

Марина ДАНИЛИНА

НАПРАВЛЕНИЯ РЕШЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Экономико-исторические особенности развития Москвы и Московской области наложили отпечаток на организацию системы административного управления. Существование Москвы и Московской области в качестве различных субъектов Российской Федерации и выполнение ими различной роли и функций, с одной стороны, и тенденция к их интеграции и объединению в рамках одного макрорегиона, с другой — создают противоречия в их интересах и вызывают сложности в выработке единой позиции в решении актуальных экономических задач. Проблемы экологии и вывоза мусора, гипертрофированной маятниковой миграции и транспорта, управления лесным хозяйством и водоснабжением, имеющие первостепенное значение для обоих субъектов Федерации, могут быть решены только на основе объединения административных усилий по разработке единой системы планирования развития данного макрорегиона.

Ключевые слова: водоснабжение, загрязнение, Москва, Московская область, население, регион, транспорт, экология

JEL: R11

В настоящее время Московскую область и Москву рассматривают как единый макрорегион. Границы Москвы неоднократно менялись, поглощая все большую территорию Московской области. В 2019 г. возможно дальнейшее увеличение ее территории, т.е. происходит как бы *вращение Москвы в Московскую область*.

Проблемы взаимодействия Московской области и Москвы

Сегодня на территории Московского региона, имеющего самую высокую плотность населения в стране, реально проживает почти 20 млн жителей. Там производится примерно треть ВВП России. Ежегодно столица и Область строят свыше 10 млн кв. м жилья. Такие исторически сложившиеся особенности развития представляют Москву и Московскую область как единую агломерацию с высокой степенью интеграции. Их связывают общая инфраструктура, системы водо-, энерго-, теплоснабжения, социальная, экономическая, политическая,

демографическая, социальная сферы и т.д., а также наличие общих проблем в этих сферах. Все это создает необходимость *реализации единой стратегии развития* данного макрорегиона, кооперации и координации действий для решения общих задач.

В то же время Москва и Московская область — два самостоятельных субъекта Федерации, имеющие разные администрации, статусы и задачи. Москва — столица, которая представляет Россию на мировой арене, активно участвует во внешнеэкономических и внешнеполитических связях, координирует единую стратегию развития и взаимодействие всех регионов страны. Московская область помогает Москве осуществлять ее функции, обслуживая столицу и играя роль дополняющей ее территории, поставщика трудовых и материальных ресурсов. Особенностью Московской области является неравномерность использования ее территории: в городах и поселениях, расположенных близко к Москве, больше плотность населения и инфраструктуры, более интенсивная экономическая деятельность, в то время как по мере удаления от Москвы ситуация обратная. В Московской области наблюдается асимметрия: скопление промышленности на востоке и наличие обширных лесопарковых зон и зеленых территорий на западе, которые используются Москвой в качестве рекреационных ресурсов.

С одной стороны, именно близость к Москве *способствует росту показателей Московской области*, которая по темпам социально-экономического развития занимает ведущее положение не только среди субъектов Центрального федерального округа, но и всей России, входит в число крупнейших регионов по промышленному и научному потенциалу, населению. Важными видами экономической деятельности Московской области являются обрабатывающие производства, сфера обеспечения электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха и сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство. Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) по видам экономической деятельности в январе — июле 2018 г. составил 294 534,9 млн руб., что говорит о достаточно успешной деятельности данного субъекта Федерации.

С другой стороны, *существуют различия* при сравнении ряда показателей Москвы и Московской области. Например, в Москве в среднем более высокие доходы населения, больше возможностей для развития деловых связей, реализации предпринимательской, финансовой, торговой, образовательной, научной деятельности и т.д.

Такие различия в роли и задачах Москвы и Московской области создают проблемы административного управления данного макрорегиона. Кроме того, вследствие расширения территории Москвы и поглощения ею ряда городов и поселений Московской области, остаются неясными административные, правовые и финансовые полномочия Москвы и Московской области по их управлению. Наличие различных интересов у администраций данных субъектов Федерации приводит к отсутствию координации и кооперации по важнейшим вопросам, несогласованности их экономической и инвестиционной,

социальной и демографической, финансовой и налоговой политики, недостаточной степени сотрудничества по вопросам управления человеческим капиталом и миграционной политики.

Таким образом, Москва и Московская область *недостаточно полно используют свой потенциал*, который мог бы иметь синергетический эффект в решении общих проблем.

Так, Москва обладает большими финансовыми, экономическими, научно-техническими и интеллектуальными, промышленными и инфраструктурными ресурсами, Московская область — земельными, трудовыми, сельскохозяйственными, природными ресурсами. Сочетание и совместное развитие и использование этих ресурсов могло бы повысить конкурентоспособность и экономическую активность всего данного макрорегиона в целом. Отсутствие же единства интересов и слаженного механизма лишь мешает эффективному решению проблем. Рассмотрим основные проблемы Московской области более подробно.

