2) крупные – от 250 тыс. до 1 млн человек (в том числе подкатегории от 250 до 500 тыс. и от 500 тыс. до 1 млн человек);
- 3) большие – от 100 тыс. до 250 тыс. человек;

¹ Росстат. База данных показателей муниципальных образований. 2025. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/MUNST.htm> (дата обращения: 18.05.2025).

4) средние – от 50 тыс. до 100 тыс. человек;

5) малые – до 50 тыс. человек¹.

Согласно этой классификации, внутри макрорегиона расположен всего один *крупнейший* город – Красноярск (1,2 млн человек по данным на 2024 г.) и один *крупный* – Иркутск (606 тыс. человек). Среди *больших* городов два административных центра – Абакан (185,8 тыс. человек) и Кызыл (130 тыс.), а также Ангарск (229 тыс.), Братск (220 тыс.), Норильск (177 тыс.) и Ачинск (101 тыс. человек). Данные по приросту населения и его компонентам доступны за 2014–2022 гг. В основном мы будем рассматривать динамику социально-экономического развития городов Восточной Сибири за этот период за исключением показателей с более широким горизонтом наблюдения.

Общие демографические тенденции в России известны и многократно анализировались [Яковец, Голубков, 2018; Вишневский, Щербакова, 2019; Капелюшников, 2019; Карачурина, Мкртчян, 2023; Россия 2035..., 2025]. Как и во всех странах с завершенным демографическим переходом, для России характерны: рост продолжительности жизни, старение населения, снижение рождаемости и смертности.

Национальная специфика во многом обусловлена сильным влиянием последствий Великой Отечественной войны, которые выражаются в долгосрочных демографических волнах. В частности, существенный рост рождаемости с конца нулевых до середины 2010-х годов был вызван не только созданием стимулов рождения второго ребенка в рамках программы материнского капитала, но и вступлением в репродуктивный период женщин, родившихся в 1980-х годах – наиболее многочисленного поколения россиян. Напротив, снижение естественного прироста вопреки продлению и расширению программы материнского капитала с конца 2010-х годов вызвано как вступлением в репродуктивный возраст малочисленного поколения 1990-х гг., так и постепенной убылью среди относительно многочисленного поколения

¹ СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Утвержден приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр.

1950-х годов. В 2020–2021 гг. убыль усилилась из-за избыточной смертности, ассоциированной с пандемией COVID-19. Возраст рождения первенца в России также сдвигается и за 2024 г. составляет 26 лет, хотя рост показателя пока меньше, чем в странах Европы.

Динамика численности населения и миграция

За период с 2014 по 2023 год лишь 12 городов смогли сохранить и приумножить свое население. В их числе три административных центра за исключением Иркутска, а также Ангарск, Минусинск, Черногорск и Черемхово. Лидеры прироста и убыли населения представлены на рис. 4.1. Сильнее всего выросла численность населения Свирска в связи с пересмотром численности населения по итогам Всероссийской переписи населения (далее – ВПН) 2020–2021 гг. Быстро увеличивается численность Красноярска – крупнейшей и наиболее привлекательной для мигрантов агломерации макрорегиона, а также городов Тывы, демонстрирующих высокие уровни рождаемости. Ускоренные потери населения несут малые города, при этом даже специализация на добыче полезных ископаемых (Бодайбо, Усть-Кут), обеспечивающая доходы выше средних, не может обеспечить сохранение численности жителей города.

В общих чертах миграционные процессы как в России в целом, так и в Восточной Сибири неплохо описывает центр-периферийная модель взаимодействия территорий¹ [Лимонов, Несена, 2019; Мельникова, 2024]. Ключевыми точками притяжения населения являются административные центры субъектов, а также центры добычи и переработки полезных ископаемых. Однако более тщательный анализ на уровне макрорегиона показывает, что потоки не являются однонаправленными. Рис. 4.2 демонстрирует прямую линейную зависимость числа прибывших от числа выбывших для всех регионов Восточной Сибири. Это означает, что крупнейшие центры притяжения миграции одновременно являются и крупнейшими центрами выбытия населения. И эта зависимость в целом стабильна на протяжении последних лет.

¹ См. работу: [Friedmann, 1966].

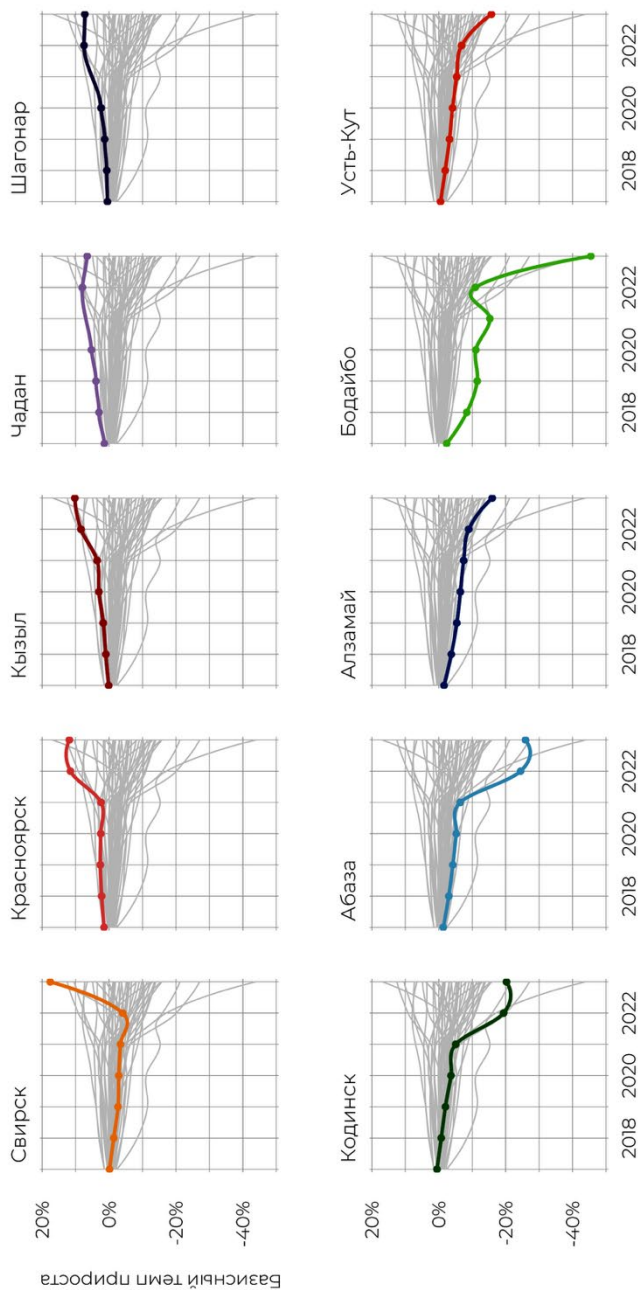


Рис. 4.1. Города Восточной Сибири с наиболее высокими темпами прироста и убыли населения в 2017–2023 гг.
 Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

