

Д.С. Анпилогова, С.А. Афанасьева, Н.Е. Борисова  
Ю.В. Гаврилова, А.А. Калинина, Е.А. Куликова  
Д.М. Никитаев, Н.В. Пискарева, М.В. Пономарев  
И.Г. Прохорова, Г.В. Романова, М.К. Топоркова  
А.Ю. Царёв

---

# ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Монография

*Под редакцией А.Ю. Царева*

RU  
**Sci**ence  
RU-SCIENCE.COM

Москва  
2024

**УДК 351/354**  
**ББК 67.401**  
**А69**

**Рецензент:**

**Т.М. Пряхина**, кафедра государственно-правовых дисциплин имени Феликса Михайловича Рудинского школы права Института права и управления Московского городского педагогического университета, д-р юрид. наук, проф.

**Анпилогова, Дарья Сергеевна.**

**А69** Организация и деятельность органов власти в городе Москве : монография / кол. авторов ; под ред. А.Ю. Царева. — Москва : РУСАЙНС, 2024. — 158 с.

**ISBN 978-5-466-07428-4**

Монография посвящена актуальным вопросам организации и деятельности органов власти в городе Москве.

*Материалы монографии будут полезны научным работникам, студентам, магистрантам, аспирантам, преподавателям юридических вузов и тем, кто интересуется данной проблематикой.*

**Ключевые слова:** система органов власти в городе Москве, столица, муниципальная служба, законодательный процесс, конституционно-правовой статус города Москвы, защита прав ребенка, Государственные закупки в городе Москве, Правительство города Москвы, законодательство столицы.

**УДК 351/354**  
**ББК 67.401**

**ISBN 978-5-466-07428-4**

© Коллектив авторов, 2024  
© ООО «РУСАЙНС», 2024

# Оглавление

Введение .....	4
Авторский коллектив: .....	5
Московская агломерация: проблемы формирования системы управления и мировой опыт .....	6
Конституционно-правовой статус города Москвы .....	27
Законодательный процесс города Москвы .....	43
Электронное правительство в городе Москве .....	53
Защита прав ребенка в городе Москве .....	63
Влияние правовых позиций Конституционного Суда России на регулирование имущественных правоотношений в городе Москве .....	77
Деятельность органов власти в городе Москве в сфере жилищно-коммунального хозяйства .....	84
Правовые основы государственных закупок в городе Москве .....	96
Деятельность органов власти в городе Москве в сфере охраны окружающей среды .....	105
Муниципальная служба в городе Москве .....	111
Деятельность судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и права человека (на примере города Москвы) .....	123
Реализация принципа светскости государства в деятельности органов власти города Москвы .....	134
Библиографический список .....	142
Сведения об авторах .....	156

## **Введение**

Москва во многом уникальный субъект Российской Федерации. Среди других субъектов Российской Федерации по средоточию людских, финансовых, научных, властных и других ресурсов ей нет равных. В связи с этим правовое регулирование во многих сферах жизнедеятельности населения города Москве имеет особенности.

Исходя из того, что в Москве, как ни в каком другом субъекте Российской Федерации, действует большое количество органов власти (федеральных, региональных, муниципальных) и для работы в этих органах необходимо огромное число специалистов, на кафедре государственно-правовых дисциплин имени Феликса Михайловича Рудинского в Институте права и управления Московского городского педагогического университета открылась магистерская образовательная программа «Организация и деятельность государственных и муниципальных органов власти в городе Москве».

Это первая монография, подготовленная преподавателями и магистрантами кафедры, в которой освещены вопросы, связанные с деятельностью органов власти по решению различных задач, стоящих перед городом, а также проблемы, которые существуют в разных сферах правового регулирования городской жизни.

## **Авторский коллектив:**

**Пономарев М. В.** Московская агломерация: проблемы формирования системы управления и мировой опыт

**Гаврилова Ю. В.** Конституционно-правовой статус города Москвы

**Царёв А. Ю.** Законодательный процесс города Москвы

**Прохорова И. Г.** Электронное правительство в городе Москве

**Борисова Н. Е.** Защита прав ребенка в городе Москве

**Анпилогова Д. С., Куликова Е. А.** Влияние правовых позиций Конституционного Суда России на регулирование имущественных правоотношений в городе Москве

**Топоркова М. К.** Деятельность органов власти в городе Москве в сфере жилищно-коммунального хозяйства

**Калинина А. А.** Правовые основы государственных закупок в городе Москве

**Романова Г. В.** Деятельность органов власти в городе Москве в сфере охраны окружающей среды

**Афанасьева С. А.** Муниципальная служба в городе Москве

**Пискарева Н. В.** Деятельность судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и права человека (на примере города Москвы)

**Никитаев Д. М.** Реализация принципа светскости государства в деятельности органов власти города Москвы

## **Московская агломерация: проблемы формирования системы управления и мировой опыт**

В ряду вопросов, связанных с классической проблемой «Как обустроить Россию», особое место занимает поиск оптимальных форм политико-административного устройства, отвечающих не только историческим традициям нашей страны и многонациональному характеру ее населения, но и специфике современного социально-экономического развития, растущим потребностям в эффективном управлении логистикой, особенностям динамично меняющегося информационно-коммуникативного пространства.