Проблема 1. Экология и вывоз мусора

Проблема экологии и мусорных свалок является одной из болезненных тем для Московской области. Ее решение *усугубляется недостатками административной системы*: в интересах администрации Москвы вывезти мусор за ее пределы, у администрации и органов власти Московской области нет четко выработанного подхода. Встречающиеся же нарушения законодательства (не редко при попустительстве и участии властей) зачастую даже носят выраженный коррупционный и криминальный характер.

На постоянный рост объемов мусора влияет и демографическая ситуация: Москва и Московская область — густонаселенные регионы.

Так, согласно оценке, численность постоянного населения Московской области на 1 января 2018 г. (см. табл. 1) свыше 7,5 млн чел. В весенне-летний период за счет увеличения численности населения Московской области до около 10 млн чел., происходит увеличение объема бытовых отходов как минимум на 40%. По данным 2016 г. в рассматриваемом субъекте Федерации ежегодно образуется порядка 9,3 млн т отходов производства и потребления.

Т а б л и ц а 1

Оценка численности постоянного населения Московской области на 1 января 2018 г. и в среднем за 2017 г. по муниципальным образованиям

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января 2018 г.	Среднегодовая численность населения за 2017 г.
Всего по области	7 503 385	7 463 427
В том числе:		
городское	6 123 573	6 093 279
сельское	1 379 812	1 370 148

Источник: [1].

В соответствии с демографическим прогнозом Московской области до 2036 г., к этому времени планируется увеличение численности региона до около 8,7 млн чел. Причем планируется рост как городского, так и сельского населения (см. табл. 2). Соответственно, возрастет и объем отходов.

Т а б л и ц а 2

Демографический прогноз Московской области до 2036 г.* численности населения (на начало года)

Год	Все население, чел.	В том числе		В общей численности населения, в %	
		городское	сельское	городское	сельское
2018	7 508 764	6 137 394	1 371 370	81,7	18,3
2019	7 608 406	6 226 211	1 382 195	81,8	18,2
2020	7 700 459	6 308 970	1 391 489	81,9	18,1
2021	7 784 673	6 385 634	1 399 039	82,0	18,0
2022	7 861 172	6 456 312	1 404 860	82,1	17,9
2023	7 929 815	6 520 878	1 408 937	82,2	17,8
2024	7 992 932	6 581 674	1 411 258	82,3	17,7
2025	8 050 890	6 639 054	1 411 836	82,5	17,5
2026	8 108 023	6 695 652	1 412 371	82,6	17,4
2027	8 164 414	6 751 515	1 412 899	82,7	17,3
2028	8 220 241	6 806 784	1 413 457	82,8	17,2
2029	8 276 093	6 861 995	1 414 098	82,9	17,1
2030	8 332 779	6 917 843	1 414 936	83,0	17,0
2031	8 390 181	6 974 257	1 415 924	83,1	16,9
2032	8 448 367	7 031 323	1 417 044	83,2	16,8
2033	8 507 661	7 089 338	1 418 323	83,3	16,7
2034	8 568 455	7 148 658	1 419 797	83,4	16,6
2035	8 630 856	7 209 418	1 421 438	83,5	16,5
2036	8 695 014	7 271 735	1 423 279	83,6	16,4

* Перспективная численность населения Московской области до 2036 г. рассчитана Федеральной службой государственной статистики по среднему варианту прогноза от базы на начало 2017 г.

Источник: [2].

Кроме того, в дополнение к собственным отходам Московской области постоянным «поставщиком» мусора в данный субъект Федерации является и Москва. В таблице 3 представлены объемы твердых бытовых отходов, вывозимых различными компаниями-исполнителями из округов Москвы. Как видно из таблицы, объем вывезенных твердых бытовых отходов варьировался от 38 690,56 до 97 218,13 т.

Т а б л и ц а 3

Объемы твердых бытовых отходов, вывозимых из округов Москвы, 2018 г.

Округ	Исполнитель	Объем твердых бытовых отходов, т
Центральный административный округ	Эколайн	38 690,56
Северный административный округ	Эколайн	75 145,41
Северо-Восточный административный округ	Хартия	96 584,79
Восточный административный округ	Хартия	92 984,00
Юго-Восточный административный округ	МСК-НТ	77 108,46
Зеленоградский административный округ	МСК-НТ	18 410,13
Юго-Западный административный округ	МКМ-Логистика	97 218,13
Западный административный округ	МКМ-Логистика	66 409,11
Северо-Западный административный округ	СпецТранс	54 787,00

Источник: [3].

Московская область занимает одно из первых мест в Российской Федерации по объему образования и захоронения отходов. В Подмосковье есть сортировочные и отходоперерабатывающие производства, но они не справляются со всем объемом мусора (объем накопления только бытовых отходов уже превысил 120 млн т и продолжает интенсивно увеличиваться).

Для решения проблемы мусора были представлены программы и схемы.

В начале 2010 гг. была разработана *долгосрочная целевая программа* Московской области «Утилизация и обезвреживание отходов производства и потребления в Московской области на 2012–2020 годы». Общий объем средств, направляемых на реализацию мероприятий в рамках данной программы — 16 552 840,1 тыс. руб. Основная цель программы — обеспечение экологической безопасности и предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду и здоровье человека, вовлечение отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья в интересах устойчивого развития Московской области [4].

