
Научная статья

УДК 332.14 (571.6)

<https://elibrary.ru/YEZSTY>

Социально-экономические и пространственные аспекты агломерирования на Дальнем Востоке

Евгений Моисеевич Бухвальд¹, Елена Витальевна Кизиль²¹ Институт экономики РАН, Москва, Россия² Комсомольский-на-Амуре государственный университет, Комсомольск-на-Амуре, Россия¹ buchvald@mail.ru² kisil_ev@mail.ru

Аннотация. Запрос на актуализацию агломерационных исследований обусловлен обозначенным в Стратегии пространственного развития Российской Федерации (СПР)¹ перспективным курсом на агломерирование территорий как эффективным трендом организации социально-экономического пространства регионов. На основе количественной оценки масштаба социально-экономического неравенства субъектов Федерации Дальневосточного федерального округа (ДФО), анализа демографических и пространственных характеристик городских агломераций макрорегиона, сложения представлений о понимании сути их формирования авторы стремились выявить базовые тенденции агломерирования на дальневосточных территориях. Теоретическую основу работы определила совокупность научных представлений в области пространственной и региональной экономики. Содержательная оценка процесса возникновения и динамики агломерационных процессов дана с точки зрения системного подхода в фокусе компаративного и документального анализа с применением статистических методов исследования. В работе обобщен практический опыт становления агломераций в ДФО с позиций необходимости закрепления правового и институционального статусов, определены направления развития и приоритетная роль данной формы межмуниципального сотрудничества как объекта федерального и регионального государственного управления. Обозначены проблемы концентрации и сбалансированного распределения полномочий в системе государственного и муниципального управления, решение которых позволит сместить акценты в сторону агломерационного самоуправления. Полученные результаты определяют возможные направления совершенствования государственной политики регулирования агломераций на основе разработки механизмов оценки эффективности агломерационных процессов в субъектах Федерации.

Ключевые слова: социально-экономическая дифференциация, демографические и пространственные показатели агломераций, проблемы агломерирования

Сведения о финансировании: без внешнего финансирования.

Для цитирования: Бухвальд, Е. М., Кизиль, Е. В. Социально-экономические и пространственные аспекты агломерирования на Дальнем Востоке // Власть и управление на Востоке России. 2026 № 2 (115). С. 41–55. EDN: YEZSTY

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1310767692>

Socio-economic and Spatial Aspects of Agglomeration in the Far East

Evgeny M. Bukhvald¹, Elena V. Kizil²

¹ The Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

² The Komsomolsk-on-Amur State University, Komsomolsk-on-Amur, Russia

¹ buchvald@mail.ru

² kizil_ev@mail.ru

Abstract. *The need to update agglomeration studies stems from the promising course outlined in the Spatial Development Strategy of the Russian Federation (SDS) toward territorial agglomeration as an effective trend in organizing the socio-economic space of regions. Based on a quantitative assessment of the scale of socio-economic inequality among the constituent entities of the Far Eastern Federal District (FEFD), an analysis of the demographic and spatial characteristics of urban agglomerations in the macroregion, and a combination of ideas to understand the essence of their formation, the authors sought to identify the basic trends of agglomeration in the Far Eastern territories. The theoretical basis of the study is determined by a combination of scientific concepts in the field of spatial and regional economics. A substantive assessment of the process of emergence and development of agglomerations is given from the point of view of a systematic approach in the focus of comparative and documentary analysis using statistical research methods. The paper summarizes the practical experience of the formation of agglomerations in the Far Eastern Federal District from the standpoint of the need to consolidate legal and institutional status, and identifies the development directions and priority role of this form of inter-municipal cooperation as an object of federal and regional public administration. It identifies the challenges of concentrating and balancing the distribution of powers within the state and municipal governance system, the solution of which will shift the emphasis toward agglomeration self-government. The results obtained identify potential areas for improving state policy for regulating agglomerations based on the development of mechanisms for assessing the effectiveness of agglomeration processes in the constituent entities of the Russian Federation.*

Keywords: socioeconomic differentiation, demographic and spatial indicators of agglomerations, agglomeration issues

Acknowledgement: without external funding.

For citation: Bukhvald, E. M., Kizil, E. V. (2026) Socio-economic and Spatial Aspects of Agglomeration in the Far East. *Power and Administration in the East of Russia*, no. 2 (115), pp. 41–55. EDN: YEZSTY

Введение и постановка проблемы

Проблема формирования агломераций как важного тренда пространственной локализации местного сообщества является актуальной на протяжении достаточно длительного времени. В силу особенностей законодательства в сфере местного самоуправления, связанного с реформированием в 2003 году субрегионального уровня государственного управления², когда практически все населенные пункты получили статус муниципальных образований, агломерации попадают в правовое поле муниципального регулирования. По этой причине проблематика межмуниципального сотрудничества становится ключевым приоритетом в вопросах агломерирования.

В основе создания агломерации лежит тесная органическая взаимосвязь факторов географического расположения муниципального образования и размещения ресурсного потенциала с его социально-экономической динамикой, негативные тренды которой обуславливаются, как правило, хроническим недофинансированием местных бюджетов. Совершенствование института агломерирования, базирующегося на объединении и совместном использовании ресурсов муниципальных образований на цели развития, может способствовать решению проблемы внутрирегиональной дифференциации.

Исследование работ по различным аспектам функционирования агломераций выявляет ряд специфических проблем, связанных с принципами и инструментами их формирования в отдаленных регионах. Делимитизация границ агломераций в рамках административно-территориальных образований вызовет ряд вопросов в части эффектов, касающихся экономии на масштабе предоставления социальных услуг, а также принудительного разделения естественным путем сложившихся границ агломерационных образований из-за искусственно созданных приоритетов.