Территориальное деление всегда являлось одной из важнейших характеристик любого государства. Выбор его модели сопряжен, прежде всего, с выстраиванием особой «архитектуры» властных отношений, «вертикаль» которой обеспечивает системную целостность и управляемость, а «горизонталь» – гибкость и адаптивность. Однако по мере усложнения социальности общества классическая дилемма централизации и сегментарности (в том числе, субординации и координации как методов правового регулирования) оказывается слишком узкой. Перенос акцента на множественность форм социально-правовой организации общества и ее «меняющуюся геометрию» (если пользоваться терминологией документов ЕС) вполне соответствует особенностям современной эпохи – эпохи мультикультурализма, открытого образовательного и коммуникативного пространства, массовых миграционных процессов, эклектичного многообразия культурных форм и фрагментаризации общественного сознания. Однако эта тенденция становится риском для сохранения целостности национального государства и суверенного правового пространства, ограничивает возможность консолидации усилий при столкновении общества с острыми и масштабными проблемами. Усиление «вертикали власти» и унификация политико-административного устройства создает обратный эффект – обеспечивается высокий потенциал мобилизации общественных ресурсов, но снижается уровень адаптивности управленческой системы к быстроменяющейся конъюнктуре, возникают препятствия для спонтанных, естественных форм проявления социальной активности. Выходом из этой ситуации является поиск таких моделей пространственной организации общества, которые обеспечивали бы возможность консолидации человеческих и материальных ресурсов в «кластерах»

прорывного развития, но при этом не создавали дисбаланс в системе властных отношений и не провоцировали рост бюрократизации. Одним из наиболее перспективных вариантов решения этой проблемы является создание и развитие *агломераций* (от лат. *agglomerare* – «присоединять») – интегральных пространственных образований, в состав которых входят города и иные типы поселений, обладающие развитыми социально-экономическими и культурными связями, целостной логистической сетью и единым транспортным пространством, высоким уровнем внутренней мобильности человеческих ресурсов, общей стратегией развития.

Термин «агломерация» закрепился в понятийном аппарате социальных наук сравнительно недавно – в 1973 г. французский географ Мишель Руже ввел его для обозначения распространения «городских видов деятельности» и инфраструктуры города за пределы его административных границ. Само по себе такое явление «городской экспансии» является отнюдь не новым. Специалисты в области исторической урбанистики любят цитировать почти афористическое высказывание, прозвучавшее еще на Земском соборе 1566 г.: «И тому ся стати мочно ли, чтобы городу быти без уезда? Ано и село и деревня без поль и без угодий не живут, а городу как бытии без уезда?»<sup>1</sup>. Но в полной мере интерес к расширению «пространства города» возник только в середине XX в. Это было связано и с темпами урбанизации (в 1850 г. в мире существовало 4 города с миллионным и более населением, в 1900 г. таких городов было уже 19, в 1960 г. – 141), и с ростом значимости городской социально-экономической и культурной инфраструктуры для динамики общественного развития, и с распространением самого городского образа жизни как наиболее комфортного и естественного для социального активизма человека: «Город стал нашим естественным окружением... Современная культура настолько пропитана сугубо городскими смыслами, что, хотя мы и осознаем значительное еще присутствие внегородского населения, по традиции называемого сельским, и само это меньшинство, и его действительные нужды очевидным образом оказываются на периферии общественного внимания»<sup>2</sup>.

В 1960-х гг. процесс урбанизации перешел на качественно новый уровень – только за одно десятилетие численность городского населе-

---

<sup>1</sup> Приговорная грамота Земского собора 1566 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Polen/XVI/1560-1580/Prigovor\\_gram\\_1566/text.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Polen/XVI/1560-1580/Prigovor_gram_1566/text.htm) (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>2</sup> Глазычев В.Л. Урбанистика. М.: Европа, 2008. С.6.