В 2012 г. С. Шойгу получил данную программу от А.Л. Романовича, который на тот момент являлся депутатом Государственной Думы от Московской области. Впоследствии она была передана исполняющему обязанности губернатора А. Воробьеву. Однако ее реализация фактически так и не началась. Иногда осуществляются отдельные разрозненные проекты, но «системного серьезного подхода, в перспективе обещающего окончательное решение проблемы, так и не видно» [5].

В качестве еще одной меры по решению данной проблемы можно назвать *территориальную схему обращения с отходами*.

Правительством Москвы было опубликовано Постановление от 9 августа 2016 г. № 492-ПП «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» [6]. Данная схема раскрывает данные об объемах мусора в жилом секторе Москвы в течение одного года (4 553 054 т, или 23 505 700 куб. м коммунальных отходов в год). При этом 83% от этого количества попадает на захоронение. Новый закон призван уменьшить эту цифру до 40% до 2025 г. [6].

Территориальная схема была проанализирована несколькими экспертными советами, каждый из которых заявил о наличии существенных недочетов.

Так, по мнению В. Жукова, члена совета при Совете Федерации по аграрной политике и природопользованию и общественного совета Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, базовые проблемы территориальной схемы следующие. Прежде всего именно на Подмоскovie ложится основная нагрузка по утилизации мусора, вывозимого из Москвы. «Москва генерирует порядка 20% мусора всей страны. В ее схеме указано, что отходы в объеме 44 млн т в год удаляются в субъекты Федерации. Мы понимаем, что имеются в виду соседние территории, т.е. Подмоскovie. Первоначально предполагалось, что схемы Москвы и Московской области должны коррелировать друг с другом. На сегодняшний день такого взаимодействия не произошло» [7].

Другой проблемой, по мнению В. Жукова, является несоответствие данной схемы нормам Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» и соответствующего постановления правительства, по которому с 1 января 2017 г. запрещено захоронение некоторых видов отходов, содержащих полезные фракции. «Это упаковка, пластик, стекло, лом черных металлов, макулатура и прочие отходы. Такие отходы составляют до 60% твердых коммунальных отходов. Территориальная схема Подмоскovie предполагает создание мощностей, которые позволят извлекать из мусора полезные фракции, до 2019 г. Пока их не существует» [7].

Представитель Министерства экологии и природопользования Московской области видит решение проблемы в модернизации и повышении эффективности работы мусорообрабатывающего оборудования. По его мнению, «в ближайшие годы подлежат закрытию 12 опасных полигонов. Вместо 39, как это было в 2013 г., к 2019 г. останется 13 объектов. Все они будут представлять собой современные высокотехнологичные комплексы по утилизации отходов — с мусоросортировкой и вторичной переработкой» [8].

За внедрение новых технологий высказывается и губернатор Московской области А. Воробьев. По его словам, «Московская область первая в стране введет такой стандарт, который будет предполагать уникальные современные технологии утилизации, переработки и захоронения мусора». Необходимость повышения эффективности переработки мусора подчеркивает и президент Российской экологической

академии, председатель Центрального совета Всероссийского общества охраны природы, член-корр. РАН В. Грачев: «Все, что подлежит переработке, необходимо переработать. Та часть отходов, которую невозможно переработать или повторно использовать, должна подвергаться термической обработке» [9].

Альтернативным вариантом по решению проблемы является предложение о *вывозе мусора в Архангельскую область*.

На этот проект Москва предлагает выделить 10,5 млрд руб. В течение двадцати лет планируется вывоз до 500 тыс. т твердых бытовых отходов. Для реализации проекта в Архангельской области планируется создание экотехнопарка «Шиес», а в Москве — создание специального экокластера на базе Люберецких очистных сооружений, строительство и ввод в эксплуатацию которых запланированы на 2018–2020 гг. Против реализации данного проекта выступила часть жителей Архангельской области, организовав протестные акции. Для урегулирования протестов губернатор Архангельской области И. Орлов планирует «представить проект в публичной сфере и рассказать, о чем именно идет речь» [10].

Тем не менее данный проект вызвал неприятие не только ряда жителей, но и лидера партии «Альянс Зеленых» А. Закондырина, заявляющего следующее: «В этой связи у меня всего лишь один вопрос: если у мэрии Москвы есть свободные 10 млрд руб. и понимание, каким образом можно безопасно сортировать, перерабатывать и утилизировать отходы, почему они до сих пор не смогли построить ни одного современного предприятия в столичном регионе? Без содержательного ответа на этот вопрос всерьез относиться к подобным проектам не стоит, и тем более не стоит переходить к практической реализации подобных инициатив» [11].

Таким образом, однозначного, согласованного решения проблемы вывоза мусора из Москвы и разгрузки мусорных полигонов Московской области, которое устраивало бы всех, *еще не найдено*. По нашему мнению, необходимо сконцентрировать усилия в сфере модернизации и повышения эффективности использования мусороперерабатывающего оборудования наряду с введением раздельного сбора и последующей переработки мусора. Также необходимо объединение административных ресурсов Москвы и Московской области для совместного решения проблемы вывоза и утилизации для всего макрорегиона в рамках единой системы планирования его развития.