Интерес к раскрытию агломерационной тематики в логике обозначенных аспектов предопределил цель исследо-

вания – обоснование наиболее значительных трендов в развитии городских агломераций Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО) как перспективной формы межмуниципального сотрудничества и объекта государственного регулятивного воздействия. Для достижения заявленной цели необходимо охарактеризовать сложившуюся практику формирования городских агломераций в ДФО, определить проблемы и перспективы их дальнейшего совершенствования, а также проанализировать влияние ряда управляемых факторов (передача полномочий, объединение ресурсов муниципальных образований, поиск эффективных направлений взаимодействия местного и государственного уровней управления) на потенциал развития территории.

Материалы и методы

В трудах зарубежных основоположников теорий месторасположения и пространственной экономики исследовались различные пространственно-экономические факторы заселения городских и сельских территорий: ресурсная ориентация (А. Е. Шеффле, «гравитационная модель»); производственный аспект (А. Вебер, модель «агломерационного эффекта»); транспортная доступность (В. Лаунгардт, «модель локационного треугольника»); количество, размер населенных пунктов (В. Кристаллер, «модель шестиугольника»); расстояние между точками производства и потребления (И. Г. фон Тюнен); наличие рынков сбыта и их емкость (П. Кругман). Каждая из приведенных характеристик рассматривалась с точки зрения приобретаемых местным сообществом потенциальных выгод от совместного проживания, способствующих их дальнейшему развитию.

Впервые с экономических позиций представил агломерацию А. Маршалл. Он рассматривал ее как некий феномен «локализованной отрасли», индуцирующей положительные результаты от концентрации, масштаба и урбанизации. Эволюция вопросов агломерирования прошла путь от изучения элементарных взаимодействий на уровне отдельных по-

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: № 131-ФЗ от 06.10.2003. URL: <http://www.kremlin.ru> acURL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>

селений (А. Вебер) до попыток возвести регулирование агломерационных процессов в ранг государственной политики пространственного развития.

Среди отечественных ученых исследованием и популяризацией агломерационных процессов занимались в свое время Г. М. Лаппо, П. М. Полян, Е. Н. Перцик. Современная специфика вопросов агломерирования освещается в трудах Е. М. Бухвальда, О. В. Кузнецовой, Э. Маркварта, А. С. Пузанова, А. Н. Швецова, А. В. Одинцовой, В. В. Фаузера. Организационно-управленческие, географические, демографические, социально-экономические архитектурно-планировочные аспекты развития агломераций отражены в работах дальневосточных ученых П. А. Минакира, А. Н. Демьяненко, А. С. Бреславского, Е. Б. Веприковой, Ю. А. Авдеева, О. Г. Поливаевой, А. В. Задвернюк.

Экономический смысл агломераций сопряжен с особым агломерационным эффектом, связанным с возникновением взаимоинтегрирующихся производств и инфраструктурных организаций [Бухвальд, 2021], с агломерационной экономией от количественного и качественного роста производства и населения [Павлов, 2021], с концентрацией социально-экономических ресурсов и инноваций [Фаузер В., Смирнов, Лыткина, Фаузер Г., 2021].

Основываясь на анализе зарубежных публикаций, следует отметить, что современные агломерационные эффекты выражаются не только в традиционных преимуществах внутрирегионального сосредоточения ресурсов, совместного использования инфраструктуры и т. д., но и в новых их проявлениях в виде генерации знаний [Davis, Puga, 2024], определении зависимости профессиональной специализации, накопленного теоретического и практического опыта от плотности населения агломерации [De la Rosa, Puga, 2023]. Подчеркивается, что планирование логистических потоков и архитектура городов влияют не только на комфортность среды, но и позволяют агломерации эффективно развиваться [Tiwari, Nasreen, Ahmed, 2024]. Широко представлен экологический ракурс проблемы, заключающийся в необходимости

учитывать рост негативного воздействия процессов урбанизации на окружающую среду [Batty, Milton, 2021].

Проводимое исследование направлено на расширение представлений о социально-экономических и пространственных аспектах локализации агломерационных объединений на примере городских агломераций ДФО. Достижение цели предполагает решение следующих задач:

выявление социально-экономической и бюджетной дифференциации субъектов ДФО как объективной предпосылки активизации процессов внутрирегионального агломерирования;

обзор сложившейся практики формирования городских агломераций в ДФО на основе рассматриваемых демографических и пространственных характеристик;

критический анализ обозначившихся тенденций дальневосточного агломерирования в разрезе существующих подходов к определению статуса, правовой легитимизации агломерационных образований, моделям управления и институционализации форм их существования.

Исходной информацией послужили нормативно-правовые акты и программные документы; данные Росстата; оперативная информация, полученная с интернет-сайтов правительственных структур федерального и регионального уровней; сообщения в СМИ; интервью представителей региональных органов власти о реализации городских агломерационных проектов Дальневосточного макрорегиона. Использована методология системного подхода с применением статистических методов сбора, обобщения, группировки данных, а также компаративного и документального анализов.

Результаты и обсуждение

Выявленные в ходе исследования тенденции свидетельствуют о сохранении неравенства в макрорегионе, что наглядно подтверждают существенные разрывы в социально-экономических показателях субъектов ДФО по данным на 2023 год (табл. 1).

Плотность проживания в макрорегионе крайне низкая и отличается большим уровнем неравномерности. Наибольшее количество жителей на один квадратный

Таблица 1

Социально-экономические показатели развития регионов ДФО

Субъект Дальнево- сточного фе- дерального округа	ВРП на душу населения, тыс. р.	Инвестиции в основной капитал на душу насе- ления, тыс. р.	Среднеме- сячная зара- ботная пла- та, тыс. р.	Уровень без- работицы населения	Доля город- ских насе- ленных пун- ктов (ГНП), %	Доля населе- ния, прожи- вающего в ГНП, %	Плотность населения, чел./км ²
Республика Бурятия	517,76	172, 07	61,7	5,8	2,9	59,1	2,77
Республика Саха (Якутия)	2255,96	745, 84	110,2	5,7	9,28	67,6	0,32
Забайкальский край	718,64	308, 89	69,8	6,9	5,67	69,8	2,28
Камчатский край	1523,85	470, 64	119,7	2,1	6,00	78,2	0,61
Приморский край	1027,41	222, 73	74,0	2,6	6,16	78,4	10,89
Хабаровский край	985,37	344, 79	75,2	2,1	5,82	83,5	1,62
Амурская область	1054,06	989, 91	73,0	2,4	4,15	68,5	2,06
Магаданская область	3017,48	673, 11	134,6	3,4	53,20	96,5	0,29
Сахалинская область	3538,86	666, 23	114,4	2,8	9,00	82,8	5,25
Еврейская автономная область	697,10	211, 64	65,80	3,7	13,13	70,8	4,05
Чукотский автономный округ	3895,05	1 814, 39	159,10	1,7	21,05	69,4	0,07
Все регионы ДФО	1284,55	438,72	85,45	3,7	12,40	73,8	1,13
Российская Федерация	1073650,9	232,66	74, 87	3,2	-	74,9	8,48