ния на планете увечилась в два раза<sup>3</sup>. Отсюда и обостренное внимание к феномену агломераций как особой форме социальной эволюции. Но следует учесть, что агломерация представляет собой не просто «мегаполис». Это особая пространственная организация человеческой жизнедеятельности, включающая ресурсы совершенно разного типа и предполагающая очень высокий масштаб социальной координации. Не случайно, что большинство значимых градостроительных концепций, возникших во второй половине XX в., исходили скорее из идей реурбанизации, нежели идеала «большого города». Даже сам автор термина «агломерация» М. Руже называл это явление «раковой формой градостроительных образований», а его коллеги Ж. Божё-Гортье и Ж. Шабо именовали агломерации «чудовищами, приговоренными к непрерывному росту»<sup>4</sup>. Пугающий образ мегаполиса, поглощающего огромные территории и перемалывающего в своем «чреве» человеческие судьбы, распространился от страниц фантастических антиутопий до документов Организации Объединенных Наций (так, например, в «Декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии», принятой Генеральной ассамблеей ООН в 2001 г., утверждается, что процесс концентрации населения в городских агломерациях при всех своих позитивных аспектах существенно снижает уровень координации органов власти, создает опасные диспропорции в социальном развитии, деформирует функционирование земельного и жилищного рынка<sup>5</sup>).

Понимание рисков урбанистического процесса привело к развитию представлений об агломерациях в двух направлениях. Первое из них связано с реурбанистической концепцией «расселения»: «Все то, что не помещается в ядре, выносится за его пределы..., а многое из того, что стремится к нему извне, оседает на подступах»<sup>6</sup>. Такой подход предполагает отказ от радиально-кольцевой структуры города и его четко очерченной административной границы. Агломерация включает в себя пригороды, города-спутники и разнообразные зоны, связанные с целевым размещением производственных и рекреационных ресурсов, а также с учетом особенностей природной среды. Для подобной про-

---

<sup>3</sup> Тоффлер Э. Шок будущего. М.: ООО «Издательство АСТ», 2002. С. 36.

<sup>4</sup> Музалевский К.Л. Пространственно-расселенческая структура городской агломерации: согласование интересов населения и обслуживающих компаний. Автореф. дисс. на соиск. уч. степени кандидат эк. наук. Новосибирск, 2012 [Электронный ресурс] URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-kandidatskih-dissertatsii/1/192.php> (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>5</sup> Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии. Принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/habitatdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml) (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>6</sup> Лаппо Г.М. География городов. М.: ВЛАДОС, 1997. С. 34.



странственной организации зачастую даже не используется термин «агломерация» – его заменяют такие понятия как «городской комплекс», «локальная система расселения», «урбанистический ареал». Показательна и терминологическая дихотомия «агломерация – конгломерация» (ассоциация с изначальным смыслом термина «агломерация», который в естественных науках подразумевает синтетический процесс «слипания» мелких частиц с образованием устойчивых крупных).

Альтернативная трактовка формирования и развития агломераций исходит из того, что нет необходимости расплывать ярко выраженное урбанистическое ядро или сдерживать его расширение, если такая структура возникла естественным образом. Вопрос заключается в более рациональном планировании ресурсной и управленческой инфраструктуры агломерации, повышении качества всей ее логистической сети. Классическим примером решения такого вопроса является концепция французского архитектора Ле Корбюзье, предполагающая возможность синтеза трех «форм расселения», возникших еще в «промышленную эпоху»: размещение промышленных объектов относительно транспортных магистралей и взаимосвязанное развитие двух этих сегментов городского пространства («линейный город промышленного производства»); интеграция в городское пространство «единиц сельскохозяйственного производства» (от создания «зеленых заводов» до развития кооперативных, высокотехнологичных центров с элементами сельскохозяйственного производства в интересах города); сосредоточение объектов торговли, науки, культуры, администрации и общественной деятельности, располагаемых на пересечении транспортных магистралей («радиально-концентрический город материального и духовного обмена»)<sup>7</sup>. Схожее решение было предложено в концепции «кинетической системы расселения», подготовленной группой советских исследователей под руководством А. Иконникова и К. Пчельникова. В основе ее лежит идея чередования «концентрированных очагов урбанизации» и «открытых пространств естественной среды»: «Город как рационально организованная система мест приложения труда, жилых комплексов, общественных и культурных учреждений не будет более сплошным массивом бетона, камня и металла, но сохранится система, объединенная многообразными функциональными связями... Современная классификация территории в соответствии с тремя основными категориями функций “труд – быт – отдых”

---

<sup>7</sup> Ле Корбюзье Три формы расселения. Афинская Хартия. Москва: Стройиздат, 1976. С 28-29.

будет терять свое определяющее значение. Места приложения труда будут все более тесно сочетаться с жильем, образуя сложные многофункциональные комплексы. Интервалы между зонами концентрации и застройки тогда полностью займет восстановленная естественная среда»<sup>8</sup>.