Проблема 2. Гипертрофированная маятниковая миграция

Второй проблемой, обостряющей транспортную проблему, является *ежедневная миграция трудовых ресурсов* в Москву и обратно.

Особенно сложной ситуация становится в летние месяцы, когда многие москвичи живут на дачах. Автомобили жителей области создают дополнительную нагрузку на московские дороги, городские парковки. По мнению министра транспорта Московской области Михаила Олейника, «выделяется четыре основных фактора, влияющих на дефицит парковочных мест: скопление машин у крупных пересадочных узлов

общественного транспорта, нехватка парковки во дворах кварталов плотной жилой застройки, центры притяжения трафика — торговые центры, административные здания и т.д. Четвертый тип встречается реже — это скопления спецтранспорта, такого как большегрузные автомобили, маршрутки, такси» [12].

Московская область занимает первое место по плотности автодорог и железнодорожных путей в России; общая протяженность автомобильных дорог общего пользования — 30,8 тыс. км. Объем перевозок пассажиров транспортом общего пользования составляет примерно 885 млн чел. в год. В данном субъекте Федерации 2350 маршрутов пассажирского транспорта протяженностью 61 тыс. км [13].

Большая нагрузка ложится и на общественный транспорт. В *таблице 4* представлена работа пассажирского автомобильного транспорта общего пользования в январе — августе 2018 г. За этот период автобусами (маршрутными таксомоторами) юридических лиц было перевезено 362 825 тыс. пассажиров, только в августе 2018г. — 46 395,3 тыс. пассажиров.

Т а б л и ц а 4

Работа пассажирского автомобильного транспорта общего пользования в январе — августе 2018 г.

	Август 2018 г.	Август 2018 г. в % к августу 2017 г.	Январь — август 2018 г.	Январь — август 2018 г. в % к янва- рю — августу 2017 г.
Перевезено пассажиров автобусами (маршрутными таксомоторами) юридических лиц, тыс. чел. — всего	46 395,3	102,3	362 825,0	99,1
В том числе:				
организациями, не относящимися к субъектам малого предпринимательства	43 319,3	100,7	340 725,5	98,2
организациями — субъектами малого предпринимательства	3076,0	132,4	22 099,5	115,5
Пассажирооборот автобусов (маршрутных таксомоторов) юридических лиц, тыс. пасс. км — всего	640 885,7	105,7	4 811 633,5	102,3
В том числе:				
выполненный организациями, не относящимися к субъектам малого предпринимательства	520 586,3	97,7	3 972 195,4	95,2
выполненный организациями — субъектами малого предпринимательства	120 299,4	163,3	839 438,1	157,6

Источник: [14].

По оценке Министерства транспорта Московской области, в 2018 г. в Московской области зарегистрировано более 2 млн личных автомобилей; на личных автомобилях совершается около 600 млн поездок в год.

Поток легкового транспорта в часы пик на въезде в Москву составляет 673 тыс. автомашин. Действующие же вокзалы и станции:

- рассчитаны на малый пассажиропоток;
- слабо интегрированы с платформами и городом;
- малопригодны для формирования на их базе полноценных ТПУ [13].

Кроме прочего, транспортная инфраструктура, и прежде всего автомобильный транспорт, негативно влияет на экологическое состояние территории и природные ландшафты [15, с. 116]. Массовый выезд жителей Москвы и Подмоскovie на природу в выходные в Московскую область создает дополнительные транспортные проблемы (пробки и т.д.) и способствует загрязнению лесных массивов, полей, парков (зачастую люди оставляют после себя горы мусора).

К числу основных инфраструктурных проблем Московской области относятся, во-первых, недостаточные провозные и пропускные способности автомобильных и железных дорог (перегружено на 20%).

Во-вторых, несоответствие нормативным требованиям 70% автомобильных дорог.

В-третьих, отсутствие путепроводов и переходов в местах пересечения железных дорог (минимальная потребность: 40 путепроводов, 33 перехода).

В-четвертых, отсутствие инфраструктуры, обеспечивающей интермодальность пассажирского транспорта (потребность: строительство 16 ТПУ и перехватывающих парковок на 80 000 машино-мест).

Ситуацию усугубляют транспортные проблемы, в числе которых прежде всего следует выделить: ухудшение транспортной доступности; снижение безопасности дорожного движения (смертность от ДТП — 24,3 чел. на 100 тыс. населения); низкий уровень качества таксомоторных услуг (отсутствие единых требований к транспортным средствам и перевозчикам); устаревший и изношенный подвижной состав (износ 50% подвижного состава) [16].

Разработанная государственная программа «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2014–2018 годы» и Постановление о внесении изменений в Государственную программу Московской области от 5 октября 2016 г. «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса» [17] привели к реализации и финансированию ряда подпрограмм и нескольким позитивным изменениям и улучшениям. По мнению губернатора Московской области А. Воробьева, «все эти годы мы особое внимание уделяли дорожному строительству. Чтобы разгрузить многочасовые пробки перед шлагбаумами, мы, как обещали, построили при поддержке президента 21 путепровод» [18]. Однако существует и иное мнение, согласно которому транспортная сеть области фактически не получила развития, несмотря на намерения строить легкое метро [19].