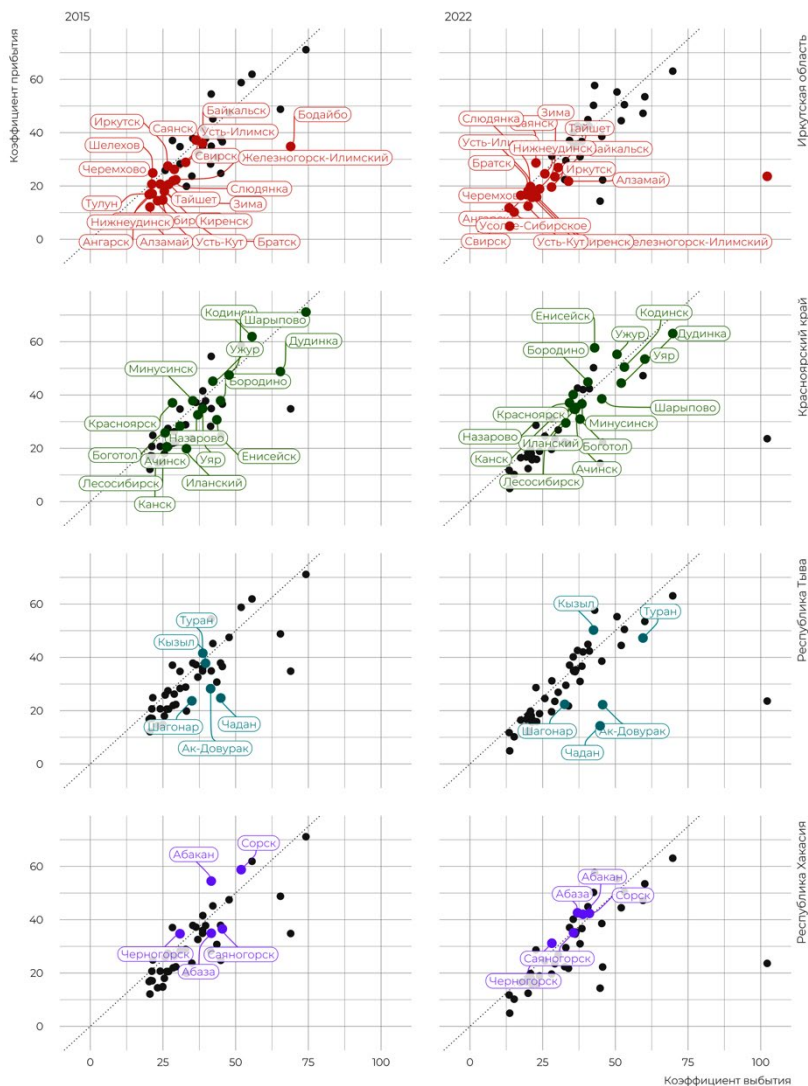


Рис. 4.2. Коэффициенты прибытия (ось ординат) и выбытия (ось абсцисс) населения городов Восточной Сибири в 2015–2022 гг., %

Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

Устойчивый прирост на протяжении всего доступного периода наблюдения с 2011 по 2022 год зафиксирован лишь в трех из 46 городов: Красноярск, Абакан, Черногорск. В остальных потенциальных центрах притяжения миграции динамика нестабильна:

- в Кызыле с 2013 по 2020 год наблюдался отток населения, который сменился приростом лишь в 2021–2022 гг.;

- в Иркутске отрицательное с 2016 г. сальдо миграции сменилось положительным значением в 2021 г. на фоне восстановления экономики после пандемийного кризиса. Однако уже в 2022 г. была зафиксирована рекордная миграционная убыль населения на уровне 5,2 тыс. человек;

- в других больших городах Иркутской области – Братске и Ангарске – наблюдается стабильный отток населения;

- добывающие населенные пункты – Норильск, Бодайбо – также имеют постоянную миграционную убыль за исключением двух-трех отдельных лет.

В основном города Восточной Сибири теряют население: в 2019–2021 гг. количество городов с миграционным приростом достигало 18–22 ед. В 2022 г. число таких городских поселений сократилось до 11, что в среднем соответствует уровням 2010-х годов.

Суммарно по всем городам макрорегиона миграционный прирост в абсолютном выражении последовательно сокращался с 2011 г. (9,7 тыс. человек) по 2020 г. (–4 тыс. человек). Рекордный прирост 2021 г. (16,5 тыс.) объясняется восстановлением экономической активности после пандемии COVID-19, снятием международных ограничений на передвижение, опережающим ростом строительного сектора, а также миграционной амнистией для граждан Узбекистана¹, призванной хотя бы частично покрыть дефицит рабочих рук. В 2022 г. наблюдался отток населения (–4,2 тыс. человек), отчасти обусловленный как геополитической нестабильностью, так и колебаниями валютного курса, сделав-

¹ Посольство сообщило о «миграционной амнистии» для 158 тыс. узбеков // РБК. 13.10.2021. URL: <https://www.rbc.ru/society/13/10/2021/61673bed9a7947b9b5dcd71> (дата обращения: 18.05.2025).

шими работу в России менее привлекательной для граждан СНГ. Впрочем, величина оттока не стала рекордной и осталась на уровнях 2019–2020 гг.

Основной вклад в миграцию вносят перемещения населения внутри региона (рис. 4.3). В относительном выражении наиболее значительные потоки как выбытия, так и прибытия демонстрируют малые города с населением до 15 тыс. человек – Уяр, Ужур, Козинск и др., – которые стягивают на себя ресурсы близлежащих сельских поселений, а также квалифицированную рабочую силу для градообразующих предприятий, однако их общий уровень экономического развития и разнообразия рабочих мест недостаточен для удержания собственного населения. Среди административных центров наибольшее положительное сальдо внутрирегиональной миграции демонстрирует Кызыл, в котором число прибывших вдвое превышает выбытие. Вкупе с высоким миграционным оттоком в других городах Республики Тыва это подчеркивает диспропорции развития территории, выраженные в сверхконцентрации экономической активности в столице субъекта и безальтернативности приложения квалифицированного труда для жителей.

Лидерами межрегиональной миграции являются северные города (Норильск, Дудинка) и приграничные (Туран, Абакан). Города с положительным или околонулевым сальдо немного, среди них: Абаза, Абакан, Красноярск, Енисейск и Ужур. Анализ потоков межстрановой миграции затруднен ввиду напряженной геополитической обстановки с 2022 г., однако лидерами такой миграции ожидаемо являются крупные города и центры экономической активности.

Как правило, в разном возрасте население демонстрирует разное миграционное поведение [*Вакуленко, 2015; Vakulenko, Mkrtchyan, 2020; Единак, Ксенофонтов, 2023*]. Поэтому дополним общую картину перемещений населения анализом миграции в разрезе возрастных групп (рис. 4.4).

