

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ
МОСКОВСКОЙ СТОЛИЧНОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

И. Н. Сафин

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 20 июня 2020 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы развития транспортной инфраструктуры Московской агломерации как главного звена взаимодействия между ее элементами, приводится анализ деятельности коллегиальных органов, созданных Москвой и Московской областью, с выводами о ее результатах.

Ключевые слова: управление, агломерация, столица, взаимодействие субъектов РФ, Москва, Московская область.

Abstract: the article deals with the development of the transport infrastructure of the Moscow agglomeration as the main link of interaction between its elements, analyzes the activities of collegial bodies established by Moscow and the Moscow region, with conclusions about its results.

Key words: management, agglomeration, capital, interaction of subjects of the Russian Federation, Moscow, Moscow region.

Агломерация как социально-экономический и территориальный феномен уже является реальностью современной России. Действующее законодательство не содержит запрета на образование и развитие агломераций, но и не продвигает их¹. Происходят постепенные фактические формирование и развитие агломераций, которые носят в большей степени стихийный характер. Процесс сопровождается подписанием соглашений между муниципальными образованиями, которые в значительной мере являются декларативными и рамочными (Алтайский край, Новосибирская и Челябинская области), принятием законодательных актов о развитии агломерации (Иркутская и Саратовская области), принятием законов о перераспределении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления и оспариванием их в порядке административного судопроизводства².

Однако в федеральном законодательстве отсутствует как закрепленный термин, так и общее правовое регулирование феномена агломераций. О. Е. Кутафин отмечал, что агломерации городов вообще не признаны законодательством³. Термин встречается лишь в различных

¹ См.: Георгиева Т. П. Агломерации в России : когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4. С. 94.

² См.: Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 41.

³ См.: Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 56.

документах социально-экономического планирования и программах подобного характера⁴.

Важно отметить, что представители органов государственной власти считают необходимым сформулировать термин «агломерация» и закрепить его в нормативных правовых актах⁵. Более того, Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет разработку законопроекта «О городских агломерациях», в декабре 2020 г. планируется его внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации⁶. Разумеется, развитие агломераций требует также внесения изменений и дополнений в законодательство о местном самоуправлении, бюджетное, градостроительное законодательство.

Одна из сложностей разработки законопроекта заключается в том, что нет единого подхода к пониманию термина «агломерация», есть несколько вариантов, каждый из которых имеет определенные преимущества и недостатки⁷.

Мнения исследователей и экспертов по вопросу о значении термина «агломерация» также разнятся. Тем не менее в научной литературе выделяется ряд критериев, которые позволяют рассуждать о том, является ли какое-либо скопление населенных пунктов агломерацией: наряду с определенными параметрами населенности территории важнейшим критерием, по поводу которого имеется меньше всего разногласий, является наличие в той или иной мере устойчивых и разнообразных связей социально-экономического характера между административно-территориальными или муниципальными единицами⁸.

Словосочетание «Московская агломерация» часто употребляется в новостях, пресс-релизах, выступлениях официальных лиц, закреплено в ряде государственных программ и других стратегических документах. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства

⁴ См., например: Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ В Совфеде обсудили, что считать городскими агломерациями // Электронное периодическое издание «Парламентская газета». URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-sovfede-obsudili-chto-schitat-gorodskimi-aglomeraciyami.html> (дата обращения: 25.04.2020).

⁶ Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 год : распоряжение Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 3205-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 1 (ч. 2). Ст. 124.

⁷ В Совфеде обсудили, что считать городскими агломерациями // Электронное периодическое издание «Парламентская газета». URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-sovfede-obsudili-chto-schitat-gorodskimi-aglomeraciyami.html> (дата обращения: 25.04.2020).

⁸ См.: Петухов Р. В., Луценко Е. В. Правовое регулирование агломераций : теоретические подходы и зарубежная практика // Местное право. 2017. № 3. С. 98.

РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, развитие центральной части России связывается с расширением зоны опережающего экономического роста за пределы Московской агломерации. В Государственной программе г. Москвы «Градостроительная политика», утв. постановлением правительства Москвы от 3 октября 2011 г. № 460-ПП, утверждается, что Москва является не только столицей Российской Федерации, но и центром московской агломерации. Правительством Москвы и Московской области созданы коллегиальные органы совещательного характера, целью которых является координация действий двух субъектов РФ. Полагаем, что имеющаяся практика позволяет анализировать особенности развития Московской агломерации и взаимоотношения между ее элементами.

А. Г. Махрова выделяет границы Московской агломерации по изохронам (линиям, очерчивающим равноудаленные от центра территории) двухчасовой доступности, рассчитанным исходя из параметров транспортного сообщения, маятниковых миграций и результатов полевых исследований⁹. Если использовать данную методику, получившую широкое признание в отечественной науке, то на западе и востоке Московская агломерация не доходит до границ Московской области, а на северо-востоке и юго-западе – выходит за пределы области.

Другой подход (статистический) более распространен в зарубежной практике, в его основе лежат статистические данные о численности населения и трудовых миграциях между центром и периферией¹⁰. Центром агломерации считается ядро с высокой степенью плотности населения, периферию составляют те муниципалитеты, минимум 15 % населения которых ездят на работу или учебу в ядро с постоянной периодичностью. Такой процент достаточен, чтобы судить об экономических и социальных связях ядра и периферии. Делимитация агломераций зависит от границ наименьших административно-территориальных единиц, по которым имеется статистическая информация. На основе данного подхода в США появилось понятие метрополитенского статистического ареала, в Великобритании – стандартного метрополитенского трудового ареала. Этот подход используется также Организацией экономического сотрудничества и развития.

Статистический подход с использованием BigData применялся в исследовании «Агломерации. Мир > Россия > Москва», проведенном по

⁹ См.: Махрова А. Г. Особенности стадияльного развития Московской агломерации // Вестник Моск. ун-та. Серия 5, География. 2014. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-stadialnogo-razvitiya-moskovskoy-aglomeratsii> (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁰ См.: Стрельников А. И., Семенова О. С. Варианты определения границ агломерации в современных условиях на основе анализа социальных и экономических связей и с применением расчетного моделирования // ТДР. 2010. № 8. С. 147. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/varianty-opredeleniya-granits-aglomeratsii-v-sovremennyh-usloviyah-na-osnove-analiza-sotsialnyh-i-ekonomicheskikh-svyazey-i-s-primeneniem> (дата обращения: 25.04.2020).

заказу правительства Москвы и подготовленном для Московского урбанистического форума 2017. Исследование предполагало использование данных мобильных операторов МТС, Билайн, Мегафон, с помощью которых были сформированы карты агломерации, подсчитана численность населения составляющих ее муниципальных образований, проанализирован объем рабочих мест. По итогам исследования был сделан вывод о том, что в границы агломерации входит большая часть Московской области, а также приграничные районы Смоленской, Тверской, Ярославской, Владимирской, Тульской и Калужской областей. Более того, сделан вывод о наличии в структуре Московской агломерации 12 ядер второго порядка, которые служат точками притяжения муниципальных образований и донорами рабочей силы Москвы. Важное значение для определения размаха и формы Московской агломерации имеют железнодорожные направления, являющиеся важнейшим способом перемещения жителей из периферии.

При этом А. Г. Махрова указывает, что агломерация часто упрощенно рассматривается в границах Москвы и Московской области¹¹. Е. С. Шугрина отмечает, что Московская агломерация – это Москва и частично Московская область¹². Председатель рабочей группы по совершенствованию федерального законодательства в сфере развития городских агломераций, глава Комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности А. Кутепов в ходе одного из совещаний отмечал: «Мы не можем взять агломерацию Москвы и Московской области и под копирку распространить ее на всю страну, не всегда подходит для нас и мировой опыт»¹³. То есть фактически утверждается, что Московская агломерация – это Москва и Московская область.