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. Статистический сборник. – Москва. – 2024. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>
 Социально-экономические показатели. Статистический сборник. – Москва. – 2025. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2025.pdf (дата обращения 15.04.2026).

километр наблюдается в Приморском крае (10,89 чел./км²), что превышает общероссийский показатель (8,48 чел./км²). Это самый благоприятный регион по климатическим параметрам и развитию инфраструктуры, кроме того, расположение на берегу относительно тёплого моря делает его еще больше привлекательным для проживания. Наименьшая плотность населения в Чукотском автономном округе (0,07 чел./км²). Значителен разброс ВРП на душу населения: от максимального в Чукотском автономном округе (3895,05 тыс. р.), в Сахалинской (3538,86 тыс. р.) и Магаданской областях (3017,48 тыс. р.) до минимального

в Бурятии (517,76 тыс. р.). В Чукотском автономном округе отмечается наибольший уровень заработной платы (159,1 тыс. р.), что в 2,5 раза выше самой низкой (61,7 тыс. р.) в Республике Бурятия. Инвестиции в основной капитал на душу населения отличаются более чем в десять раз. Они преобладают в Чукотском автономном округе (1814,385 тыс. р.). Наименьшее значение по данному показателю наблюдается в Республике Бурятия (172,066 тыс. р.). Наиболее низкий уровень безработицы зарегистрирован в Чукотском автономном округе (1,7). Это менее чем в половину ниже среднего по ДФО (3,7) и в четыре раза меньше, чем в

Забайкальском крае (6,9). Доля городских населенных пунктов в регионах колеблется от 3% в Бурятии до 53,2% в Магаданской области. Население сильно урбанизировано (73,8%) (тренд практически совпадает с общероссийским (74,9%)) и проживает в основном в городских населенных пунктах, доля которых низка и в среднем по макрорегиону составляет всего 12,4%. В Магаданской области практически все население (96,5%) сконцентрировано в преобладающих по количеству над сельскими населенными пунктами городских поселениях (более 50%). Это связано с вахтовым методом работы жителей и невозможностью заниматься сельским хозяйством из-за суровых климатических условий.

Примечательна статистика уровня бюджетной обеспеченности регионов ДФО (табл. 2), которая в динамике повторяет представленную тенденцию 2023 года за несколько предыдущих лет.

Выделяются финансово стабильный (Сахалинская область) и наименее самодостаточный регион (Камчатский край). Уровень бюджетной обеспеченности одного почти в 6 раз превосходит аналогичный показатель другого. И даже когда все субъекты примерно «подравнялись», благодаря помощи из вышестоящих бюджетов (за исключением Сахалинской области, которая не является получателем

дотаций), разрыв сократился до 3 раз, по-прежнему превышая среднероссийский коэффициент неравенства [Леонов, 2024]. Принцип межбюджетных отношений, основанный на политике выравнивания, во-первых, снижает активность муниципальных образований в их стремлении к здоровой конкуренции между территориями, во-вторых, сдерживает развитие межмуниципального сотрудничества, так как муниципалитеты (в ожидании финансовых преференций) не готовы объединять свои ресурсы.

Такая глубокая социально-экономическая дифференциация регионов и сопутствующий ей «территориальный лоббизм» [Леонов, 2024. С.51] не могут не сказаться на ходе агломерационных процессов, ставших объектом повышенного внимания в начале двадцатых годов, что было связано с выходом в свет наиболее заметных программно-стратегических документов³.

На сегодня процедуру формального закрепления прошли 5 городских агломераций ДФО, которые соответствуют установленным критериям⁴: Хабаровская, Владивостокская, Читинская, Улан-Удэнская, Якутская. Контуры потенциальных агломераций с таким же количеством и их «поименным» составом на территории ДФО определил Г. М. Лаппо еще в 2007 г. [Лаппо, Полян, Се-

Таблица 2

Уровень бюджетной обеспеченности регионов ДФО в 2023 г.

Субъект ДФО	Республика Бурятия	Республика Саха (Якутия)	Забайкальский край	Камчатский край	Приморский край	Хабаровский край	Амурская область	Магаданская область	Сахалинская область	Еврейская автономная область	Чукотский автономный округ
Без дотаций	0,489	0,575	0,601	0,362	0,87	0,854	0,945	0,767	2,17	0,549	0,39
С дотациями	0,72	0,734	0,72	0,722	0,9	0,895	0,953	0,848	2,17	0,694	0,655

Источник: «Бюджетная обеспеченность субъектов РФ» (budget.gov.ru)

³Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ. № 207-р от 13 февраля 2019 года. URL: <https://www.government.ru/docs/35733/>; Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2022 года № 1704-р. <http://government.ru/docs/all/141807/>

⁴Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1310767692>

ливанова, 2007]. К 2020 году активные процессы на фоне уменьшения числа городских населенных пунктов, преобразования их в сельские населенные пункты, ликвидации поселков городского типа охватили 13 формирующихся агломераций⁵. В 2021 г. на территории ДФО были обозначены только 12 городских агломераций⁶, практически по числу субъектов Федерации (в Чукотском автономном округе агломерацию не создали, а в Хабаровском крае декларировали две) [Полываева, 2021. С. 246]. В 2023 г. А. С. Бреславский считает целесообразным подвергнуть анализу 14 административно выделенных городских агломераций ДФО, называя их таковыми условно из-за несоответствия формальным критериям [Бреславский, 2023].