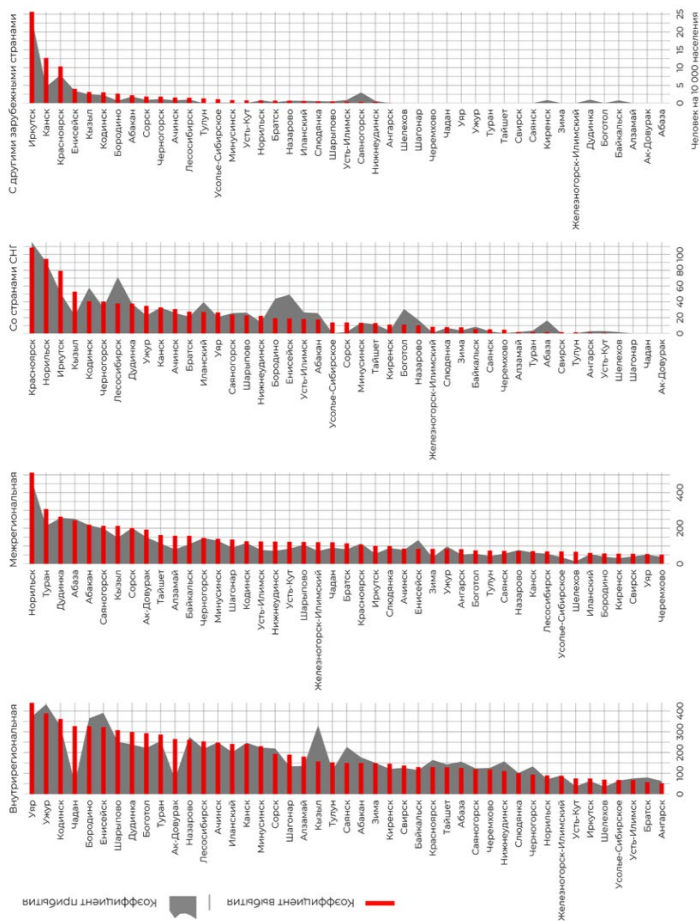


Рис. 4.3. Коэффициенты прибытия и выбытия населения по направлениям миграции в расчете на 10 тыс. чел. в 2022 г.

Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

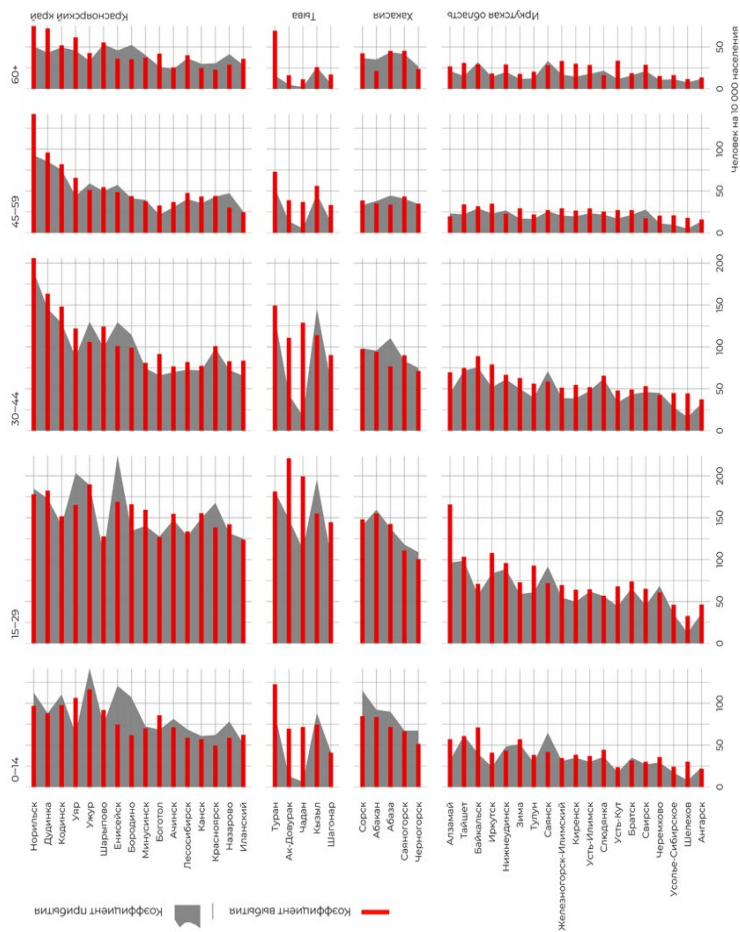


Рис. 4.4. Коэффициенты прибытия и выбытия населения по возрастным группам в расчете на 10 тыс. чел. в 2022 г.
 Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

Для добывающих и северных территорий типичен прирост трудоспособного населения, в том числе за счет длительной вахты, и отток жителей старше 45 лет, накопивших финансовые средства для переезда в более комфортные климатические и экологические условия центральных и южных районов страны. В городах Иркутской области прослеживается негативная тенденция оттока практически во всех возрастных группах, в том числе наиболее экономически активного населения. Города Красноярского края в основном успешно привлекают молодежь на этапах получения профессионального образования и начала карьеры. Однако последующие возрастные группы от 30 до 59 лет активнее ведут поиск более привлекательных рабочих мест в других регионах и странах. В Республике Хакасия наблюдается устойчивый приток семей с детьми до 14 лет и в целом околонулевое сальдо по группам взрослого населения. Среди городов Тывы приток молодежи сохраняется лишь в Кызыле по описанным выше причинам, при этом население старше 45 лет предпочитает переезд за пределы республики.

Естественный прирост и его компоненты

Регионы Восточной Сибири за последние 20 лет в целом демонстрировали показатели естественного прироста, превышающие среднероссийские, за счет более «молодой» возрастной структуры населения по сравнению со многими территориями европейской части страны, а также за счет большей эффективности материнского капитала в населенных пунктах с низким уровнем жизни и ценами на недвижимость. В особенности отличаются от других города Тывы, имеющие низкую долю пожилого населения и значительное количество молодежи. Наиболее высокая доля населения в трудоспособном возрасте наблюдается в Норильске, а также во всех административных центрах субъектов.

В 2014–2015 гг. число городов с положительным и отрицательным естественным приростом (далее – ЕП) было практически одинаковым. По данным 2022 г. положительный естественный прирост наблюдался лишь в 6 городах. Из них 5 – это поселения Республики Тыва – одного из немногих субъектов РФ с еще не завершенным демографическим переходом и сохраняющимся

естественным приростом в городах. Другой источник увеличения городских жителей Восточной Сибири – это северные поселения Красноярского края, имеющие постоянный приток молодого населения. Тем не менее и в них прирост замедляется: в Норильске коэффициент ЕП в 2014 г. сократился с 9,5 до 4,5‰ в 2022 г., в Дудинке за тот же период – с 4 до –0,7‰.

Центр-периферийная модель миграции молодого населения в административные центры субъектов РФ и лучшие медицинские условия в них обуславливают наименьшие значения убыли по данным за 2022 г. в Абакане (–1,3 ‰), Красноярске (–1,5 ‰), Иркутске (–1,6 ‰). Средние значения естественной убыли демонстрируют большие города с населением свыше 100 тыс. человек, такие как Ачинск (–6,9 ‰), Братск (–6,4 ‰), Ангарск (–6,4 ‰). Для средних и малых городов четкой корреляции коэффициента естественного прироста с численностью населения не наблюдается. Наиболее существенная убыль в 2022 г. наблюдалась в городах: Уяр (–12,9 ‰), Абаза (–12,5 ‰), Назарово (–11,7 ‰).

Рассмотрим компоненты естественного прироста.