Реализация программы не смогла полностью решить транспортную проблему области. Это привело к разработке новой программы Московской области «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2017–2021 годы» [20]. Ее цель — развитие современной и эффективной транспортной системы Московской области,

обеспечивающей комфортные условия жизнедеятельности населения, ускорение товародвижения. Ряд показателей данной программы представлен в *таблице 5*. В частности, планируются закупка новых автобусов (622 в 2021 г.), пилотные маршруты электробусов (825 в 2021 г.), увеличение количества маршрутов (125 в 2021 г.), выпуск транспортных карт (1200 в 2021 г.) и создание транспортно-пересадочных узлов (1407 в 2021 г.).

Т а б л и ц а 5

**Показатели программы Московской области
«Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса
на 2017–2021 годы»**

Показатели	2017	2018	2019	2020	2021
Приобретение автобусов, работающих на маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам Московской области, ед.	475	433	546	616	622
Создание транспортно-пересадочных узлов	3 301	10 343	16 645	9 930	1 407
Увеличение количества маршрутов, обслуживаемых по регулируемым тарифам перевозчиками негосударственных форм собственности, ед.	121	122	123	124	125
Доля поездок, оплаченных с использованием единых транспортных карт, в общем количестве оплаченных пассажирами поездок на конец года, в %	61,0	62,0	63,0	64,0	65,0
Количество единых транспортных карт, находящихся в обращении, тыс. ед.	1000	1100	1150	1200	1200
Повышение транспортной мобильности населения на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и железнодорожном транспорте пригородного сообщения, пасс. км на 1 чел. в год	1897,8	1925,2	1968,9	2013,6	2059,4
Организация пилотных маршрутов с использованием электробусов	663	455	765	770	825

Источник: [20].

В государственной программе 2017–2021 гг. запланирован ряд подпрограмм. В то же время, как подчеркивает руководитель Центра развития региональной политики И. Гращенков, «развитие транспортной инфраструктуры в Московской области, например, невозможно без ее развития в Москве... как показала практика, граница между Москвой и областью по-прежнему создает барьеры» [19]. В 2018 г. было подписано соглашение о сотрудничестве между правительством Москвы и правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона, предусматривающее взаимную интеграцию интеллектуальных транспортных систем, развитие пригородных железнодорожных пассажирских перевозок, а также создание и развитие московских центральных диаметров [21].

По нашему мнению, программа 2017–2021 гг. принесет ряд улучшений. Однако необходимо комплексное развитие транспортной системы на основе объединения административных ресурсов Москвы и Московской области в рамках единой системы развития всего макрорегиона. Важным направлением должно стать развитие общественного транспорта, включая обновление автобусного парка. При этом создание и введение в эксплуатацию новых станций и продление существующих линий метро и МЦК, построение московских центральных диаметров также способно положительно сказаться на решении проблем Московской области и частично разгрузить пассажиропоток в часы пик, когда большое количество людей из Московской области едет на работу в Москву или возвращается обратно домой. Объединение административных ресурсов Москвы и Московской области должно способствовать созданию комфортной системы жизни, равных условий в областных центрах, которые окружают данный макрорегион.

Проблема 3. Конфликт интересов по лесному хозяйству

Еще одна важная проблема — *состояние лесозащитной полосы*.

Если для Москвы лесозащитная полоса — действительно важнейший экологический фактор устойчивости города, то для области, по общему мнению, — это зона максимального развития региона (т.е. здесь интересы Москвы и области приобретают противоположные векторы).

Как заявлял мэр Москвы Ю. Лужков, *столичные власти не доверяют Московской области* в решении вопросов, связанных с функционированием лесозащитной зоны вокруг столицы. По его данным, лесозащитная полоса вокруг города была создана в 60-х гг. прошлого века и составляла порядка 180 тыс. га зеленых насаждений. После того как в 90-х гг. был принят закон о местном самоуправлении, строительство дачных участков в лесозащитной полосе приняло большие масштабы. «У лесозащитной полосы Москвы уже отобрано порядка 200 га. Между тем для разрастающегося города вопросы экологии являются очень важными», — отмечал Ю. Лужков [22].

В настоящее время в лесопарковый защитный пояс Москвы входят 15 городов, а также поселки городского типа и сельские населенные пункты непосредственно окружающих Москву районов Московской области. На количество и состояние деревьев лесозащитной полосы Московской области влияют природные факторы. Самый большой поражающий фактор — это эпидемия короеда-типографа. Начиная с 2010 г. короеды в течение последующих двух лет испортили 74 тыс. га подмосковного леса. Для уничтожения короеда, в соответствии Планом проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в лесном фонде, направленных на борьбу с короедом типографом на 2014–2018 гг., был разработан комплекс мероприятий [23]. Согласно информации председателя Комитета лесного хозяйства Московской области И. Советникова, начиная с 2013 г. был проведен ряд мероприятий, позволивших восстановить 99,7% леса [24].