В настоящее время состояние пяти агломераций ДФО характеризуется нестабильным численным составом и пространственным положением. Наиболее сформировавшимися по площади и количеству жителей являются только три (Хабаровская, Владивостокская и Улан-Удэнская). Якутская и Читинская городские агломерации наименее зрелые и отличаются

динамическими системами городов и поселков⁷.

Демографические и пространственные показатели трех городских агломераций основаны на анализе данных о занимаемых территориях и концентрации населения в «ядрах» и спутниковых зонах в сопоставлении с общим населением и площадью соответствующих регионов (табл. 3). Доля населения «ядер» агломераций от общей численности населения региона составляет от 48% (Хабаровская агломерация) до 32,8% (Владивостокская агломерация). Этим трем городским агломерациям свойственна значительная концентрация проживающих в «ядрах» по сравнению с остальной частью территории. Улан-Удэнская агломерация объединяет в своих границах более 70% жителей субъекта Федерации. Судя по располагаемым данным, она характеризуется небольшой заселенностью (21,44 чел./км²) и занимает наиболее существенную среди остальных агломераций долю площади республики (около 8%). Население агломерации сконцентрировано в основном в «ядре» (62,8%). Более половины жителей Хабаровского края

Таблица 3

Демографические и пространственные показатели городских агломераций ДФО

Показатели	Хабаровская	Владивостокская	Улан-Удэнская
Доля населения агломераций в общей численности населения региона, %	54,0	44,5	71,2
Доля населения «ядра» ⁸ агломерации в общей численности населения региона, %	48,0	32,8	44,7
Доля населения «ядра» агломерации в общей численности населения агломерации, %	88,9	73,7	62,8
Доля территории, занимаемой городскими агломерациями в общей площади региона, %	0,2	3,24	8,0
Плотность населения агломераций, чел./км ²	437,44	151,5	21,44

Источник: рассчитано авторами по данным Федеральной службы государственной статистики М.: Росстат, 2025 URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения 21.10.2025)

⁵Авачинская, Биробиджанская, Благовещенская, Владивостокская, Магаданская, Находкинская, Свободненская, Улан-Удэнская, Хабаровская, Читинская, Южно-Сахалинская, Якутская, Комсомольская.

⁶Владивостокская, Хабаровская, Комсомольская, Якутская, Читинская, Авачинская, Благовещенская, Свободненская, Магаданская, Биробиджанская, Улан-Удэнская, Южно-Сахалинская.

⁷ Не найдено достоверных данных по Якутской и Читинской городским агломерациям.

⁸ Ядрами агломераций являются региональные центры субъектов Федерации, на территории которых закреплены так называемые «столичные» агломерации.

входит в состав Хабаровской городской агломерации (54%), охватывающей всего 0,2% площади края. Это самая густонаселенная агломерация (437,44 чел./км²). Ее отличает большой разрыв в численности населения «ядра» (88,9%) и остальной части агломерации. Доля насыщенности Владивостокской агломерации жителями составляет менее 50%. Площадь агломерации немногим более 3% от всей территории Приморского края. Кучность проживания в «ядре» высокая (73,7%).

Следует остановиться на ряде характерных тенденций в возникновении и функционировании агломераций ДФО. Становление Хабаровской городской агломерации как некоего «концентра» ряда муниципальных образований края наблюдалось на протяжении длительного времени. В 2018 г. в ее состав были включены город Хабаровск, единственный муниципальный район и район им. Лазо⁹. По результатам переписи 2020–2021 гг. численность населения Хабаровской агломерации составляла порядка 699,5 тыс. человек [Пузанов, Попов и др., 2023. С. 53]. По данным Росстата на 1 января 2024 г. население агломерации в актуальных границах уменьшилось (693 545 человек). Формирование Хабаровской городской агломерации в нынешнем ее виде во многом было продиктовано в том числе необходимостью вхождения в национальный проект «Безопасные качественные дороги» (БКД)¹⁰, который охватывал только агломерации¹¹. Ориентируясь на терри-

ториально ближайшие к «ядру» агломерации муниципальные образования, рядом нормативно-правовых документов¹² был обновлен ее состав. В агломерацию вошли г. Хабаровск и только 17 из 27 муниципальных образований Хабаровского района¹³ (1 городское и 16 сельских поселений). Это стало определяющим фактором для резкого увеличения плотности населения агломерации с 20,1 чел./км² в 2021 г. [Абдуллаев, Землянский, Калиновский, Медведникова, 2023] до сегодняшних 437,44 чел./км² (табл. 3).

Аналогичные процессы прослеживаются и в части формирования других агломераций, например Улан-Удэнской¹⁴, схема которой была утверждена в 2017 г. также для включения ее в Национальный проект «БКД». Очевидно, что за прошедшее время состав агломерации менялся. Об этом свидетельствует снижение плотности населения ее жителей с 40,1 чел./км² в 2021 г. [Абдуллаев, Землянский, Калиновский, Медведникова, 2023] до 20,44 чел./км² сегодня (табл. 3). С 2019 г. межмуниципальное агломерационное сотрудничество в Республике Бурятия распространилось в основном на экономическое и градостроительное направления. Был разработан и актуализирован ряд документов стратегического планирования: схема территориального планирования (2019 г.), мастер-план (2022–2023 гг.), Долгосрочный план комплексного социально-экономического развития Улан-Удэнской городской агломерации на период до 2030 г. Од-

⁹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года: постановление Правительства Хабаровского края № 215-пр от 13 июня 2018 года URL: <https://docs.cntd.ru/document/465353006> (дата обращения 11.11. 2025).

¹⁰ По большей части по такому же принципу формировался нынешний облик городских агломераций в Якутии, Забайкалье и других регионах ДФО.