Общие коэффициенты рождаемости (далее – ОКР) в городах Восточной Сибири можно признать относительно высокими – в 32 поселениях значения превышают среднероссийский уровень 8,9‰ в 2022 г. С 2014 г. уровень рождаемости существенно сократился во всех городах: в среднем на 4,5‰. В 2022 г. минимальное значение ОКР на уровне 7‰ зафиксировано в Усть-Илимске и Байкальске Иркутской области. Немногим выше показатели городов Хакасии – Саяногорска (7,3‰) и Сорска (7,2‰). Республика Тыва остается национальным лидером по коэффициенту рождаемости, уступая лишь Чеченской Республике. В городах Тывы ОКР существенно выше, чем в большинстве населенных пунктов страны и по состоянию на 2022 г. варьируется от 15,2‰ (Туран) до 25,6‰ (Чадан).

Первые 16 поселений по уровню рождаемости в макрорегионе относятся к Тыве и Иркутской области за исключением г. Ужур Красноярского края (13,4‰). В региональном разрезе худшие результаты у Хакасии: самая высокая рождаемость фиксируется в Абакане (10,5‰) и Абазе (9,1‰). Административные центры показывают достаточно высокие значения рождаемости по названным выше причинам: Кызыл (17,6‰), Иркутск (11,2‰),

Абакан (10,5‰) Красноярск (9,1‰). Большие города, помимо Кызыла и Норильска (10,7‰) имеют сравнительно низкую рождаемость: Ачинск (8,8‰), Ангарск (8,7‰), Братск (8,2‰).

Резкое повышение общего уровня смертности в 2020 г., связанное с пандемией COVID-19, не закончилось в 2022 г. Если в 2019 г. по сравнению с 2014 г. лишь в 15 городах наблюдался рост уровня смертности, то в 2022 г. таких городов было 32. По данным Росстата, в 2023 г., за исключением Тывы, во всех остальных регионах Восточной Сибири уровень смертности снизился к 2022 г. в среднем на 0,6–1,1‰¹. Однако данные по городам за этот период пока недоступны.

Общий коэффициент смертности в 2022 г. существенно варьировался: от 5,9‰ в Норильске до 23‰ в Бодайбо. В 38 городах макрорегиона смертность выше, чем в среднем у городского населения России (12,6‰). Наиболее низкий уровень смертности фиксируется в городах Тывы: в 4 из 5, за исключением Турана, смертность составляет рекордные 7,1–9,3‰. По-видимому, это объясняется значительным оттоком населения старше 45 лет из республики (см. рис. 4.4). В столицах субъектов смертность в целом ниже, чем в других населенных пунктах, что, очевидно, обеспечивается более высоким уровнем жизни и доступом к качественной медицине: Красноярск (10,6‰), Абакан (11,8‰), Иркутск (12,8‰). Большие города за исключением Норильска и Кызыла имеют средние показатели смертности. Наиболее высокая смертность в городах с численностью до 50 тыс. человек, однако однозначной зависимости от численности населения не наблюдается.

Исходя из вышеприведенных данных, можно заключить, что по соотношению рождаемости и смертности от общей массы городов сильнее всего отличаются города Тывы и г. Норильск. Эти поселения характеризуются устойчивым естественным приростом за счет высокой рождаемости и низкой смертности. За период с 2015 по 2022 г. эти отличия стали еще более наглядными за счет снижения коэффициентов рождаемости и роста смертности в 2020–2022 гг. в большинстве городов (рис. 4.5).

¹ Росстат. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024. Стат. сб. / Росстат. М., 2024. С. 69. URL: http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2024.pdf (дата обращения: 11.05.2025).

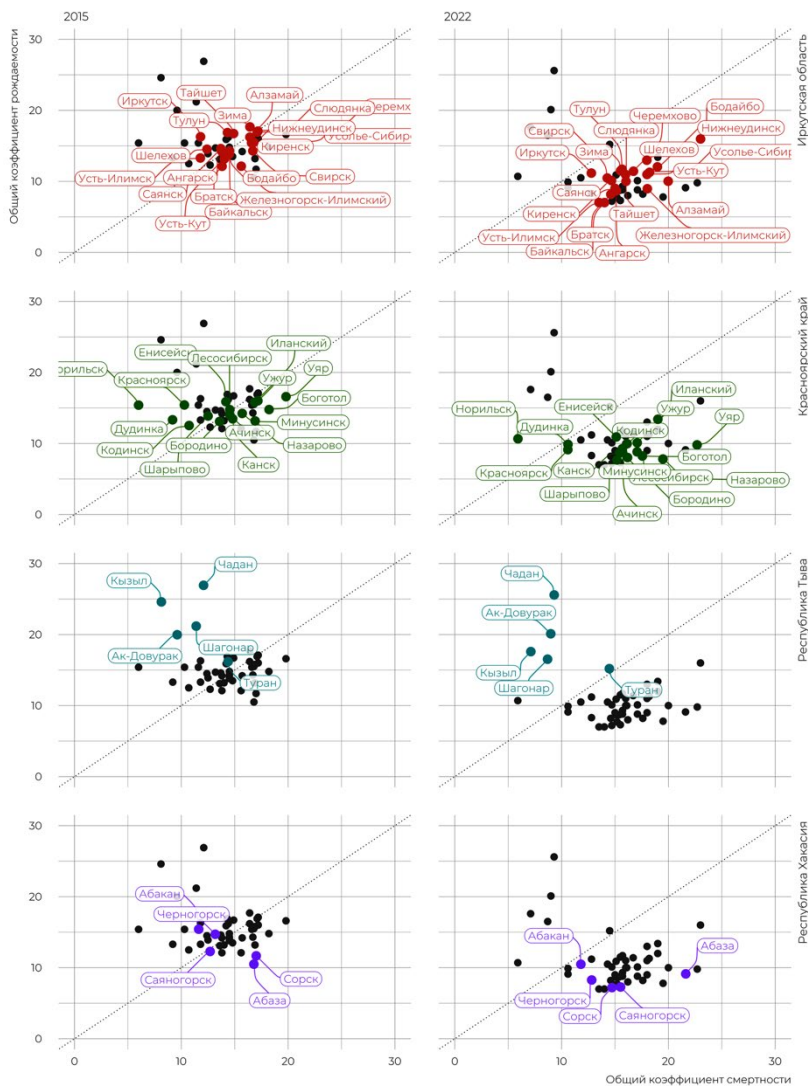


Рис. 4.5. Соотношение общих коэффициентов рождаемости и смертности в городах Восточной Сибири в 2015–2022 гг.

Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

4.3. Динамика развития экономики и инфраструктуры городов Восточной Сибири

Для оценки общего уровня экономического развития мы использовали показатели объемов отгруженной продукции, инвестиций, занятости, средних заработных плат по отраслям ОКВЭД2. Нехватка данных об экономической активности населенных пунктов проявляется еще более явно: так, статистика по ключевому показателю объемов отгруженной продукции присутствует только по нескольким базовым секторам (разделы В–Е ОКВЭД2) и по верхнему уровню муниципальных образований. В связи с этим данные о производстве в опорных городах могут быть более-менее точно определены для тех из них, которых образуют городские округа, но не для входящих в состав муниципальных районов и округов вместе с большим количеством других населенных пунктов (рис. 4.6).