Представляется, что в составе Московской агломерации вторым важным элементом является именно Московская область, а не отдельные муниципальные образования. Во-первых, именно область является второй стороной в различных соглашениях между двумя субъектами РФ. Во-вторых, Москва образует с Московской областью в значительной степени единое социально-экономическое пространство, которое концентрирует большой объем товарооборота, объединяя тем самым население.

В настоящее время взаимодействие субъектов РФ между собой не получило значительного внимания федерального законодателя. Исследователи связывают данное обстоятельство с тем, что вопросы взаимодействия относятся к предметам исключительного ведения субъектов РФ. Скорее всего по той же причине нормы о межрегиональном сотрудничестве отсутствуют в Конституции РФ.

¹¹ См.: Махрова А. Г. Указ. соч.

¹² См.: Шугрина Е. С. Указ. соч.

¹³ В Совфеде обсудили, что считать городскими агломерациями // Электронное периодическое издание «Парламентская газета». URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-sovfede-obsudili-chto-schitat-gorodskimi-aglomeraciyami.html> (дата обращения: 25.04.2020).

На федеральном уровне закрепляются лишь гарантии сотрудничества субъектов РФ¹⁴. Вопросы межрегионального взаимодействия в сфере социально-экономического развития частично отражены в федеральных законах от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», где установлена недопустимость содержания в международных соглашениях субъектов РФ положений, ущемляющих законные интересы другого субъекта РФ. Не так много и стратегических, программных документов, посвященных межрегиональному взаимодействию. Стратегические документы социально-экономического характера связывают развитие субъектов центральной части России с темпами роста Московской агломерации.

На региональном уровне взаимодействие получает закрепление, прежде всего, в уставах и конституциях субъектов РФ, а также законах субъектов РФ: устанавливается право на реализацию сотрудничества, признается наличие связей между регионами, определяются направления и формы взаимодействия, закрепляются полномочия органов государственной власти субъекта РФ по реализации сотрудничества¹⁵.

Межрегиональное взаимодействие осуществляется в основном в следующих направлениях: социально-экономическое развитие, этнокультурное сотрудничество, сохранение и использование наследия территорий (историко-культурное и природное), охрана окружающей среды¹⁶.

Межрегиональные соглашения являются формой взаимодействия, получившей наибольшее распространение на уровне субъектов РФ. Вместе с тем подчеркивается их декларативность, отсутствие в них конкретных обязательств сторон, положений об ответственности и механизмах разрешения споров¹⁷. Среди других форм взаимодействия выделяются социально-экономические программы, концепции социально-экономического развития, участие в ассоциациях экономического взаимодействия субъектов РФ, организация специализированных выставок, ярмарок, фондов, создание межрегиональных органов, решения которых носят советательно-рекомендательный характер, издание совместных правовых актов, организацию представительств на территории субъектов Федера-

¹⁴ См.: Мещерякова М. А. Правовые основы регламентации взаимодействия субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 9 (165). С. 42. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-reglamentatsii-vzaimodeystviya-subektov-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁵ См.: Муратова Л. И. Конституционный институт сотрудничества субъектов Российской Федерации // ВЭПС. 2016. № 1. С. 156. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnyy-institut-sotrudnichestva-subektov-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 27.04.2020).

¹⁶ См.: Мещерякова М. А. Указ. соч.

¹⁷ См.: Там же.

ции, проведение переговоров, рабочих встреч, круглых столов, обмен делегациями¹⁸.

Входящие в состав Московской агломерации субъекты РФ сохраняют свою самостоятельность. При этом Москва и Московская область неразрывно связаны друг с другом, социально-экономическое развитие двух регионов взаимозависимо. Есть ряд вопросов, которые указанные субъекты РФ могут урегулировать только в коллегиальном порядке. Поскольку отсутствует полноценное законодательное регулирование вопроса агломераций, фактическая институционализация агломерации, организационное единство элементов агломерации достигается за счет соглашений.