На основе этих классических подходов сложилась современная концепция агломерации, которую часто называют «сетевой» (и в этом качестве позиционируют как компонент парадигмальных теорий «сетевого общества», характеризующих современную модель постиндустриального развития). Ключевой особенностью сетевой концепции является отказ от противопоставления урбанистических и реурбанистических тенденций. На первый план выходит фреймовое построение социального пространства с сочетанием структур макро- и микроуровней, комплексом взаимосвязанных узлов (слотов), открытой логистикой и возможностью синергетического саморазвития. Если продолжать аналогии с естественнонаучными характеристиками, то от кинетической организации современная агломерация переходит к термодинамической: ее кластерная структура уже не призвана поддерживать «экологический» баланс между производственной и рекреационной средами, а предполагает интенсификацию всех видов жизнедеятельности человека, возрастание скорости и плотности социальных действий. «Шаговая доступность» социальных объектов любого типа (либо соответствующую транспортная обеспеченность) сочетается с удаленными и даже опосредованными контактами в распределенной коммуникационной среде. Логистическая сеть в значительной степени опирается на технологии инфографики и приобретает визуализированный характер. Все эти черты не являются эксклюзивными – они характеризуют саму суть сетевого общества, а не специфику отдельного типа пространственной организации. Но именно агломерации в полной мере воспроизводят их и становятся олицетворением сетевой социальности, суть которой емко сформулировал Мануэль Кастельс: «Наше общество построено вокруг потоков: капитала, информации, технологий, организационного взаимодействия, изображений, звуков и символов. Потоки есть не просто один из элементов социальной организации, они являются выражением процессов, доминирующих в нашей экономической, политической и символической жизни... Новая пространственная фор-

---

<sup>8</sup> Иконников А., Пчельников К. Кинетическая система расселения // Город и время / Научно-исследовательский институт теории, истории и перспективных проблем советской архитектуры; Институт основных проблем пространственной планировки (Варшава). М.: Стройиздат, 1973. С. 256-259.

ма, характерная для социальных практик, которые доминируют в сетевом обществе и формируют его – это *пространство потоков*<sup>9</sup>.

Сетевая концепция почти полностью вытеснила со страниц научной литературы образ агломерации как «супер-мегаполиса». Не случайно, что среди специалистов в области урбанистики широко распространена точка зрения, согласно которой современные агломерации могут в качестве ядра иметь не доминирующий «город-центр», а несколько сопоставимых по размеру и показателю людности городов, и классификация агломераций должна начинаться с «малых» с людностью до 20 тыс. человек<sup>10</sup>. Возникло даже понятие «сельская агломерация», которое подразумевает, что процессы агломерирования по своей сути вообще не связаны с урбанизацией как «экспансией города»<sup>11</sup>. Да и ключевые характеристики агломерации (относительная компактность территории, тесные административно-политические и организационно-хозяйственные связи, комплексная транспортная, производственная, коммуникативная инфраструктура, целостность рынков труда, недвижимости, земли) носят универсальный характер и применимы к пространственным кластерам совершенно разного типа и происхождения. Но все это отнюдь не означает, что лидирующая роль крупных агломераций, сформировавшихся вокруг ярко выраженного «города-ядра», ушла в прошлое. Агломерации такого типа по-прежнему являются олицетворением урбанизационного процесса, и их повседневная культура, при всей значимости развития «зеленого пояса», остается именно городским пространством. Что особенно важно, именно в крупных городских агломерациях концентрируется «человеческий капитал» современного общества, в том числе наиболее динамично развиваются современные формы образования, происходит преломление миграционных потоков (при всей противоречивости их последствий), аккумулируется активность политических акторов разного типа. Агломерации, возникшие на основе мегаполисов, зачастую являются наследниками исторически возникших центров национальной жизни, и в этом качестве не только сосредотачивают огромные материальные ресурсы, но и обладают особым репутационным потенциалом.

---

<sup>9</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 64.

<sup>10</sup> Волчкова Н.Н., Минаев Н.Н. Теория и практика управления развитием агломераций. Томск: Изд-во ТГАСУ, 2014. С. 22.

<sup>11</sup> Косинский П.Д., Меркурьев В.В., Харитонов А.В. Агломерация как инструмент устойчивого развития сельских территорий региона // Фундаментальные исследования. 2017. № 9-2. С. 450-454.