В подушевой отгрузке по добыче полезных ископаемых лидирует Черногорск, основой экономики которого является деятельность компаний ООО «СУЭК-Хакасия» и АО «УК „Разрез Степной“» по разработке и обогащению запасов Черногорского каменноугольного месторождения Минусинского угольного бассейна. Сопоставимые объемы у Норильска – ПАО «ГМК „Норильский никель“» ведет добычу медно-никелевых руд, а также руд других цветных металлов. На порядок ниже подушевые объемы отгрузки у Красноярска и Кызыла, в черте которых в основном добывается строительное сырье.

Данные о добыче полезных ископаемых могут быть дополнены статистикой подушевых инвестиций в основной капитал. Здесь лидерами являются Бодайбо (2 млн руб. на душу) – крупный золотодобывающий центр Иркутской области, в муниципальном районе которого добывают золото 35 крупных и малых предприятий¹ и Усть-Кут (500 тыс. руб. на душу), где расположены крупнейшие месторождения ООО «Иркутская нефтяная компания» (далее – ИНК).

¹ Корк Б. Золотые реки цвета какао // Монокль. 12 февраля 2023. URL: <https://monocle.ru/expert/2023/07/zolotyie-reki-tsveta-kakao/> (дата обращения: 18.05.2025).

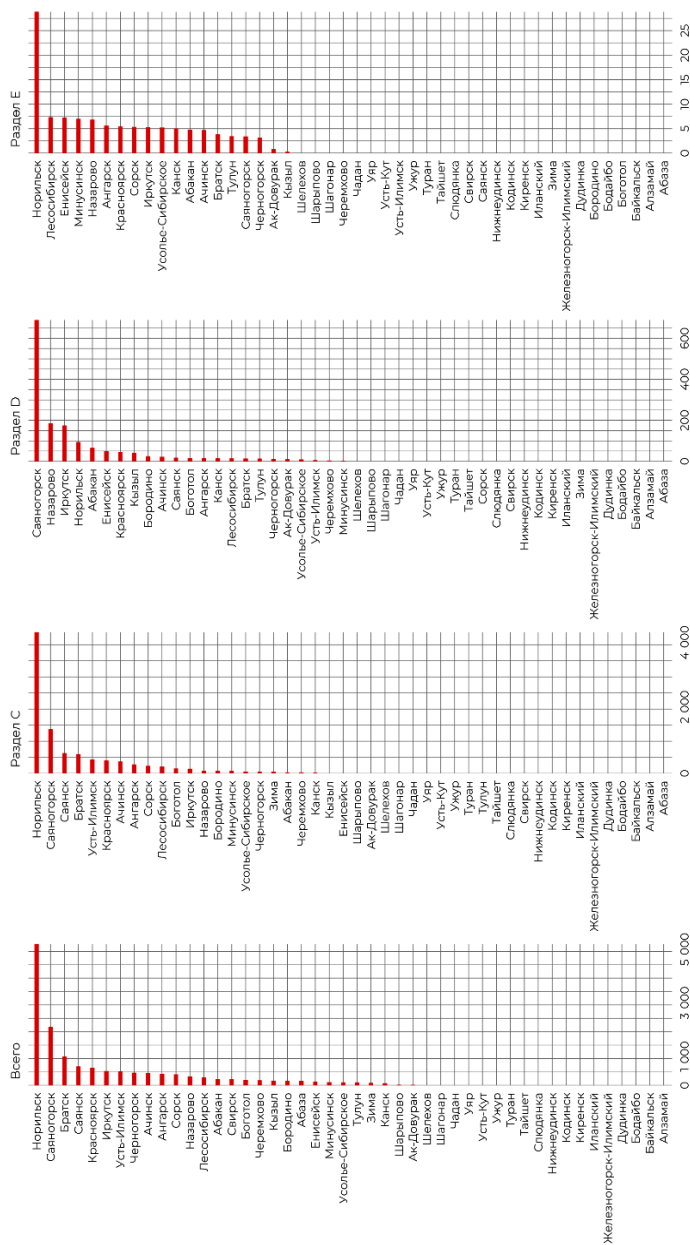


Рис. 4.6. Объем отгруженной продукции на душу населения по базовым секторам ОКВЭД2 в городах Восточной Сибири в 2022 г., тыс. руб.

Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

Высокие значения отгрузки по объему обрабатывающих производств демонстрируют города с развитыми секторами обработки цветных металлов (Красноярск, Ачинск, Норильск, Братск, Саяногорск), химической промышленности (Саянск, Ангарск), машиностроения (Иркутск), деревообрабатывающей промышленности (Усть-Илимск, Братск). Лидерами раздела D ОКВЭД2 (Обеспечение электроэнергией, газом и паром) являются города с крупными объектами генерации энергии, в том числе гидроэлектростанциями (Иркутск, Красноярск, Саяногорск, Братск, Усть-Илимск), тепловыми электростанциями (Шарыпово, Назарово), теплоэлектроцентралями (Норильск, Абакан, Красноярск, Иркутск, Кызыл). Наиболее высокие подушевые инвестиции зафиксированы в г. Усть-Кут, что связано с завершением в начале 2024 г. проекта ПАО «ЭН+ ГРУП» по переводу линии электропередачи Усть-Илимская ГЭС – Усть-Кут-2 на напряжение 500 кВ¹ и активной реализацией строительства газохимического кластера ИНК².

Наконец, по суммарному по всем отраслям подушевому объему инвестиций наиболее высокие показатели у малых городов с небольшой численностью населения, являющихся важными добывающими центрами – Бодайбо, Усть-Кут и транспортными хабами – Дудинка. Напротив, подушевые объемы отгруженной продукции достигают наиболее высоких значений в городах с населением от 50 тыс. человек – Норильск, Саяногорск, Братск, Красноярск, Иркутск и т. д. Исключением является лишь Саянск с достаточно высокими объемами производства ПВХ на предприятии АО «Саянскхимпласт» при относительно небольшой численности населения – 35 тыс. человек.

Отдельно стоит отметить низкий уровень подушевых инвестиций в основной капитал по секторам образования и здравоохранения за исключением некоторых отдельных примеров. Потенциально низкие темпы модернизации такой инфраструктуры

¹ Емелина Е. Поворот на восток: Эн+ завершила проект для развития промышленности Восточной Сибири // IRK.ru. 18.01.2024. URL: <https://www.irk.ru/news/articles/20240118/electricity/> (дата обращения: 10.05.2025).

² «Усть-Кут станет новым центром зеленой газохимии и точкой экономического роста» // Ведомости. 19.06.2024. URL: https://www.vedomosti.ru/industry/infrastructure_development/articles/2024/06/19/1044308-ust-kut-stanet-tsentrom (дата обращения: 10.05.2025).

снижают качество жизни населения в городе и стимулируют миграционный отток. В результате это приводит к потере городами населения, особенно репродуктивного возраста, старению и негативной динамике коэффициентов рождаемости и смертности.

В целом недостаток данных об объемах отгруженной продукции по городам дополняется статистикой занятости в отраслях экономики. В большинстве городов ключевым работодателем являются отрасли социальной сферы и государственного управления. Наиболее крупные города макрорегиона, Красноярск и Иркутск, демонстрируют диверсифицированную структуру занятости. Около 15% их населения занято в отрасли образования, немногим менее – в обрабатывающих производствах, здравоохранении, государственном управлении и торговле. На транспорт приходится порядка 8–10%, на добычу полезных ископаемых и строительство – 2–3%. Также в них наблюдается относительно высокая доля профессиональной деятельности ввиду концентрации крупных компаний и научных организаций – порядка 7% в Красноярске и 5% в Иркутске. В двух других столицах, Кызыле и Абакане, в структуре занятости доминирует отрасль государственного управления – 25% и 18% соответственно. При этом доля обрабатывающих производств намного меньше – порядка 1% в Кызыле и 5% в Абакане.