Развитие агломераций имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Агломерации позволяют раскрыть потенциал крупных городов, создать условия для решения проблем их развития, увеличить количество рабочей силы, привлечь дополнительные инвестиции¹⁹. В то же время неупорядоченное развитие агломераций может приводить к возникновению экологических, транспортных проблем, деградации более мелких городов, входящих в состав агломерации²⁰. Такие разноречивые стороны развития агломераций обуславливают вопросы о том, следует ли активизировать процесс их укрепления и в какой мере.

В настоящее время развитие Московской агломерации происходит во многом благодаря сотрудничеству соответствующих субъектов Федерации в форме подписания двусторонних соглашений. Результатом таких соглашений явилось создание общих для двух субъектов РФ управленческих структур и их проекты. В 1999 г. был подписан Договор о взаимопонимании и взаимодействии мэрии Москвы и администрации Московской области, в котором были указаны совместные стратегические интересы: совместное решение общих проблем Москвы и Московской области, использование социально-экономического потенциала на благо населения, обеспечение длительного устойчивого развития, создание условий для развития предпринимательства и др.²¹

В целях обеспечения взаимодействия и координации деятельности исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской

¹⁸ См.: *Баяндина И. И.* Правовое регулирование межрегионального сотрудничества // Государственное и муниципальное управление в XXI веке : теория, методология, практика. 2011. № 2. С. 14.

¹⁹ См.: *Швецов А. Н.* Поляризация урбанистического пространства : особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. 2017. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polyarizatsiya-urbanisticheskogo-prostranstva-osobennosti-rossiyskogo-protsesta-v-kontekste-mirovyh-tendentsiy> (дата обращения: 30.04.2020).

²⁰ См.: *Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т.* Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 45–52.

²¹ Договор о взаимопонимании и взаимодействии мэрии Москвы и администрации Московской области (подписан 21.06.1999). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

области в вопросах развития Московского региона была создана Объединенная коллегия исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области. Первый состав Коллегии был утвержден распоряжением мэра Москвы и губернатора МО от 4 декабря 2001 г. № 1105-РМ/1110-РГ «Об Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области», в которое затем вносились изменения.

Позднее распоряжением мэра Москвы и губернатора МО от 28 февраля 2002 г. № 112-РМ/150-РГ, принятым во исполнение указанного выше распоряжения, были утверждены Положение о Коллегии, Регламент, Положение об Аппарате Коллегии. Первоначальное число членов Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области составляло 42 человека, по 21 человеку от каждой стороны, таким образом соблюдался паритет.

Объединенная коллегия является «постоянно действующим, коллегиальным совещательным органом, обеспечивающим взаимодействие и координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области в вопросах перспективного, комплексного и сбалансированного социально-экономического развития региона, включающего территории г. Москвы и Московской области»²². Несмотря на то что решения Объединенной коллегии носят рекомендательный характер, они могут быть реализованы в постановлениях правительств Москвы и Московской области, отдельных и совместных распоряжениях мэра Москвы и губернатора Московской области, законодательных инициативах представительных органов государственной власти Москвы и Московской области, совместных комплексных целевых программах. В исследованиях отмечается, что статус членов Коллегии позволяет оценивать важность ее решений как прямых распоряжений²³.

Среди направлений деятельности Объединенной коллегии: подготовка совместных законодательных инициатив; подготовка и рассмотрение проектов и реализация актов Президента РФ и Правительства РФ по г. Москве и Московской области; интеграция в промышленном производстве; земельные отношения и использование природных ресурсов; использование трудовых ресурсов и расширение сферы занятости; тор-

²² Об Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области, утверждении Положения и Регламента Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области и Положения об Аппарате Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области : распоряжение мэра Москвы и губернатора МО от 28 февраля 2002 г. № 112-РМ/150-РГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ См.: *Ефимов Н. В.* Объединенная коллегия – новый уровень эффективного взаимодействия субъектов РФ // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obedinennaya-kollegiya-novyy-uroven-effektivnogo-vzaimodeystviya-subektov-rf> (дата обращения: 26.04.2020).