Значимость крупных городских агломераций подтверждается и статистикой. Так, по прогнозам экспертов ООН к 2030 г. на планете будет уже более 660 городов с населением более 1 млн человек, хотя в настоящее время их только 512, число мегаполисов, то есть городов с численностью населения более 10 млн человек, вырастет с 31 до 41, а общая численность населения мегаполисов составит почти 9 % населения планеты<sup>12</sup>. Однако за этими цифрами скрывается более сложная социальная динамика. По оценкам экспертов, не стоит ожидать увеличения числа мегаполисов ни в Америке, ни в Европе. Прогнозируемая динамика высокоцентрализованной урбанизации касается только ведущих стран Азии и Африки (но при сохранении там более 50 % сельского населения). Исходя из этого процессы централизованной урбанистической агломерации оцениваются как индустриальные по своей природе, характерные для развивающихся стран, которые только локально интегрированы в постиндустриальную реальность. В развитых же странах доминируют процессы субурбанизации. Агломерация здесь становится элементом развития абсолютно большего числа городских населенных пунктов, но опирается на активное развитие пригородов как наиболее комфортных зон приватной жизни человека. В итоге образуется интенсивное «маятниковое» передвижение населения в рамках пространства города – из пригородов в центральную зону Сити и обратно, но благодаря сравнительно небольшим размерам таких агломераций, активному развитию метрополитена и транспортных коммуникаций это не становится большой проблемой. Важно отметить, что субурбанистическая модель агломерации не является результатом внедрения каких-либо градостроительных стратегий. Она обусловлена длительным развитием общества уже после завершившихся модернизационных процессов, когда основой социальной структуры становится массовый средний класс. В такой ситуации исторически возникшие крупные городские агломерации (мегаполисы) уже не становятся объектом внутренних миграций. Они сохраняют роль центров национальной деловой и политической жизни, но в значительной мере приобретают космополитические черты.

Каким образом на фоне мировых тенденций выглядят природа, динамика и перспективы агломерации в Российской Федерации, и какую роль в этом процессе играет Москва? Прежде всего следует отметить, что понятие «агломерация» не имеет в нашей стране нормативно закреплённого статуса и не отражено в административно-

---

<sup>12</sup> «Города в 2016 году». Доклад ООН [Электронный ресурс] URL: <https://riss.ru/demography/demography-analitics/33499/> (дата обращения: 12.01.2019).

территориальном делении. Не существует и официально признанных критериев, параметров агломерации. Однако растущий интерес к этому процессу определяется и его глубокими историческими корнями в России, и объективными условиями, и актуальными политическими задачами.

Внимание к исторической природе российской агломерации имеет отнюдь не академический характер. Существующая на сегодняшний день ситуация в значительной степени отражает наследие длительной и противоречивой истории городской культуры в нашей стране. В полной мере это касается и роли крупных городов, в том числе столичного мегаполиса. Более позднее по сравнению с Европой начало урбанизации и во многом ее искусственный, форсированный характер породили явные диспропорции в пространственной организации российского общества. Огромные территории «окраин» и внутренней «глубинки» даже в конце XIX в. были в минимальной степени охвачены модернизационными процессами. Крупные же городские центры стали сосредоточием и промышленного роста, и торговых потоков, и транспортного строительства, и социокультурных новаций. К тому же в Российской империи сформировался феномен «двух столиц», где за утратившей официальный столичный статус Москвой закрепилась особая роль «сердца России». Характерные строки оставил в своих путевых записках русский писатель М. Н. Загосин: «Вы все найдете в Москве: и столицу с европейским просвещением, и губернские города с их русской физиономией и французскими замашками, и уездные городки с их радушным хлебосольством и дедовскими обычаями. Да что я говорю – города! Вы найдете в Москве самые верные образчики нашего простого сельского быта, вы отыщете в ней целые усадьбы деревенских помещиков с выгонами для скота, фруктовыми садами, огородами и другими принадлежностями сельского хозяйства»<sup>13</sup>.

Советская индустриализация резко изменила баланс между «городом» и «деревней», но и этот виток урбанизации во многом носил искусственный характер – «приток населения в города принял лавинообразный характер, но в итоге страна получила не новых горожан, а переехавших сельских жителей, что затрудняло формирование городского климата и делала наши города похожими на большие деревни»<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Загоскин М.Н. Четыре визита -- Москва и москвичи // Загоскин М.Н. Полное собрание сочинений. М., 1898. Т.7. С.12.

<sup>14</sup> Бабичев К.Н. Отечественный и зарубежный опыт управлений городскими агломерациями // Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований / Отв. ред. Р.Р. Пивненко. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2011. С. 75.

К тому же многие производственные центры в СССР создавались едва ли не на «пустом месте», особенно в годы первых пятилеток и Великой Отечественной войны. Они с успехом выполняли свою экономическую роль, но не формировали полноценные урбанистические ареалы. В итоге роль агломераций в СССР играли промышленные районы, сложившиеся вокруг крупных городских центров и эклектично сочетавшие черты городского и сельского образа жизни. К началу 1960-х гг. их насчитывалось уже более 40. И лишь в 1970-х гг. в рамках стратегии единого народнохозяйственного комплекса и благодаря прорыву в развитии советской теории и практики градостроения урбанистический процесс в нашей стране приобрел более сбалансированный характер. Он включал не только развитие собственно городов, но и распространение многих элементов городской повседневной культуры и инфраструктуры в сельской местности. Помимо оттока населения из села в город происходило достаточно активное перемещение из малых городов в средние и крупные. Такая миграция создавала достаточно сильное демографическое давление на крупнейшие города, но имела важное значение – она стала представлять собой «один из каналов социального продвижения человека, позволяющего ему повысить уровень образования, квалификации, служебного и общественного положения, реализовать жизненные планы»<sup>15</sup>. Число крупных городских агломераций в этот период достигло 108, причем 24 из них сформировалось вокруг «городов–миллионников».