В добыче полезных ископаемых больше всего занятых в относительном выражении в Сорске (свыше 50%) и Черногорске (25%). Во многих городах крупнейшими работодателями являются обрабатывающие производства: Свирск (45%), Саяногорск (40%), Саянск (30%), Ангарск (29%), Усть-Илимск, Ачинск, Братск, Норильск, Лесосибирск (все – около 25%). Транспортировка и хранение является основным приложением труда для жителей Боготола (около 55%), Бородино (35%), Зимы (25%).

В городах Восточной Сибири заработные платы выше среднего уровня наблюдаются в добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производствах, энергетике, строительстве, государственном управлении, профессиональной и финансовой деятельности (рис. 4.7). При этом кратное опережение средних значений фиксируется лишь в добывающих отраслях, что показывает сохранение наибольшей привлекательности трудоустройства именно в этом секторе. Несмотря на то что большая часть трудоспособного населения городов Восточной Сибири задействована

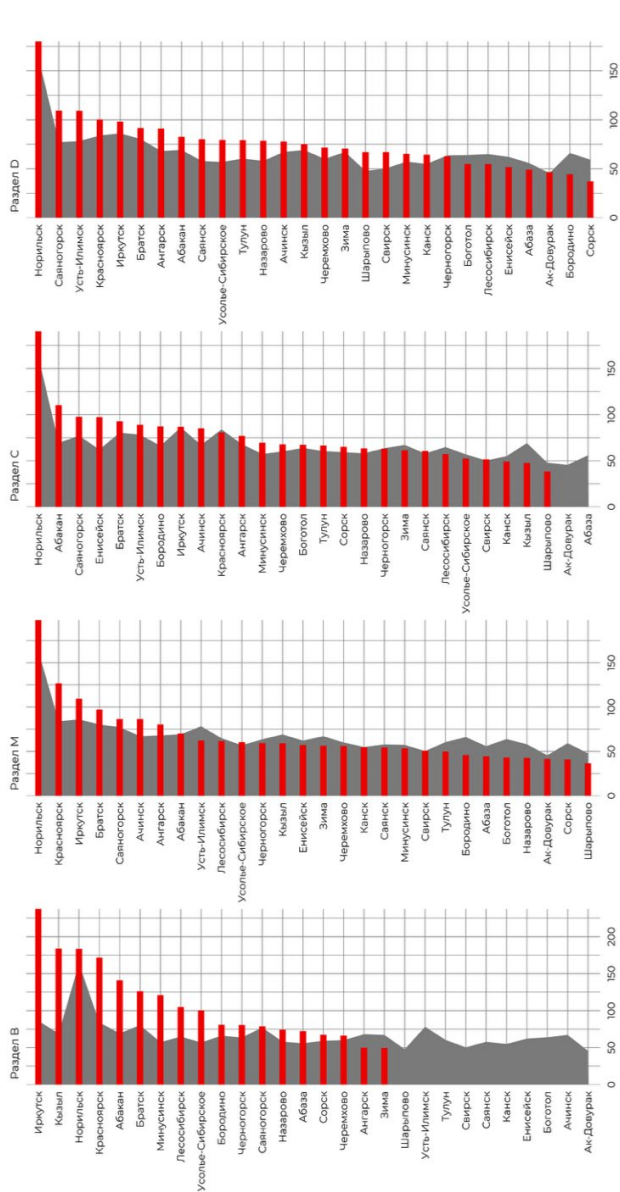


Рис. 4.7. Заработная плата в 2023 г. (тыс. руб.) по отраслям ОКВЭД2:

добыча полезных ископаемых (В), деятельность профессиональная, научная и техническая (М), обрабатывающие производства (С), обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха (D)

Примечание: значения по другим отраслям представлены в приложении 1.

Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

в секторах образования и здравоохранения, заработные платы в этих видах деятельности остаются ниже средних значений. Это свидетельствует о существенной правосторонней асимметрии распределения населения макрорегиона по уровню заработной платы.

Наибольшая заработная плата практически во всех секторах ожидаемо отмечается в Норильске за счет исторически высоких надбавок за проживание в условиях Крайнего Севера. Однако в большинстве городов средние заработные платы не достигают среднего значения по стране, которое в 2023 г. составляло 73,7 тыс. руб. Эту планку превысили лишь шесть городов: Норильск, Иркутск, Красноярск, Братск, Саяногорск и Усть-Илимск.

Возможности развития территории в значительной степени определяются параметрами бюджета (рис. 4.8).

Для большинства муниципалитетов, на территории которых нет крупных предприятий, рост возможен, как правило, лишь за счет трансфертов из вышестоящих бюджетов. Показателен пример г. Свирска, где доходы бюджета в 2020 г. выросли практически на 500 млн руб. или на 50% от уровня 2019 г. Налоговые и неналоговые доходы выросли незначительно, основной объем получен за счет безвозмездных поступлений, которые составили 94% доходов бюджета на 2020 г. Наиболее капиталоемкими направлениями расходов стали строительство канализационных очистных сооружений глубокой биологической очистки, строительство школы, капитальный ремонт стадиона¹. В связи с такой структурой доходов анализ динамики затруднен: рост бюджета является не следствием развития территории, а, наоборот, его причиной. Главным условием роста возможностей муниципалитета остается способность местной власти пролоббировать реализацию государственных программ именно на своей территории.

Эти обстоятельства фактически и определяют кратную разницу в бюджетных показателях между сопоставимыми по населению муниципалитетами. К примеру, бюджетные расходы Ак-Довурака в 2020 г. практически в 20 раз превышали расходы Шагонара, население которого меньше лишь на 500 человек. Напротив, в 2014 г. расходы в Шагонаре были в 1,8 раза выше, чем в Ак-Довураке.

¹ Бюджет для граждан г. Свирска: об исполнении местного бюджета за 2020 г. 2021. URL: <https://svirsk.ru/deyatelnost/komitet-po-finansam/26994-2/> (дата обращения: 18.05.2025).