говля; градостроительство; образование; экология и ресурсосбережение; дорожное строительство и транспорт; сохранение научного потенциала (фундаментальные исследования и отраслевая наука) в целях социально-экономического развития г. Москвы и Московской области; развитие сферы отдыха и туризма²⁴. Как видно из содержания документа, перечень возможных направлений сотрудничества охватывает практически все сферы развития двух регионов.

Мэр Москвы и губернатор Московской области являются сопредседателями Объединенной коллегии. Представляется важным, что обязательным условием принятия решений Объединенной коллегией является достижение консенсуса между ее сопредседателями, иначе решение отправляется на доработку. Это еще один плюс в пользу паритетных начал рассматриваемого инструмента взаимодействия.

Решения Объединенной коллегии были приняты по вопросу строительства перехватывающих парковок, многофункциональных транспортно-пересадочных узлов; о выработке единой региональной стратегии по совершенствованию системы управления в сфере обращения с отходами производства и потребления, координации деятельности при техногенных, природных авариях и чрезвычайных ситуациях; о взаимодействии по вопросам развития транспортного комплекса Московского региона; государственной политике в сфере регулирования миграционных процессов.

Другие решения касались также малого предпринимательства, решения социальных проблем (социальное сиротство), развития инфраструктуры сезонных поселений, кадровых проблем. Анализ 38 решений Объединенной коллегии, представленных в Информационном банке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс», позволяет судить о преимущественном внимании к развитию транспортной инфраструктуры Москвы и Московской области. Дата принятия последнего решения, имеющегося в Информационном банке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс», – 17 декабря 2013 г.

Другим коллегиальным совещательным и координационным органом является Координационный совет по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области, образованный в соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 февраля 2011 г. № 82 в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области, научными, общественными и другими организациями. В задачи Совета

²⁴ Об Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области, утверждении Положения и Регламента Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области и Положения об Аппарате Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области : распоряжение мэра Москвы и губернатора МО от 28 февраля 2002 г. № 112-РМ/150-РГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

входит организация взаимодействия между указанными органами государственной власти и организациями по вопросам развития транспортной системы г. Москвы и Московской области, разработка направлений совершенствования регулирования вопросов в области организации дорожного движения, обеспечение согласованных действий при разработке и реализации программ и мероприятий, направленных на решение проблем транспортного обеспечения в г. Москве и Московской области²⁵. При этом организационно-техническое обеспечение деятельности Совета возложено на Министерство транспорта Российской Федерации.

Позднее Правительство РФ, правительство Москвы и правительство Московской области совместно учредили автономную некоммерческую организацию «Дирекция Московского транспортного узла». В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 723-р целью создания указанной АНО является повышение уровня координации учредителей в ходе реализации мероприятий по развитию Московского транспортного узла. Основная задача указанной АНО – обеспечение деятельности Координационного совета по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области.

В настоящее время АНО «Дирекция Московского транспортного узла» ведет разработку Стратегии развития транспортной системы г. Москвы и Московской области на период до 2035 г. в целях долгосрочного планирования и обеспечения комплексного устойчивого развития территорий г. Москвы и Московской области. Разработка указанной Стратегии осуществляется с привлечением ведущих экспертов в области транспортного планирования и должна завершиться в III квартале 2020 г.²⁶

Важно отметить, что при описании мероприятий на официальном портале АНО «Дирекция Московского транспортного узла» используются такие обозначения, как «Московский транспортный узел», «Московская агломерация», «Московский регион»²⁷.

Представляется, что отсутствие решений Объединенной коллегии после 17 декабря 2013 г. объясняется началом деятельности Координационного совета по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области, а также повышенной значимостью развития транспортной инфраструктуры для агломерации. Более того, в работе Координационного совета могут принимать участие научные, общественные и другие организации, что позволяет обеспечить всестороннюю работу по развитию транспортной инфраструктуры.