По нашему мнению, для эффективного решения проблем лесозащитной полосы *необходима разработка комплексной программы* на основе объединения административных ресурсов Москвы и Московской области. Первостепенным должен стать вопрос экологии и сохранности лесов.

Проблема 4. Качественное водоснабжение

Четвертой проблемой является *качество воды*.

Вопрос водообеспечения в Московской области стоит довольно остро. По данным Ассоциации водоснабжения и водоотведения Московской области, на территории данного субъекта Федерации эксплуатируется 2560 водозаборных узлов. Основными источниками хозяйственно-питьевого водоснабжения в регионе являются подземные водоносные горизонты, которые обеспечивают 87% от суммарного объема водопотребления. Обеспеченность населения данного субъекта Федерации питьевой водой из централизованных источников составляет в городских поселениях 95%, в сельских населенных пунктах — 60% [25].

Всего в области эксплуатируется 1410 канализационных насосных станций, 637 комплексов очистных сооружений, из них 78 комплексов расположены в городах и крупных поселках Московской области. Большинство сооружений построены более 30–40 лет назад и используют технологию биологической очистки сточных вод. Физический износ оборудования на таких сооружениях составляет около 60% [25].

Подземные воды подвержены естественным, биологическим, химическим загрязнениям, загрязнениям продуктами разложения свалок твердых бытовых отходов. К примеру, грунтовые воды многих районов Подмосквы избыточно насыщены солями железа и марганца. Этим объясняется неприятный металлический привкус, желтоватый цвет и специфический «железный» запах [26]. При загрязнении подземных вод продуктами разложения свалок твердых бытовых отходов особую опасность представляет собой жидкий фильтрат.

Для решения проблем качества воды была разработана долгосрочная целевая программа Московской области «*„Чистая вода“ Подмосквы на 2013–2020 годы*» [27]. Цель программы — предоставление населению Московской области услуг водоснабжения и водоотведения нормативного качества и в необходимом количестве.

В настоящее время отмечаются некоторые позитивные сдвиги в этом направлении.

Так, согласно информации заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации А. Чибиса, «Московская область за последние несколько лет очень серьезно продвинулась в решении застарелых проблем в водоснабжении. На территории Московской области открываются новые станции водоочистки, а также реализуются масштабные проекты в этой сфере, и жители Подмосквы начинают употреблять качественную питьевую воду. В России планируют реализовать проект «Чистая вода», в рамках которого у 99% городского населения России будет чистая питьевая вода к концу 2024 г.» [28]. По сообщению вице-губернатора Московской области Д. Пестова, в данном субъекте Федерации продолжают ра-

боты по развитию Восточной системы водоснабжения: с начала 2018 г. в Московской области построено и реконструировано 40 водозаборных узлов, что позволило улучшить качество водоснабжения еще 68 тыс. чел. [29]. По информации председателя столичного городского отделения Всероссийского общества охраны природы Э. Расулмухамедова, «в Подмоскowie и Москве в последнее время проводится масштабная работа для улучшения качества воды — это важное направление работы для оздоровления экологической обстановки в регионе» [30].

Согласно результатам программы Московской области «„Чистая вода Подмоскowie» на 2013—2020 годы», по сравнению с 2013 г. число жителей данного субъекта, которым поступала недоброкачественная вода, сократилось более чем в три раза.

Так, если в 2013 г. качественной водой не были обеспечены 1,5 млн жителей региона, то в 2018 г. — только 400 тыс. чел. По итогам 2017 г. доля населения, обеспеченного доброкачественной питьевой водой из централизованных источников, составила 93%, а в 2018 г. этот показатель должен составить 94% [31]. В 2018 г. губернатор Московской области А. Воробьев и мэр Москвы С. Собянин подписали Соглашение о сотрудничестве в целях обеспечения жителей Московского региона чистой питьевой водой [32]. Соглашение предполагает проведение совместных мероприятий по улучшению качества воды [21].

Тем не менее проблема водоснабжения Московской области полностью еще не решена. По нашему мнению, ее можно решать только комплексно для Московской области и Москвы. Это связано с высокой степенью их интеграции и наличием общих проблем. Необходимо тесное взаимодействие администраций двух данных субъектов Федерации, выработка общего плана развития.

* * *

Как мы попытались показать, несмотря на наличие ряда соглашений, программ и проектов, направленных на решение рассмотренных в статье проблем Московской области, они остаются нерешенными. Причины кроются:

- в качестве взаимодействия администраций Москвы и Московской области в этих сферах;
- в отсутствии согласованности и общей стратегии развития;
- в различии интересов, тормозящих эффективное развитие Московской области.

Поэтому только *разработка и реализация единой системы планирования развития региона* на основе сотрудничества двух субъектов Федерации будет способствовать динамичному развитию Московской области. Единая система планирования стратегического развития должна основываться на понимании необходимости оптимального сочетания ресурсов Москвы и Московской области. При этом оба субъекта Федерации должны рассматриваться *как единый макрорегион*, а их администрации — как единое целое. Только такой подход может обеспечить конструктивное взаимодействие и эффективное решение существующих социально-экономических проблем.