Экономический спад следующего десятилетия и, особенно, драматические события конца 1980-х – начала 1990-х гг. нарушили преемственный характер социально-демографического развития, а распад СССР нанес огромный урон пространственной организации российского общества. Но в 1990-х гг. на фоне радикальных изменений во всех сферах общественной жизни урбанизация получила новый мощный толчок. Сама система расселения в Российской Федерации во многом сохранила черты советской модели. Но именно крупные городские центры стали эпицентром ускоренного развития рыночной инфраструктуры и объектом новой волны оттока населения из сельских районов. В итоге, если в СССР к концу 1970-х гг. доля городского населения составляла 36 %, то в Российской Федерации к концу 1990-х гг. удельный вес городского населения возрос до 73 % от общей числен-

---

<sup>15</sup> Адаевская Т.И. Население городов СССР в 1960–1980 гг. // Вестник Гуманитарного Института ТГУ. 2008. № 1. С. 108.

ности<sup>16</sup>. В городских агломерациях к этому времени проживало уже 66,6 млн чел., т. е. 63 % городского населения и 45 % всего населения России<sup>17</sup>. В современный же период, по оценкам московского проектного института «Гипрогор», только 34 наиболее крупнейшие агломерации России сосредоточивают 50,5 млн человек (т. е. 1/3 населения страны), занимая площадь всего лишь 153,7 тыс. кв. км<sup>18</sup>. Общее количество российских агломераций достигло 124 с охватом 4–5 % территории страны и почти 58 % населения. Внеагломерационные пространства в течение всего этого периода показывали тенденцию убыли населения.

Такой мощный рывок в урбанизации порождал немало диспропорций, отягощенных тяжелыми социальными последствиями радикальной смены общественно-политического строя и экономической модели. Но, в целом, он отвечал и особенностям переходного этапа развития российского общества, и мировым тенденциям. К тому же по мере стабилизации социально-экономического и политического положения в России актуальной становилась задача поиска надежных механизмов ускорения роста, площадок для апробации постиндустриальных форм производства и социального взаимодействия, развертывания инфраструктуры, соответствующей «информационной эпохе». Не случайно поэтому, что в такой ситуации развитие агломераций стало восприниматься как одно из магистральных направлений национального развития. Причем, характерно, что значимость этого направления возрастала по мере того, как модель «внешне-ориентированной модернизации» сменялась на признание приоритетной роли собственных ресурсов роста, упрочение курса на защиту национального суверенитета Российской Федерации, «закрепление и расширение естественных преимуществ российского общества»<sup>19</sup>.

Еще в 2007 г. соответствующие задачи были сформулированы в нормативных документах Министерства регионального развития, а в 2008 г. задача по превращению крупных городских агломераций в один из ключевых «маркеров» инновационного роста была поставлена в

---

<sup>16</sup> Полян П.М., Селиванова Т.И. Городские агломерации России и новые тенденции эволюции их сети // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2007. № 5. С. 23.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Музалевский К.Л. Пространственно-расселенческая структура городской агломерации: согласование интересов населения и обслуживающих компаний. Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. канд. эк. наук. Новосибирск, 2013. С. 2.

<sup>19</sup> О стратегии развития России до 2020 года: выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании Государственного совета, 8 февраля 2008 г. М.: Европа, 2008. С. 20.

Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>20</sup> В 2010 году Правительство России и Администрация Президента РФ подготовили резонансный проект по превращению 20 крупнейших агломераций в основу территориальной организации социально-экономического и гуманитарного развития российского общества, а в перспективе и административного устройства. Причем, предлагалась и новаторская система управления этим процессом – организация государственно-частного партнерства под эгидой особого федерального фонда, который осуществлял бы и мониторинг качества урбанизационных проектов, и контроль над их финансированием, и межведомственную координацию<sup>21</sup>. Несмотря на целый ряд перспективных инициатив, в том числе связанных с интеграцией стратегий территориального и инфраструктурного развития, упрощением миграционного режима, развитием региональной логистики и системы скоростного общественного транспорта, столь радикальные планы вызвали острую критику у экспертно-аналитического сообщества<sup>22</sup>. Тем не менее, с 2013 г. начала работу Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций, а с 2014 г. развернулась подготовка «пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации»<sup>23</sup>. Была разработана «дорожная карта» «Развитие агломераций в Российской Федерации», призванная «осуществить функцию инициации и объединения мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, необходимых для упорядочения и ускорения развития агломераций как базового условия развития постиндустриальной экономики в России в среднесрочной перспективе (на 6 лет)<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства России от 17.11.2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>21</sup> Ведомости. 16.11.2010 [Электронный ресурс] URL: <https://www.vedomosti.ru/archive/2010/11/16> (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>22</sup> Патрушев А.В. Разделение России на 20 агломераций: реальность или утопия? // Экономика региона. 2011. № 1 (25) С. 241-244; Агломерации – генеральный план развала России? / ИА REGNUM [Электронный ресурс] URL: <https://regnum.ru/news/2210111.html> (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>23</sup> О мерах по реализации отбора пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации. Приказ Министерства регионального развития РФ от 18.03.2014 г. № 75 [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/499096497> (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>24</sup> План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/dk> (дата обращения: 12.01.2019).