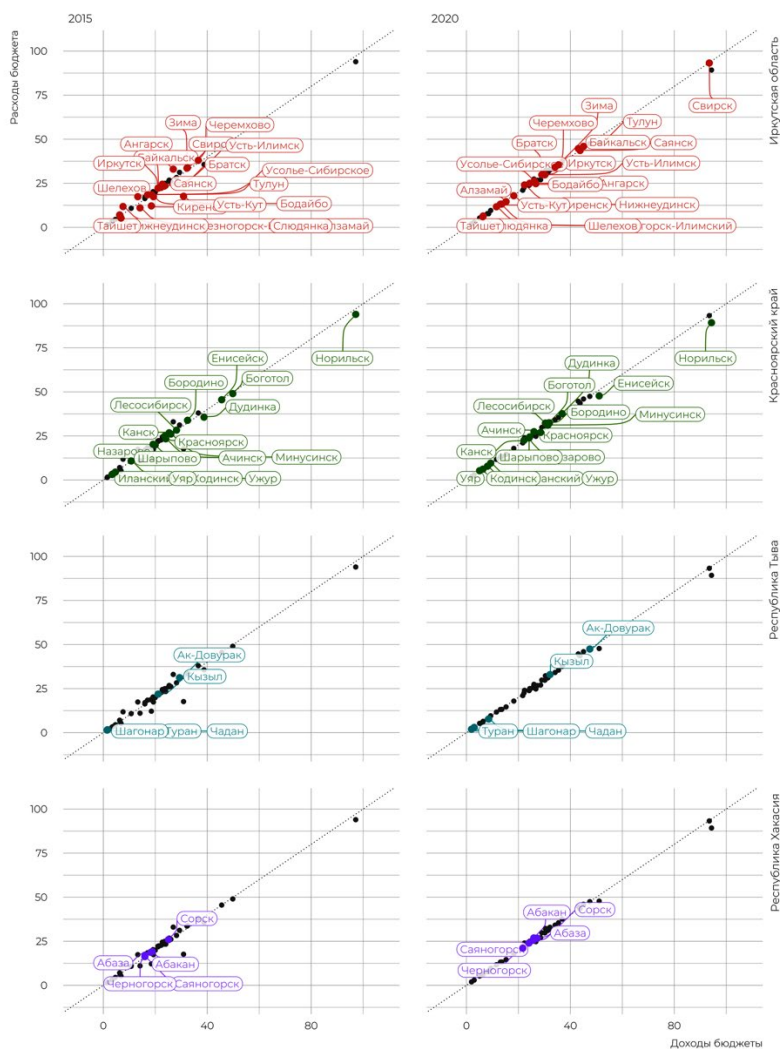


Рис. 4.8. Доходы и расходы муниципальных бюджетов на душу населения в ценах 2015 г., тыс. руб.

Источник: составлено авторами по данным БД ПМО.

Несмотря на это можно сказать, что в 2020 г. по сравнению с 2015 г. расходы 37 из 46 муниципалитетов выросли в реальном выражении, что в целом отражает позитивную динамику. В удельном выражении города с населением более 100 тыс. человек, как правило, демонстрируют средние показатели расходов: 30–35 тыс. руб. на душу. Крайние позиции в распределении подушевых расходов в основном занимают малые города по описанным выше причинам. Единственным исключением остается Норильск в силу непропорционально более высоких налоговых доходов. В структуре расходов муниципальных бюджетов ключевые позиции занимают образование, жилищно-коммунальное хозяйство, национальная экономика и дорожное хозяйство (рис. 4.9).

Ключевыми показателями развития инфраструктуры можно считать результаты строительства дорог и жилых домов в городах. Благодаря реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги», с 2019 по 2024 год состояние дорог во многих городах Восточной Сибири, очевидно, улучшилось. Однако качество данных о дорожном покрытии остается невысоким: даже в последние годы значения показателей имеют смешанную динамику, зачастую не позволяющую сделать однозначные выводы.

В целом можно сказать, что за 2020–2023 гг. в 28 городах из 46 сократилась доля дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям. Однако в 27 городах показатель составляет все еще более 40%. Подавляющее большинство автодорог, более 90%, соответствует нормативам в Кызыле, Братске и Ангарске. Наименее качественные дороги (20–30%) в Усолье-Сибирском, Козинске, Свирске, Бородино. Среди административных центров, согласно статистике, худшие показатели у Красноярска: лишь 43% дорог соответствуют нормативам.

В городах Восточной Сибири ожидаемо высокие значения доли дорог с твердым покрытием: в 28 городах уровень превышает 80%, а в 14 составляет 100%. Уровни менее 40% демонстрируют Ак-Довурак, Шагонар, Козинск, Бодайбо. В группах средних и больших городов анти-лидерами являются Кызыл, Минусинск, Черногорск с долей дорог с твердым покрытием около 50%. В отличие от дорог, соответствующих нормативам, значения этого показателя демонстрируют практически нулевую динамику за последние пять лет.

Более показательным с точки зрения развития города является объем ввода жилья. Общая площадь жилых помещений на душу населения в последние десять лет растет практически во всех городах. Впрочем, сам по себе рост может означать не только высокие темпы строительства, но и значительные показатели убыли населения. Поэтому мы отдельно проанализировали показатель общей площади ввода жилых помещений на душу населения за год. Наиболее высокие темпы ожидаемо наблюдаются в административных центрах субъектов РФ. Наиболее стабильные уровни введенной в действие площади жилья демонстрирует Красноярск со значениями 0,6–0,8 кв. м в год на душу населения за период 2008–2023 гг. Также одним из лидеров является Абакан, в котором с 2020 г. темпы ввода жилья ускорились до 0,8–1,1 кв. м. В 2022–2023 гг. существенно ускорились темпы строительства и в Кызыле: до 0,7 и 0,9 кв. м соответственно с прежнего уровня около 0,5 кв. м. Иркутск отстает от других региональных столиц: с 2017 г. площадь ввода жилых помещений не превышает 0,5–0,6 кв. м на душу ежегодно.

Большие города показывают существенно худшую динамику. В Ангарске и Ачинске несмотря на двукратную разницу в численности населения близкие значения объемов ввода жилья — около 0,3 кв. м в 2023 г. Хуже ситуация в Братске: с 2018 г. площадь новых жилых помещений не превышает 0,05–0,1 кв. м ежегодно. В Норильске, ввиду суровых климатических условий, фактически не строились новые дома в течение многих лет. Существенно изменить облик города должна масштабная программа реновации в рамках комплексного плана социально-экономического развития Норильска до 2035 года¹. Программа включает снос 45 аварийных и ветхих помещений, реконструкцию трех зданий, имеющих историческую ценность, и строительство 100 новых жилых домов².

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2021 г. № 3528-р.

² Служба строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края. Объекты капитального строительства в рамках программы «Реновация города Норильска». 01.04.2024. URL: <https://krasnadzor.ru/gosudarstvennyj-stroitelnyj-nadzor/info-materials-gsn/zhilishchnoe-stroitelstvo/9009-объекты-капитального-строительства-в-рамках-программы-«реновация-города-норильска»> (дата обращения: 17.05.2025)

В группе средних городов показателен пример Минусинска – города с относительно стабильной численностью населения около 70 тыс. человек, в котором с 2017 г. ежегодные объемы ввода жилья составляют 0,3–0,4 кв. м на душу населения. Вдвое меньшие, но устойчивые темпы демонстрируют Черногорск, Саяногорск, Лесосибирск – около 0,2 кв. м на душу населения. В одном из крупнейших по численности населения средних городов макрорегиона Канске ситуация хуже – с 2018 г. объемы ввода не достигали 0,2 кв. м. В числе отстающих и средние города Иркутской области – Усть-Илимск, Усолье-Сибирское.