¹¹ Национальный проект «Безопасные качественные дороги» (Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты). – Москва, 2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>

¹² Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года: постановление от 12 июля 2023 года N 315-пр № 315-пр URL: <https://docs.cntd.ru/document/465353006> Приложение № 11 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 31 июля 2023 г. № 2058 Долгосрочный план комплексного социально-экономического развития Хабаровской городской агломерации на период до 2030 года https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_484595/

¹³ Район им. Лазо был исключен из состава городской агломерации.

¹⁴ План социального развития центров экономического роста Республики Бурятия: распоряжение Правительства Республики Бурятия от 22.05.2019 № 270-р URL: <https://docs.cntd.ru/document/561406892>

нако Проектный офис, созданный для координации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, трудно позиционировать как орган управления агломерацией в силу ограниченности его компетенции рамками градостроительной деятельности и отсутствия инвестиционной составляющей в перечне функций.

Начало образования Владивостокской агломерации, в состав которой вошли кроме города Владивостока 4 муниципальных района, относится к 2014 г.¹⁵. Формирование механизма управления городской агломерацией было подчинено задаче создания единого комплекса документов территориального планирования. Тогда ради этой цели все полномочия по земельной и градостроительной деятельности с местного уровня были переданы на региональный¹⁶. Поставленная задача была выполнена не в полной мере (два муниципальных района оказались не представленными в пакете документов), но появилась возможность представить на конкурс единый «лот» документов территориального планирования для всей агломерации. Хотя не все пошло гладко с конкурсной процедурой и ее последствиями, по мнению экспертов, опыт Владивостокской агломерации на основе прямого регионального управления во многом себя оправдал, так как муниципалитетам было бы проблематично самостоятельно решать сложнейшие задачи в сфере стратегического планирования без поддержки региональных властей, непосредственно сотрудничающих с федеральными регулятивными органами.

Наблюдаемая нестабильность в протекании агломерационных процессов оказалась возможной из-за отсутствия понятийной и правовой легитимизации городских агломераций в части закрепления процедур формирования, функционирования и управления ими на межмуниципальных договорных началах [Швецов, 2018; Бухвальд, Кизиль, 2026]. Продолжает превалировать шаблонный подход к проблеме разработки и принятия региональных нормативно-правовых документов, регулирующих задачи, цели создания и развития городских агломераций. Законы, проекты законов, распоряжения и постановления об агломерациях словно под копирку повторяют аналогичные документы в различных субъектах Федерации. Смысл многих из этих актов сводится в основном к перераспределению полномочий с местного уровня на региональный в условиях неадекватности первого.

Возникает ряд вопросов. Достаточно ли упоминания территории в мастер-планах или других документах стратегического планирования для признания ее агломерацией? Так, например, в мастер-планах развития городов Дальнего Востока фигурируют Сахалинская и Анадырская агломерации, которые по формальным критериям не могут быть отнесены к таковым¹⁷. Официального статуса Комсомольская агломерация тоже не получила, но в устах первых лиц региона¹⁸, в документах Национального проекта «БКД», Стратегии пространственного развития, материалах Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики¹⁹, а также в научных публикациях, она упоминается

¹⁵ Соглашение от 28 октября 2014 года №30 о создании Владивостокской городской агломерации URL:<https://docs.cntd.ru/document/444743607>

¹⁶ С 1 января 2019 года полномочия по распоряжению земельными участками были переданы обратно на уровень муниципальных образований (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края в области регулирования земельных отношений: Закон Приморского края от 3 декабря 2018 года № 402-кз) URL:<https://docs.cntd.ru/document/550258269>.

¹⁷ Стратегические мастер-планы развития городов Дальнего Востока URL:<https://xn--25-fldf3dabp.xn--p1ai/>

¹⁸ Дальневосточное обозрение. В Хабаровском крае за 2024 год реализовали 133 проекта по благоустройству URL:<https://dvobozrenie.ru/news/blagoustrojstvo-habarovskij-kraj/>

¹⁹ Комсомольская агломерация определена как экономическое ядро в рамках Средне-Амурского полюса (экономическое ядро – агломерация Комсомольск-на-Амуре – Амурск – Солнечный) // Перспективный план развития территории опережающего развития «Хабаровск» URL: [https://invest.kmscity.ru/assets/general/attraction/ppr-tor-habarovsk-2024-\(28.08.2024\)-1.pdf](https://invest.kmscity.ru/assets/general/attraction/ppr-tor-habarovsk-2024-(28.08.2024)-1.pdf).

как агломерация [Бреславский, 2023; Веприкова, Кисленок, 2023] и территория опережающего развития с преференциальными режимами хозяйствования, что является стимулирующим фактором при создании агломерационных объединений [Зазубрина, Яковлева, 2021].

В этой связи оправдан дополнительный акцент на проблематику единого подхода к формализации статуса агломерации и регламентов отнесения межмуниципальных объединений к данной категории. Думаем, что их унификация в масштабе всей страны невозможна из-за слишком разных сложившихся экономических, социальных, демографических и других факторов [Задвернюк, Тюкавкина, 2022]. Очевидно, что устанавливать жесткие количественные критерии с целью определения порога вхождения в агломерацию в части малозаселенных регионов нельзя. Для таких территорий ключевое значение имеет их функциональная роль в поддержании жизненно важных условий, обеспечивающих развитие сложившихся ареалов расселения и областей компактного проживания населения [Минакир, 2020; Одинцова, 2021]. Многоплановость хозяйственных и социально-экономических процессов в агломерациях органически цементируют, хоть и слабо, но все же связанное дальневосточное пространство в отношении производственно-инженерной инфраструктуры, транспортной сети, занятости населения, выживаемости бизнеса.

Обобщая критические замечания по поводу подхода к определению статуса городской агломерации, обозначенного относительно количественного критерия ее формализации, следует отметить распространенное мнение исследователей о необходимости введения дифференцированной шкалы с выделением малых, средних и крупных агломераций²⁰ [Абдуллаев, Землянский, Калиновский, Медведникова, 2023]. Таким образом, в регионах с

небольшой плотностью населения статус агломераций должны получать территории с меньшей численностью жителей, чем это определено официальными документами²¹.