Несмотря на столь экспансивное продвижение проекта развития российских агломераций реальные результаты этих усилий оказались не столь масштабными. В том числе не началась и полномасштабная реализация того комплекса мер, который предусматривался «дорожной картой». В значительной степени это было связано с осложнением политической обстановки и экономических условий на фоне драматических событий 2014–2015 гг., связанных с украинским кризисом и международными последствиями. Но сама по себе значимость агломерирования, как особого направления модернизации российского общества, не подвергалась сомнению. Так, в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», подготовленном Министерством экономического развития РФ, заявлено, что «основным направлением пространственного развития России станет увеличение насыщенности человеческого капитала, инфраструктуры, ресурсов в больших городах и создание двадцати агломераций с численностью населения более 1 млн человек», и что «эти агломерации будут способны реализовывать специализированные интернациональные функции в мировом разделении труда, станут локомотивами роста, будут развивать новые инновационные кластеры»<sup>25</sup>. По завершении очередного электорального цикла этот вопрос был поставлен и на самом высшем уровне. В 2018 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин инициировал разработку «масштабной программы пространственного развития России... в предстоящие шесть лет»<sup>26</sup>. Но практическая реализация такой стратегии по-прежнему сдерживается целым рядом факторов – от отсутствия необходимой законодательной базы, неразберихи в полномочиях муниципальных образований и конфликтов, связанных с территориальной принадлежностью поселений, до объективной сложности комплексной разработки и реализации совершенно разноуровневых и разнонаправленных мер, необходимых для превращения агломераций в комфортное жизненное пространство.

Характерным примером является реакция депутатов Челябинской областной думы на первые шаги по реализации проекта создания агломерации «Большой Челябинск»: «У людей нет никакого понимания, что такое агломерация, и у нас нет никакого понимания. Этот про-

---

<sup>25</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] URL: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325\\_06](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06) (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>26</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018. [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_291976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/) (дата обращения: 12.01.2019).

ект условно называется “Светлое будущее”... Вся идея, задуманная еще Минрегионразвития, представлялась как территория, где людям живется удобнее, где благами территории пользуются все проживающие на ней люди... Но мы не определили еще до конца, что же мы хотим от агломерации? То есть концепции пока нет. Есть схема территориального планирования. И она позиционируется как некий изначально гибкий инструмент, который по мере составления стратегии, плана действий, может корректироваться»<sup>27</sup>. В этой ситуации сложно прогнозировать успех таких комплексных проектов федерального уровня, как «дорожная карта» 2013 года. Но, тем самым, значительно повышается роль «пилотных проектов», а также реальный опыт развития тех крупных городских агломераций, которые сложились естественным образом и отражают долговременные тенденции в пространственной организации российского общества. Уникальный пример такого рода представляет собой Московская агломерация.

Московская агломерация находится на 15 месте в мире среди крупных городских агломераций по суммарным оценкам территории и плотности населения. В России она в три раза превосходит следующую по размеру Санкт-Петербургскую агломерацию. По официальной статистике только население Москвы составляет более 12 млн человек, оценки же населения агломерации колеблются в диапазоне от 15 до 25 млн человек (это данные для территории в пределах двух пригородных поясов, с пригородной зоной в радиусе 70 км от МКАД). В Московскую агломерацию входит более 70 городов, в том числе 14 с населением свыше 100 тыс. человек. Площадь агломерации составляет почти 26 тысяч кв. км, что в десять раз больше площади города с новой Москвой и почти в 30 раз больше площади города в пределах МКАД. Помимо большей части Московской области сюда входят приграничные районы Владимирской, Тверской, Тульской, Смоленской, Ярославской и Калужской областей.