²⁵ О Координационном совете по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области : постановление Правительства РФ от 15 февраля 2011 г. № 82. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ Разработка стратегии развития транспортной системы г. Москвы и Московской области на период до 2035 г. // Официальный портал АНО «Дирекция Московского транспортного узла». URL: <https://anomtu.ru/proekty/strategii-razvitiya-transportnoy-sistemy-goroda-mo/razrabotka-strategii-razvitiya-transportnoy-sistem/> (дата обращения: 25.04.2020).

²⁷ URL: <https://anomtu.ru/novosti/> (дата обращения: 25.04.2020).

Транспортная инфраструктура выступает в качестве звена сообщения основных элементов агломерации, способствует взаимодействию всех элементов агломерационной структуры. К числу особых функций транспортной инфраструктуры исследователи относят связь территориальных элементов городской агломерации, создание предпосылок для развития системы размещения мест постоянного проживания населения агломерации, обеспечение ежедневной маятниковой миграции внутри агломерации, обеспечение доступа жителей города к рекреационным услугам, грузопотоков к логистическим терминалам и новым промышленным производствам²⁸.

По мнению урбанистов, транспортная инфраструктура в агломерации имеет надграницный характер, поскольку связывает территории, которые могут быть разделены границами регионов и муниципальных образований и находиться в различных сферах ответственности²⁹. Планирование транспортной инфраструктуры нередко становится первым шагом в муниципальном сотрудничестве.

Транспортная инфраструктура лимитирует также возможности развития территориальной организации населенных пунктов, составляющих агломерацию. Нормальное поступательное развитие агломерации возможно только при условии, что транспортная инфраструктура развивается опережающими темпами. Даже правильные и актуальные решения могут не привести к успеху, если развитие территориальной организации опережает развитие транспортной системы.

Одним из важнейших проектов развития транспортной инфраструктуры Московской агломерации являются запущенные в ноябре 2019 г. Московские центральные диаметры. Разработка проекта велась в рамках Программы развития железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла с учетом организации перспективных диаметральных маршрутов на период 2019–2024 гг., подготовленной в соответствии с указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. Создание и развитие московских центральных диаметров было предусмотрено также Соглашением между правительством Москвы и правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона, заключенном в г. Сочи 15 февраля 2018 г.³⁰ Диаметры должны соединить городские районы и ближайшие пригороды через центр Москвы. В рамках проекта

²⁸ См.: Кельбах В. С. Транспортная инфраструктура как элемент городской агломерации // Вестник СПбГУ. Науки о Земле. 2013. № 2. С. 138–139. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transportnaya-infrastruktura-kak-element-gorodskoy-aglomeratsii> (дата обращения: 26.04.2020).

²⁹ 3 часа на дорогу до работы : исследование Московской агломерации // «Strelka Magazine» (журнал Института «Стрелка»). URL: <https://strelka.com/ru/magazine/2017/08/17/moscow-agglomeration> (дата обращения: 02.05.2020).

³⁰ Соглашение между правительством Москвы и правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона : заключено в г. Сочи 15 февраля 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предусмотрена также интеграция билетных систем городского и пригородного транспорта.

В настоящее время Московские центральные диаметры связывают между собой Лобню и Одинцово (МЦД-1), Красногорск и Подольск (МЦД-2), в дальнейшем будут связаны едиными маршрутами Зеленоград и Раменское (МЦД-3), Железнодорожный и Апрелевка (МЦД-4), Пушкино и Домодедово (МЦД-5).