В условиях современной социально-экономической ситуации особое значение приобретает уровень комфортности проживания населения в дальневосточном макрорегионе, который, безусловно, выше в его городских агломерациях. В этой связи агломерация частично нивелирует проблему снижения внутрорегиональной дифференциации и обеспечивает сбалансированное развитие территории при поддержке межмуниципального взаимодействия. Правда, здесь велика вероятность усиления центростремительных тенденций в поведении экономически активного населения, желающего попасть из окраин в «ядро» агломерации, и возникновения еще большего крена «в неравномерность», тем самым создавая угрозу экономической и социальной безопасности малым городам, «усиливая ущербность» сельских населенных пунктов [Фаузер В., Смирнов, Лыткина, Фаузер Г., 2021. С. 78]. Кроме того, «агломерационные» муниципальные образования, поддерживаемые федеральным финансированием, и так обладают значительно большими ресурсными возможностями, чем не входящие в агломерации муниципальные образования.

Исследования дальневосточной специфики показывают: агломерационные процессы в макрорегионе, как мы видим на примере Владивостокской городской агломерации, постепенно становятся «управляемым и даже стратегируемым процессом» [Бухвальд, 2021. С. 17]. Останется ли этот процесс регулируемым с мест, или законодатель разработает универсальные модели управления агломерациями? Последнее, к сожалению, имеет все шансы опять столкнуться с трудностями в реализации спускаемых «сверху» способов организации агломерационных струк-

²⁰ Малые – до 250 тыс. человек, средние – от 250 до 500 тыс. человек, крупные – от 500 тыс. до 1 млн человек.

²¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2022 года № 1704-р. URL: <http://government.ru/docs/all/141807/>: Численность населения агломерации определена более чем в 250 тысяч человек.

тур. Вместе с тем, инициатива создания агломерационных союзов, исходящая от местных сообществ, может не найти поддержки региональных элит. Необходимо отказаться от практики искусственно формируемых в административном порядке агломераций, которые подчас легитимизируются регионами ради получения дополнительного финансирования на их развитие, и перейти к гибкому агломерированию территории, учитывающему всё социально-экономическое многообразие страны, на основе согласования документов стратегического планирования регионов, агломераций и муниципальных образований.

Заключение

По результатам исследования могут быть выделены следующие основные аспекты.

1. Эксперты и научная общественность отмечают глубокий кризис урбанизационного процесса в Дальневосточном федеральном округе. Разрушение интеграции промышленно-производственного и социально-демографического каркасов территории проявлялось в закрытии градообразующих предприятий, реорганизации поселков городского типа в сельские поселения, стекании населения в столицы регионов. Актуальный запрос на развитие агломерационных исследований подкрепляется глобальной тенденцией к сосредоточению населения макрорегиона в районных и административных центрах на фоне снижения общей численности жителей ДФО.

Несмотря на высокую урбанизацию (73,8%), доля городских населённых пунктов мала (в среднем 12,4%). О масштабе социально-экономического неравенства в ДФО свидетельствует сравнительная динамика по ряду показателей, имеющих отличия в несколько раз по уровню ВРП (7,5 раз) и инвестициям в основной капитал на душу населения (10,5 раз). Диспропорция в плотности населения между самым малозаселённым регионом (Чукотский автономный округ) и самым густонаселённым (Приморский край) составляет более чем 160 раз. Наблюдается шестикратный разрыв (до выравнивания) по уровню бюджетной обеспеченно-

сти субъектов РФ в ДФО. Именно сильная социально-экономическая дифференциация регионов и связанный с ней «территориальный лоббизм» выступают объективным драйвером активизации агломерационных процессов, заставляя территории искать механизмы внутрирегионального объединения.

2. Все три рассматриваемых в работе формально закрепленных дальневосточных агломерации соответствуют общероссийскому тренду значительного сосредоточения населения в «ядрах». Наибольшая площадь внутрирегионального пространства, охваченная агломерированием (8%), отмечается в Республике Бурятия. Самая густонаселенная из рассматриваемых – Хабаровская городская агломерация (437,44 чел/км²) с резким доминированием ядра (88,9%). Владивостокская агломерация концентрирует почти 45% жителей Приморского края чуть более чем на 3% территории региона.

3. Неустойчивость в развитии процессов агломерирования обусловлена правовой и понятийной неопределенностью формирования базовых принципов деятельности городских агломераций, поэтому нормотворческая практика в данной сфере межмуниципального сотрудничества остается шаблонной. В силу малой заселенности, а также социальной и обеспечительной (безопасность государственной границы) функциональной направленности большинства опорных населенных пунктов на Дальнем Востоке жесткие критерии формализации статуса городских агломераций неприемлемы.

Наряду с положительными сдвигами в тенденциях укрупнения пространства анализ дальневосточной динамики подтверждает ограниченную полезность ряда сформированных в ДФО агломераций, образование которых подчинено цели определения границ территории, попадающей под «транспортные проекты». С этой точки зрения возникает насущная потребность разработки механизма оценки социально-экономической эффективности освоения государственного финансирования, выделяемого на поддержку агломерационных объединений и их развитие.

Агломерационная повестка нуждается в определенности баланса между универсальностью регулирования и децентрализацией принятия управленческих решений по вопросам социального и экономического функционирования интегрированного пространства регионов. Необходим взвешенный подход и к вопросам сглаживания последствий усиления концентрации населения в «ядрах» агломераций – во многом более благополучных по сравнению с периферией.

Следует подчеркнуть, что интенсивность российской агломерационной динамики значительно ограничивается институциональной незавершенностью процессов окончательного перехода к одноуровневой системе местного само-

управления, когда в субъектах Федерации появляются населенные пункты, функционирующие на разной организационно-правовой основе. Проблема успешности агломерационных проектов за счет объединения собственных ресурсов муниципальных образований и территориальных расселений в рамках межмуниципального сотрудничества с условием создания вменяемых механизмов правового регулирования и прочной финансовой базы остается открытой. Сейчас ясно одно: пока федеральные деньги приходят на развитие агломерационных образований, они останутся точками притяжения труда, капитала, инвестиций, в то время как судьба остальных территорий продолжает быть неопределенной.