Среди малых городов высокие темпы ввода жилья в 2020–2022 гг. наблюдались в Тулуне (0,3–1,2 кв. м), что было вызвано последствиями масштабного наводнения в Иркутской области в 2019 г. Переселение пострадавшего населения в рамках регионального проекта «Переселение граждан из непригодного жилищного фонда» Государственной программы Иркутской области «Доступное жилье»¹ продолжается и спустя 6 лет². В остальном среди малых городов быстрее всего строятся новые жилые дома в городах Красноярского края: Боготол, Енисейск, Бородино. С 2021 г. объемы ввода жилья в них составляли около 0,2 кв. м, а в 2021 г. достигали 0,4–0,6 кв. м, что обусловлено реализацией в 2019–2025 гг. региональной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в Красноярском крае»³ в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». В соседних регионах несмотря на реализацию аналогичных программ города с сопоставимой численностью населения демонстрируют худшую динамику с разницей порядка 0,5–1 кв. м.

¹ Утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 13 ноября 2023 года № 1008-пп.

² Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области. В Тулуне обсудили реализацию проекта по переселению граждан, чье жилье пострадало от грунтовых вод. 21.03.2025. URL: <https://www.ogirk.ru/2025/03/21/v-tulune-obsudili-realizaciju-proekta-po-pereseleniju-grazhdan-che-zhile-postradalo-ot-gruntovyh-vod/> (дата обращения: 17.05.2025)

³ Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 29 марта 2019 года № 144-п.

Проведенное исследование показало, что диспропорции социально-экономического развития городов Восточной Сибири характеризуют следующие тенденции.

1. Долгосрочное снижение общей численности жителей при росте демографической нагрузки практически во всех городах макрорегиона. Частично оно обусловлено общемировыми и национальными трендами, среди которых важнейшим является проявление демографических волн, выражающееся в постепенном старении относительно большого по численности поколения при снижении доли населения в репродуктивном возрасте и росте среднего возраста рождения первенца. Демографический переход можно признать завершенным в большинстве городов, кроме муниципальных Тывы, что обуславливает естественную убыль в 40 из 46 поселений. Эти проблемы дополняются региональными особенностями, важнейшей из которых является устойчивый миграционный отток из подавляющего большинства городов Восточной Сибири. Добывающие и северные города (Норильск, Бодайбо, Дудинка), которые привлекают молодое население, неспособны удержать жителей более старших возрастных групп ввиду ограниченности разнообразия товаров и услуг, трудных климатических условий, неблагоприятной экологической обстановки. Стабильный миграционный прирост за период 2011–2022 гг. фиксируется лишь в Красноярске, Абакане и Черногорске. Это означает, что даже крупные (Иркутск) и большие (Ангарск, Братск, Кызыл, Ачинск) города испытывают отток населения.

2. С точки зрения экономического развития ожидаемо наиболее успешны города вблизи крупных мест добычи полезных ископаемых, имеющие на своей территории крупные обрабатывающие предприятия традиционных отраслей (нефтепереработка, металлургия, химическая промышленность), либо значительные энергетические мощности – ГЭС, ГРЭС и т.п. Наличие таких предприятий обеспечивает миграционный приток и высокий уровень заработных плат, поддерживающий налоговые доходы и потребительский спрос на территории муниципалитета. Однако в подавляющем большинстве городов важнейшим работодателем остается социальная сфера. Это определяет потенциально высокий уровень социальной напряженности в случае попыток объединения организаций образования, здравоохранения, местного само-

управления в соседних территориях. Ярким примером является текущая муниципальная реформа на территории Восточной Сибири.

3. Самостоятельные возможности развития территорий, как правило, ограничены низкой долей собственных доходов. Основным драйвером роста и улучшения качества жизни в городах остаются субсидии и субвенции из вышестоящих бюджетов. Фактически именно они определяют и динамику развития инфраструктуры в том числе через реализацию национальных проектов «Безопасные и качественные дороги» и «Жилье и городская среда». Диспропорции развития инфраструктуры городов в зависимости от численности населения наиболее ярко проявляются в подушевых объемах ввода жилых помещений. Существенно более высокие темпы показывают административные центры субъектов, в то время как разница между большими и средними городами в целом невелика.

Одним из механизмов, способствующих комплексной реализации благоустройства городов, должны стать мастер-планы. В послании Федеральному собранию Президент России поручил определить перечень 200 городов и агломераций, для которых в первую очередь будут разработаны и реализованы мастер-планы¹. Это можно считать первым этапом распространения опыта 22 городов Дальнего Востока, для которых такие планы уже подготовлены. По словам Президента, программа создания мастер-планов должна охватить 2 тыс. населенных пунктов², что примерно совпадает с численностью опорных пунктов, хотя формально в Стратегии-2030 эта идея явно не отражена. Единственное упоминание заключается в том, что положения Стратегии-2030 учитываются при разработке мастер-планов развития территорий. Замедляющим фактором выступает отсутствие определения самого «мастер-плана» в законодательстве. Как следствие, неясно, как именно должен разрабатываться такой план: является ли он стадией подготовки генерального плана (позиция Минэкономразвития), разделом стратегии социально-экономического развития муниципального образования

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. Официальный сайт Президента России. 29.02.2024. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585> (дата обращения: 17.05.2025).

² Там же.

или единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования (позиция Минстроя)¹.

Еще одним важным драйвером развития городов представляется активизация участия в жизни города базирующихся в нем крупных компаний, что также может быть реализовано через программу мастер-планов. Важные шаги в этом направлении уже продемонстрировали ПАО «ГМК „Норильский никель“» в Норильске² и ООО «Иркутская нефтяная компания» в Усть-Куте³. Кроме того, для целого ряда муниципалитетов Восточной Сибири важнейшим вкладом в качество жизни городов должна стать интенсификация усилий предприятий по сокращению выбросов загрязняющих веществ и улучшению экологической обстановки в том числе в рамках национального проекта «Экологическое благополучие».

Представляется, что именно неравенство в обеспеченности инфраструктурой сегодня является важнейшим барьером закрепления населения на территории. Развитие систем онлайн-торговли и распространение дистанционной формы занятости постепенно нивелирует разницу в образе жизни и потреблении среди жителей крупных и малых городов, снижая уровень маятниковой миграции, а также стимулы поездок за покупкой базовых товаров народного потребления в крупный центр. Остановить или, по крайней мере, замедлить отток трудоспособного населения может лишь опережающее развитие качества жизни в городах макрорегиона, которое определяется наличием достойного уровня здравоохранения и образования, современного жилого фонда, разнообразия пространств для досуга и отдыха, доступа к маркетплейсам. В этом случае привлекательность малых и средних городов может существенно вырасти для всех возрастных групп населения.

¹ Тихонов А. В Минстрое заявили об отсутствии консенсуса в вопросе определения мастер-плана // Ведомости. 11.04.2025. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2025/04/11/1103689-v-minstroe-zayavili-ob-otsutstvii-konsensusa-v-voprose-opredeleniya-master-plana> (дата обращения: 16.05.2025).

² Мастер-план Норильска отражает его роль как опорного города Арктики // Дела.ру. 20.08.2024. URL: <https://dela.ru/lenta/288585/> (дата обращения: 10.05.2025).

³ «Усть-Кут станет новым центром зеленой газохимии и точкой экономического роста» // Ведомости. 19.06.2024. URL: https://www.vedomosti.ru/industry/infrastructure_development/articles/2024/06/19/1044308-ust-kut-stanet-tsentrom (10.05.2025).