Проект Московских центральных диаметров финансируется ОАО «РЖД» и из бюджета г. Москвы³¹. Однако бюджет Московской области на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг., утв. Законом Московской области от 12 декабря 2018 г. № 216/2018-ОЗ «О бюджете Московской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», предусматривает предоставление бюджетам муниципальных образований Московской области из бюджета субъекта РФ субсидий в размере 178 344 тыс. рублей на реализацию мероприятий, связанных с запуском Московских центральных диаметров³². Московские центральные диаметры способствуют движению в центр агломерации, делают его удобным, что повышает приток трудовой миграции. Этот проект направлен на развитие г. Москвы, в то время как обустройство инфраструктуры в Московской области происходит из бюджета области. Представляется, что для данных целей необходимы межбюджетные трансферты из бюджета г. Москвы.

Московские центральные диаметры не являются единственным примером интеграции железнодорожной инфраструктуры и метро, до этого в 2016 г. было запущено движение по Московскому центральному кольцу³³. Такие проекты способствуют перераспределению пассажиропотоков, реанимации заброшенных городских территорий, повышению инвестиционной привлекательности ряда территорий, общий же эффект – это повышение капитализации. Положительный эффект подобной интеграции выражается также и в возможности разгрузки железнодорожных вокзалов, которые расположены в центре города, поскольку отсутствует необходимость следовать до последней остановки. Наконец, интеграция железнодорожной инфраструктуры и метро имеет аналоги и в Европе: сеть пригородно-городских поездов S-Bahn в ряде городов Германии, скоростные электрички RER в Париже, система пригородно-городского железнодорожного транспорта London Overground³⁴.

Важной особенностью транспортной инфраструктуры Московской агломерации является преобладание центр-периферийных связей и сла-

³¹ Путин одобрил создание нового наземного метро в Москве // Электронное периодическое издание «Ведомости». URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2017/11/15/741860-putin-odobril> (дата обращения: 25.04.2020).

³² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ Почему Московское центральное кольцо никогда не окупится // Электронное периодическое издание «Ведомости». URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2017/09/13/732143-tsentralnoe-koltso> (дата обращения: 25.04.2020).

³⁴ См.: Колин А. В., Мулеев Е. Ю. О диаметральном развитии пригородного сообщения // Мир транспорта. 2014. № 2. С. 140.

бое взаимодействие периферийных зон между собой, характерное любой моноцентричной по структуре агломерации³⁵. Все движение в рамках моноцентрической агломерации осуществляется либо в сторону ядра, либо из него, при этом между периферийными территориями-спутниками вообще может отсутствовать какая-либо связь. В действительности ближайшие к Москве города имеют очень слабые горизонтальные связи. Пригородное сообщение по направлениям движения основных вокзалов охватывает Московскую область в достаточной мере, однако движение поездов по Большому кольцу Московской железной дороги, обеспечивающее в какой-то мере сообщение между городами Московской области, остается фрагментарным и не может сравниться по степени эффективности с движением, например по Московскому центральному кольцу. Такая ситуация не может способствовать развитию Московской области, формированию полицентричной структуры Московской агломерации, направлению больших инвестиций на развитие Московской области.

Рассмотрение вопроса о развитии Московской агломерации, ее правовых основах позволяет сделать следующие выводы. Посредством участия правительств Москвы и Московской области в коллегиальных совещательных и координационных органах (Координационный совет по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области, Объединенная коллегия исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области) обеспечивается движение в направлении паритетности двух рассматриваемых субъектов РФ. В связи с высоким значением развития транспортной инфраструктуры на первый план вышла деятельность Координационного совета по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области. Представляется, однако, что такой инструмент взаимодействия, как работа в рамках Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области, тоже имеет свои положительные стороны и должен быть использован на благо развития агломерации. Необходима дальнейшая разработка эффективных способов взаимодействия в целях динамичного, координированного развития двух рассматриваемых субъектов РФ.

³⁵ См.: Петухов Р. В., Луценко Е. В. Указ. соч. С. 93–102.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Сафин И. Н., аспирант департамента дисциплин публичного права факультета права

E-mail: safin.in2@gmail.com

National Research University «Higher School of Economics»

Safin I. N., Post-graduate Student of the Department of Public Law Discipline of the Law Faculty

E-mail: safin.in2@gmail.com