Статус столицы государства и субъекта федерации, уникальная роль историко-культурного центра, сосредоточение огромной ресурсной базы постиндустриального типа и особые репутационные «активы», связанные со столичными «социальными лифтами», превратили Москву едва ли не в единственный в России аналог мировых агломераций. Так, если, например, в США критерием формирования агломерации становится маятниковая миграция четверти населения муниципальных образований (т. е. не менее 25 % жителей города регулярно

---

<sup>27</sup> Челябинская агломерация – никто не понимает, что делать / ИА REGNUM [Электронный ресурс] URL: <https://regnum.ru/news/economy/2153563.html> (дата обращения: 12.01.2019).

работает в другом городе), то в нашей стране агломерацией считается территориально сближенная группа городов, которая чаще всего не обладает ни общим рынком труда, ни достаточной транспортной инфраструктурой, ни единой стратегией развития. Для московского региона эти проблемы также являются весьма острыми, однако уровень мобильности населения здесь особенно высок еще с советских времен. Наследием советского периода является и модель циклического расширения собственно московского городского пространства, которое на своих «внешних рубежах» формирует зоны активного агломерирования. Что особенно важно, Москва может предложить для населения городов-спутников не только емкий рынок труда, но и развитую социокультурную инфраструктуру – медицинские центры, институты, театры, музеи, досуговые зоны, что позволяет маятниковой миграции выйти за узкие рамки «поездок на работу». С другой стороны, современная Москва унаследовала ярко выраженную концентрическую модель зонального развития: исторический центр города, который превратился в «офисный», «спальные районы», города-спутники и чрезвычайно разнообразная по плотности и типу заселения «периферия», в составе которой «ближняя» и «дальняя» зоны условно разделяются «малым бетонным кольцом». Такая структура способствует маятниковой миграции, но создает и немалые проблемы. В первую очередь это касается транспортной сети.

К 2010 г. транспортная проблема в московском регионе приобрела угрожающий характер – стремительное наращивание объемов городского строительства в предыдущий период, стремительный рост «автомобилизации» населения, расширение рынка труда в годы экономического подъема с соответствующим увеличением ежедневного транспортного потока, связанного с маятниковой миграцией, отсутствие дублирующих направлений магистральных радиальных автомобильных дорог и слабая система хордовых связей между радиальными автомобильными дорогами, отсутствие скоординированной системы управления перевозками, в том числе недостаточное взаимодействие перевозчиков различных форм собственности по транспортному обслуживанию пассажиров, несоответствие параметров автомобильных дорог на границе города Москвы и Московской области и отсутствие эффективной системы управления дорожным движением в самом городе, по сути, поставили Москву перед угрозой транспортного коллапса: загрузка автомобильных дорог превышала их пропускную способность на 42 %, фактическая загрузка всех видов транспорта общего пользования в часы пик превышала провозную способность в среднем

на 22 %, объем перевозок на метрополитене в 1,5–2 раза превышал соответствующие показатели крупнейших мегаполисов мира, а средняя наполняемость вагонов электропоездов метрополитена составляла 5,2 человек на кв. м.

Решение транспортной проблемы стало тем шагом, который позволил перейти к современному этапу развития Московской агломерации. Ключевое значение здесь имела реализация Государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы», принятой в 2011 г.<sup>28</sup> Следует отметить, что и масштаб мероприятий этой программы, и объем финансирования, и модель административного обеспечения ее реализации во многом отразили специфику столичного мегаполиса, обладающего не только бюджетной самодостаточностью, но и возможностью привлечения ресурсов для обслуживания дорог федерального значения. Немаловажную роль сыграла и смена состава московского правительства в 2010 г., которая обеспечила «политическую составляющую» – радикальные шаги по решению транспортной проблемы стали едва ли не ключевым репутационным активом нового Мэра Москвы. В итоге в кратчайшие сроки была реализована претенциозная комплексная программа, сочетавшая меры по оптимизации и координации пассажирских и грузовых перевозок, развитию транспортно-дорожной инфраструктуры, совершенствованию организационно-управленческой деятельности в сфере транспорта, совершенствованию качества услуг, предоставляемых транспортной системой, обеспечению преимущества транспорта общего пользования. Особое значение придавалось созданию системы информационного обеспечения транспортной отрасли Московской агломерации, сочетавшей функции мониторинга и управления, а также внедрению технологий «интеллектуальных транспортных систем». Это позволило создать основу транспортно-логистической системы, функционирующей на территории всего Московского региона. В значительной степени были решены и наиболее насущные задачи по увеличению провозной способности транспорта общего пользования, модернизации транспортных узлов и обеспечению хордовых связей между магистралями. За годы реализации программы (2011–2017 гг.) явно улучшился индекс загруженности дорог – потеря времени из-за трафика в Москве снизилась на 23 %, на 16 % увеличилась средняя скорость личного транспорта на дорогах города, на 10 % выросло число пассажиров, пользующихся обществен-

---

<sup>28</sup> Паспорт Государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/397561/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 12.01.2019).