Список источников:

1. Абдуллаев, А. М., Землянский, Д. Ю., Калиновский, А. В., Медведникова, Д. М. Социально-экономическое положение городских агломераций России в 2015–2021 гг. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. 2023. 68 (3). С. 443–470 <https://doi.org/10.21638/spbu07.2023.302> EDN: RODCHN
2. Бреславский, А. С. Динамика и типы демографического развития “городских агломераций” ДФО РФ в 1990-е – 2010-е гг. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2023. № 4. С. 23–35 <https://doi.org/10.24866/1998-6785/2023-4/23-35> EDN: ODYSMF
3. Бухвальд, Е. М. Агломерации и проблемы их законодательного регулирования // Жилищные стратегии. 2021. № 8 (1). С. 11–26. DOI: 10.18334/zhs.8.1.111982 EDN: NQAAWG
4. Бухвальд, Е. М., Кизиль, Е. В. Экономико-правовые проблемы развития межмуниципального сотрудничества // Ученые записки Международного банковского института. 2026. № 1 (55). С. 29–51. EDN: BKLUOS.
5. Веприкова, Е. Б., Кисленок, А. А. Пространственное развитие Дальневосточного макрорегиона: роль городов // Власть и управление на Востоке России. 2023. № 3 (104). С. 32–46 <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2023-104-3-32-46> EDN: FMKNKU
6. Пузанов А.С., Попов Р. А. [и др.] Городские агломерации в современную Россию: проблемы и перспективы развития / под ред. А. С. Пузанова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. – 192 с.
7. Задвернюк, Л. В., Тюкавкина, И. Л. Исследование устойчивости городских агломераций Дальнего Востока: на примере Хабаровской городской агломерации // Медицина. Социология. Философия. Прикладные исследования : научный журнал / под ред. В. И. Бородин. – М. : Городец, 2022. № 2. С. 53–59 ISSN 2686-9365 EDN: VWICEU
8. Зазубрина, Л. В., Яковлева, Т. А. Эффективность деятельности территории опережающего социально-экономического развития «Комсомольск»: анализ показателей // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. Науки о человеке, обществе и культуре. 2021. №IV-2 (52). С. 105–110. DOI: 10.17084/20764359-2021-52-105 EDN: DIBTNJ
9. Лаппо Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.И. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. №1. С. 45–52.

10. Леонов, С. Н. Вопросы формирования доходов региональных бюджетов и бюджетной обеспеченности дальневосточных субъектов Российской Федерации в условиях турбулентности // *Grand Altai Research & Education*. 2024. Выпуск 2 (22). С. 42-54. DOI: 10.25712, ASTU.2410-485X.2024.02 EDN: INJTEP
11. Минакир, П. А. Городские агломерации: последний рубеж? // *Регионалистика*. 2020. Т. 7, № 3. С. 53–59. <https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.53> EDN: LRAJSR
12. Одицова, А. В. Проблемы развития агломераций в России // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 65–83. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-65-83> EDN: APNSYR
13. Павлов, Ю. В. Систематизация факторов агломерационного эффекта // *Журнал новой экономики*. 2021. Том. 22(4). С. 116–138. DOI: 10.29141/2658-5081-2021-22-4-7 EDN: EQDDVP.
14. Поливаева, О. Г. Российский опыт управления агломерациями: Дальневосточный вектор // *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями : монография / под ред. К.А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Маркварт. – М. : Изд-во «Про-спект», 2021. 324 с.*
15. Фаузер, В. В., Смирнов, А. В., Лыткина, Т. С., Фаузер, Г. Н. Городские агломерации в системе расселения Севера России // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2021. Т. 14 (4). С. 77–96. DOI: 10.1 S838/esc.2021.4.76.5 EDN: GWLIUP.
16. Швецов, А. Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // *Регионалистика*. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30. DOI: 10.14530/reg.2018.1.19 EDN: YTUOAB
17. Davis, D. R., Puga, D. (2024). Urbanization // *The New Palgrave Dictionary of Economics* / eds.: M. Vernengo, E. P. Caldentey, J. Ghosh. – Updated ed. – London : Palgrave Macmillan. 14 p. DOI: 10.1007/978-1-349-95121-5_3030-1.
18. De la Roca J., Puga D. (2023). Learning in Cities: Occupational Specialization and Urban Density // *Journal of Urban Economics*. 2023. Vol. 135. Art. 103541. DOI: 10.1016/j.jue.2023.103541.
19. Tiwari, A. K., Nasreen, S., Ahmed, K. (2024). Impact of urban agglomeration on economic growth, environment, and energy consumption (3E) in developing countries // *Heliyon*. Vol. 10, iss. 2. Art. e24128. DOI 10.1016/j.heliyon.2024.e24128 EDN: WSOMYH.
20. Batty, M. A. & Milton, R. (2021). New Framework for Size and Shape in Urban Systems // *Scientific Reports*. Vol. 11, iss. 1. Art. 14144. 14 p. DOI 10.1038/s41598-021-93134-2 EDN: JVMLEY.

References:

1. Abdullaev, A. M., Zemlyansky, D. Yu., Kalinovskiy, L. V., Medvednikova, D. M. (2023) Socio-economic situation of urban agglomerations of Russia in 2015–2021. *Bulletin of St. Petersburg University. Earth Sciences*, no. 68 (3), pp. 443–470 <https://doi.org/10.21638/spbu07.2023.302> EDN: RODCHN (in Russ.).
2. Breslavsky, A. S. (2023) Dynamics and types of demographic development of “urban agglomerations” of the Far Eastern Federal District of the Russian Federation in the 1990s–2010s. *Oikumena. Regional Studies*, no. 4, pp. 23–35 <https://doi.org/10.24866/1998-6785/2023-4/23-35> EDN: ODYSMF (in Russ.).
3. Bukhvald, E. M. (2021) Agglomerations and Problems of Their Legislative Regulation. *Housing Strategies*, no. 8 (1), pp. 11–26. DOI: 10.18334/zhs.8.1.111982 EDN: NQAAWG (in Russ.).
4. Bukhvald, E. M., Kizil, E. V. (2026) Economic and legal problems of development of inter-municipal cooperation. *Scientific notes of the International Banking Institute*, no. 1

(55), pp. 29–51. EDN: BKLUOS (in Russ.).