Список литературы

1. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/ru/statistics/, по табл. 1: Население, 05.04.2018, Оценка численности постоянного населения Московской области на 1 января 2018 г. и в среднем за 2017 г. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/resources/c7954d80450b9e608f41afde4cdebdf4/%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0+%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%BF%D0%BE+%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D1%8E+%D0%BD%D0%B0+1+%D1%8F%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8F++2018+%D0%B3.doc
2. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/ru/statistics/, по табл. 2: Население, 23.01.2018, Демографический прогноз Московской области до 2035 г. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/resources/d7d47c80442ea57c8a80bbfa17e1e317/%D0%94%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7+%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%B4%D0%BE+2035+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0.doc
3. Портал открытых данных правительства Москвы. URL: <https://data.mos.ru/opendata/2253>
4. Постановление Правительства Москвы от 7 февраля 2012 г. № 144/5 «Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области „Утилизация и обезвреживание отходов производства и потребления в Московской области на 2012—2020 годы”» (утратило силу с 01.01.2014 г. на основании Постановления Правительства Московской области от 27 декабря 2013 г. № 1158/57).
5. Подмоскowie: долгий путь к решению проблемы с утилизацией ТБО // ТАСС. Москва. 23 ноября 2016. URL: <http://mosobl.spravedlivo.ru/005142691.html>
6. Постановление Правительства Москвы «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами». URL: https://www.mos.ru/upload/documents/docs/10082016_64-02-939_16_Sobyanin_SS_Birukov_PP.pdf
7. Экспертное мнение по Мусорным полигонам Подмоскowie. URL: <https://xn--blaknajbabphbx.xn--plai/news/ekspertnoe-mnenie-po-musornym-poligonam-podmoskovya.html>
8. Сжигание мусора на подмоскoвных заводах безопасно и нейтрализует даже диоксины. 24.01.2017. URL: <https://tass.ru/moskovskaya-oblast/3967306>
9. Благодаря разделному сбору мусора объем захоронения отходов можно сократить на треть. 27.04.2018. URL: <https://www.msk.kp.ru/daily/26824/3862281/>
10. Архангельской области пообещали 10 млрд руб. за прием московского мусора. URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/10/2018/5bc7abe39a79476afcb1bc55>
11. Мусорные миллиарды для московских чиновников. 23.10.2018. URL: <https://newsland.com/community/6701/content/musornye-milliardy-dlia-moskovskikh-chinovnikov/6522317>

12. Никитина Е. Интервью министра транспорта Московской области Михаила Олейника газете «Подмосковье сегодня». URL: <http://cbddmo.ru/news/intervyu-ministra-transporta-moskovskoy-oblasti-mikhaila-oleynika-gazete-podmoskove-segodnya/>

13. Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса. URL: <http://old.mt.aismo.ru/userdata/257055.pdf>

14. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/ru/statistics/, по табл. 3: Предпринимательство, 01.11.2018 Транспорт и связь в сентябрь 2018 г. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/resources/b4f7c980478f9ee58944fb6923df9336/9+%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%A2.docx

15. Крылов П.М. Современные транспортно-экологические проблемы городов Московской области и пути их решения // Вестник государственного областного университета. Серия: Естественные науки. 2017. № 4. С. 111–122.

16. Государственная программа «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2014–2018 гг.». URL: <http://mosreg.ru/seychas-v-rabote/gosudarstvennye-programmy/gosudarstvennaya-programma-moskovskoy-oblasti-razvitie-i-funkcionirovanie-dorozhno-transportnogo-kompleksa-na-2014-2018-gody>

17. Постановление Правительства Московской области от 5 октября 2016 г. № 714/36 «О внесении изменений в государственную программу Московской области „Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса”». URL: http://asup2.moinform.ru/upload/iblock/f4d/714_36%20%20%D0%BE%D1%82%2005.10.2016.pdf

18. Правительство Московской области. Официальный сайт. URL: <http://mosreg.ru/seychas-v-rabote/gosudarstvennye-programmy/gosudarstvennaya-programma-moskovskoy-oblasti-razvitie-i-funkcionirovanie-dorozhno-transportnogo-kompleksa-na-2014-2018-gody>

19. Гращенков И. Зайцева О., Петров Н. Московская область: рейтинг неудач. 10.04.2017. URL: <http://polit.ru/article/2017/04/10/mosobl/>

20. Постановление Правительства Московской области от 25 октября 2016 г. № 782/39 «Об утверждении государственной программы Московской области „Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2017–2021 годы”». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/90283712>

21. Соглашение от 15 февраля 2018 г. № 31 между Правительством Москвы и Правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона. URL: <http://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/perechen-dogovorov-i-soglasheniy-mo/2018-god/14-03-2018-12-04-11-soglashenie-ot-15-02-2018-31-mezhdu-pravitelstvom>

22. Москва не доверяет Московской области в вопросах лесозащитной зоны вокруг столицы. URL: http://businesspress.ru/newspaper/article_mId_35_aId_398523.html (дата обращения: 30.10.2018).

23. План проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в лесном фонде, направленных на борьбу с короедом типографом на 2014–2018 г. URL: <http://old.klh.mosreg.ru/userdata/286896.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

24. Подмосковные леса восстановлены на 99,7%. 14.12.2017. URL: <https://ria.ru/eco/20171214/1510916669.html>

25. Состояние систем водоснабжения и водоотведения Московской области. URL: https://www.russfilter.ru/news/state_water_and_wastewater_systems_moscow_region/ (дата обращения: 30.10.2018).

26. Щеглова Е. Подземные воды Подмосковья: что мы пьем. URL: <https://www.kvartirazamkad.ru/magazine/podzemnye-vody-podmoskovya-chto-my-pem>

27. Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области

«„Чистая вода Подмосковья” на 2013–2020 годы». URL: <http://moscow-portal.info/2012/10/25/a158752.htm>

28. В Подмосковье произошел качественный прорыв в решении проблем с водоснабжением. 24.09.2018. URL: <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/minzhkhkh-v-podmoskove-proizoshel-kachestvennyy-proryv-v-reshenii-problem-s-vodosnabzheniem>

29. С начала 2018 г. в Московской области улучшено качество водоснабжения еще 68 тыс. человек. 26.10.2018. URL: <https://watermagazine.ru/novosti/vodosnabzhenie/21783-s-nachala-2018-goda-v-moskovskoj-oblasti-uluchsheno-kachestvo-vodosnabzheniya-eshche-68-tys-chelovek.html>

30. Вода в Московском регионе стала чище. 20.06.2018. URL: <https://mosregtoday.ru/eco/voda-v-moskovskom-regione-stala-chishe---ekspert-/>

31. Пыщечкин И. Завершение программы «Чистая вода» в Подмосковье: новые ВЗУ и итоги за 5 лет. 10.07.2018. URL: <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/realizaciya-programmy-chistaya-voda-v-moskovskoi-oblasti-v-2018-godu>

32. Губернатор Подмосковья и мэр Москвы подписали соглашение о повышении качества питьевой воды. 16.04.2018. URL: <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/organy/gubernator/vorobev-i-sobyanin-podpisali-soglashenie-o-povyshenii-kachestva-pitevoy-vody-1953>

DIRECTIONS OF THE SOLUTION OF THE MAIN ECONOMIC PROBLEMS OF MOSCOW REGION

Economic and historical features of the development of Moscow and the Moscow region have put their mark on the organization of the system of administrative management. The existence of Moscow and the Moscow Region as different subjects of the Russian Federation and the fulfillment by them of various roles and functions, on the one hand, and the trend towards integration and unification of Moscow and the Moscow Region within one macroregion, on the other hand, create contradictions in their interests and cause difficulties in developing a unified approach to the solution of actual economic tasks. The problems of ecology and garbage removal, hypertrophied pendulous migration and transport, forest resources' management and water supply, which are of paramount importance both for Moscow and for the Moscow region, can be solved only on the basis of combining administrative efforts designed to develop a unified planning system for the development of this macroregion.

Keywords: water supply, pollution, Moscow, Moscow region, population, region, transport, ecology

JEL: R11

Дата поступления — 19.10.2018 г.

ДАНИЛИНА Марина Викторовна

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997. e-mail: Danilina.MV@rea.ru

DANILINA Marina V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Senior Scientific Researcher of the Laboratory “Research of the Monetary and Credit System and Analysis of Financial Markets”;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Danilina.MV@rea.ru.

Для цитирования:

Данилина М. Направления решения основных экономических проблем Московской области // Федерализм. 2018. № 4. С. 70–86.

Евгений КИСКИН

**ПЕРСПЕКТИВЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ
(МЕЖДУ ДОГМАТИКОЙ И ПРАГМАТИКОЙ)**

За последние три года число реализуемых в регионах России проектов инициативного бюджетирования выросло более чем в три раза, что свидетельствует об актуальности такой формы вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления. Однако такие практики развиваются в нашей стране в условиях отсутствия необходимого законодательного регулирования. В 2017–2018 гг. активно ведется дискуссия о необходимости законодательного закрепления инициативного бюджетирования и о пределах регуляторного воздействия на данную сферу. В статье обсуждается состояние практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации и перспективы его законодательного регулирования. С точки зрения теории законотворчества анализируются разработанные Минфином России проекты федеральных законов, направленные на регулирование отношений в сфере партисипаторного бюджетирования. С привлечением материалов законодательства субъектов Российской Федерации обосновывается вывод, что в условиях диспозитивного характера муниципально-правового регулирования в России законодательное закрепление инициативного бюджетирования необходимо только в том случае, если оно устанавливает обязательные для органов власти требования в соответствующей сфере и гарантии прав граждан на участие в бюджетном процессе.

Ключевые слова: вовлечение граждан, законы субъектов Российской Федерации, инициативное бюджетирование, местное самоуправление, местный бюджет, партисипаторное бюджетирование, софинансирование

JEL: H72, H76, H79

Практики инициативного или партисипаторного бюджетирования (*participatory budgeting*) достаточно распространены в мире и в наиболее общем виде предполагают активное вовлечение населения в определение направлений расходования части средств бюджета (чаще местного, но имеются и примеры реализации общенациональных программ [1]), а также в контроль за реализацией выбранных гражданами проектов.