5. Veprikova, E. B., Kislenok, A. A. (2023) Spatial Development of the Far Eastern Macroeconomy: the Role of Cities. *Power and Administration in the East of Russia*, no. 3 (104), pp. 32–46 <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2023-104-3-32-46> EDN: FMKNKU (in Russ.).

6. Puzanov, A. S., Popov, R. A. [et al.] (2023) Urban agglomerations in modern Russia: problems and development prospects / edited by A.S. Puzanov. – Moscow: Institute of Urban Economics Foundation, 192 p. (in Russ.).

7. Zadvernyuk, L. V., Tyukavkina, I. L. (2022) Study of the sustainability of urban agglomerations in the Far East: on the example of the Khabarovsk urban agglomeration. *Medicine. Sociology. Philosophy. Applied re-search: Scientific journal* / edited by V.I. Borodin. – M.: Gorodets, no. 2, pp. 53–59 ISSN 2686-9365 EDN: VWICEU (in Russ.).

8. Zazubrina, L. V., Yakovleva, T. A. (2021) Performance of the Komsomolsk Advanced Social and Economic Development Territory: Analysis of Indicators. *Scientific Notes of Komsomolsk-on-Amur State Technical University. Sciences of Man, Society, and Culture*, no. IV-2 (52), pp. 105–110. DOI: 10.17084/20764359-2021-52-105 EDN: DIBTNJ (in Russ.).

9. Lappo, G. M., Polyanskiy, P. M., Selivanova, T. I. (2007) Agglomerations of Russia in the 21st Century. *Bulletin of the Irkutsk Region Regional Development Fund*, no. 1, pp. 45–52 EDN: CAYAHU (in Russ.).

10. Leonov, S. N. (2024) Issues of Regional Budget Revenue Formation and Budget Security of the Far Eastern Subjects of the Russian Federation in Conditions of Turbulence. *Grand Altai Research & Education*, iss. 2 (22), pp. 42–54. DOI: 10.25712, ASTU.2410-485-X.2024.02 EDN: INJTEP (in Russ.).

11. Minakir, P. A. (2020) Urban Agglomerations: The Last Frontier? *Regional Studies*, vol. 7, no. 3, pp. 53–59. <https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.53> EDN: LRAJSR (in Russ.).

12. Odintsova, A. V. (2021) Problems of Agglomeration Development in Russia. *Federalism*, vol. 26, no. 2 (102), pp. 65–83. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-65-83> EDN: APNSYR (in Russ.).

13. Pavlov, Yu. V. (2021) Systematization of Agglomeration Effect Factors. *Journal of New Economics*, vol. 22(4), pp. 116–138. DOI: 10.29141/2658-5081-2021-22-4-7 EDN: EQDDVP (in Russ.).

14. Polivaeva, O. G. (2021) Russian experience of managing agglomerations: Far Eastern vector. *Report on the state of local self-government in the Russian Federation. Intermunicipal cooperation as a mechanism for managing urban agglomerations: monograph* / edited by K.A. Ivanova. Scientific editor of the publication E. Markvart. Moscow: Prospect Publishing House, 324 p. (in Russ.).

15. Fauzer, V. V., Smirnov, A. V., Lytkina, T. S., Fauzer, G. N. (2021) Urban agglomerations in the settlement system of the Russian North. *Economic and social changes: facts, trends, forecast*, vol. 14 (4), pp. 77–96. DOI: 10.15838/esc.2021.4.76.5 EDN: GWLIUP (in Russ.).

16. Shvetsov, A. N. (2018) Management of urban agglomerations: organizational and legal options. *Regionalistics*, vol. 5, no. 1, pp. 19–30. DOI: 10.14530/reg.2018.1.19 EDN: YTUOAB (in Russ.).

17. Davis, D. R., Puga, D. (2024). Urbanization. *The New Palgrave Dictionary of Economics* / eds.: M. Vernengo, E. P. Caldentey, J. Ghosh. – Updated ed. – London : Palgrave Macmillan. 14 p. DOI: 10.1007/978-1-349-95121-5_3030-1.

18. De la Roca, J., Puga, D. (2023). Learning in Cities: Occupational Specialization and Urban Density. *Journal of Urban Economics*, vol. 135, Art. 103541. DOI: 10.1016/j.jue.2023.103541.

19. Tiwari, A. K., Nasreen, S., Ahmed, K. (2024). Impact of urban agglomeration on economic growth, environment, and energy consumption (3E) in developing countries. *Heliyon* vol. 10, iss. 2. Art. e24128. DOI 10.1016/j.heliyon.2024.e24128 EDN: WSOMYH.

20. Batty, M. A. & Milton, R. (2021). New Framework for Size and Shape in Urban

Systems. *Scientific Reports*, vol. 11, iss. 1. Art. 14144. 14 p. DOI 10.1038/s41598-021-93134-2 EDN: JVMLEY.

Статья поступила в редакцию 16.02.2026; одобрена после рецензирования 30.04.2026; принята к публикации 04.05.2026.

The article was submitted 16.02.2026; approved after reviewing 30.04.2026; accepted for publication 04.05.2026.

Информация об авторах

Е. М. Бухвальд – доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН;

Е. В. Кизиль – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и менеджмента, Комсомольский-на-Амуре государственный университет.

Information about the authors

E. M. Bukhvald – Doctor of Economics, Professor, Chief Researcher, Head of the Center of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences;

E. V. Kizil – Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Economics and Management, Komsomolsk-on-Amur State University.