

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 338.4

Корякин Виктор Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Правовые основы стратегического планирования в сфере развития транспортного комплекса Российской Федерации: состояние и перспективы

Аннотация. В статье представлен анализ законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации применительно к развитию транспортного комплекса страны. Дана характеристика программных документов, действующих в данной сфере, основными из которых являются Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года и Государственная программа «Развитие транспортной системы», утвержденные Правительством РФ соответственно в 2021 и 2017 гг. Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309, в котором определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, анонсирована разработка национального проекта «Эффективная транспортная система». В связи с этим в статье обоснована необходимость корректировки долгосрочных программных документов в сфере транспорта в целях достижения целевых показателей данного национального проекта.

Ключевые слова: стратегическое планирование; Послание Президента РФ; Транспортная стратегия; государственная программ «Развитие транспортной системы; национальный проект «эффективная транспортная система».

Viktor M. Koryakin,
Doctor of Law, professor,
Russian University of Transport (MIIT)

Legal basis for strategic planning in the development of the transport complex of the Russian Federation: status and prospects

Abstract. The current paper has presented an analysis of the legislation on strategic planning of the Russian Federation in the development of the country's transport complex. There have been analyzed the program documents operating in this area, the main of which are the Transport Strategy of the Russian Federation for the period until 2030 with a forecast for the period until 2035 and the state program "Development of the Transport System", approved by the government of the Russian Federation in 2021 and 2017, respectively. According to the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2024, No. 309, which defines the national development goals of the Russian Federation for the period until 2030 and for the future until 2036, there has been announced the development of the national project "Efficient Transport System". In this regard, the current paper has substantiated the need to adjust long-term program documents in the field of transport to achieve the target indicators of this national project.

Keywords: strategic planning; Message from the President of the Russian Federation; Transport Strategy; state program "Development of the Transport System"; national project "Efficient Transport System".

Устойчивое социально-экономическое развитие нашей страны невозможно без планирования этой деятельности на ближайшую, среднесрочную и более длительную перспективу. В советский период отечественной истории развитие СССР, как известно, осуществлялось на основании пятилетних планов развития народного хозяйства (так называемых «пятилеток»). Первый такой пятилетний план был принят в 1928 г., последний, тринадцатый пятилетний план был рассчитан на период с 1991 по 1995 г., но не был выполнен вследствие распада Советского Союза в 1991 г.

В 1990-е гг. был осуществлен скоротечный и во многом спонтанный переход нашей страны к рыночной децентрализованной экономике. По мнению тогдашних идеологов экономических реформ, рынок, достижение баланса спроса и предложения сами все урегулируют и выстроят эффективную модель экономического развития без жесткого государственного вмешательства. Однако жизнь опровергла эти во многом наивные представления. Результатом не до конца продуманных реформ стали резкое падение экономического производства, обнищание значительной части населения, усиление финансово-экономической зависимости России от западных государств.

В 2000-х гг. стало приходить осознание необходимости усиления государственного регулирования в тех отраслях, от которых зависит безопасность государства, его политический и экономический суверенитет. Это осознание нашло свое нормативное закрепление в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым узаконена

необходимость осуществления долгосрочного планирования в нашей стране. Согласно данному законодательному акту (п. 1 ст. 3) *стратегическое планирование* представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» относит (п. 3 ч. 1):

- а) ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- б) стратегию социально-экономического развития Российской Федерации;
- в) стратегию национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- г) стратегию научно-технологического развития Российской Федерации.

Очередной цикл стратегического планирования в России происходит в настоящее время, отправной точкой которого явилось **Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г.** Как следует из знакомства с данным документом, в нем глава государства уделил как никогда ранее весьма значительное внимание вопросам развития транспортного комплекса страны.

В Послании Президента Федеральному Собранию как одном из основных документов стратегического планирования определены следующие ориентиры развития транспортной системы Российской Федерации на ближайшие шесть лет:

1) развитие общественного транспорта, снижение его возраста. До 2030 г. субъекты РФ дополнительно получают около 40 тыс. автобусов, троллейбусов, трамваев, электробусов. Дополнительно предусматривается на эту программу обновления общественного транспорта 150 млрд руб. из федерального бюджета;

2) скоростное автомобильное движение между Москвой и Казанью в 2024 г. будет продлено до Екатеринбурга, а в 2025 г. — до Тюмени. В перспективе современный и безопасный маршрут пройдет через всю страну — до Владивостока;

3) должно быть построено более 50 обходов городов. Новый значимый автодорожный проект — это строительство трассы Джубга—Сочи. Она

сократит время в пути от трассы М-4 «Дон» до Сочи в четыре раза — до полутора часов — и, более того, позволит активно развиваться Черноморскому побережью;

4) более доступными должны стать авиаперелеты. Нужно повысить авиационную мобильность граждан, к 2030 г. интенсивность авиасообщения в России должна вырасти в полтора раза к уровню прошлого года. Для этого планируется ускорить и развитие внутри- и межрегионального воздушного сообщения. За шесть лет необходимо провести модернизацию инфраструктуры не менее 75 аэропортов — это больше трети аэропортовой сети России. На эти цели будет направлено не менее 250 млрд руб. Это будет прямое бюджетное финансирование. Необходимо обновить и воздушный парк наших авиакомпаний за счет собственных отечественных самолетов. Они должны отвечать всем современным требованиям по качеству, удобству и безопасности;

5) приступаем к созданию высокоскоростных железных дорог. Первый маршрут между Москвой и Петербургом пройдет через Тверь и нашу древнюю столицу — Великий Новгород. Затем будем прокладывать магистрали в Казань и на Урал, в Ростов-на-Дону, на Черноморское побережье, в Минск, в братскую Белоруссию, по другим востребованным направлениям;

6) продолжится масштабная модернизация Центрального транспортного узла. Московские центральные диаметры станут основой для того, чтобы соединить современными скоростными маршрутами столичный регион с Ярославской, Тверской, Калужской, Владимирской и другими областями;

7) необходимо модернизировать и опорную сеть внутренних водных путей. За счет этого обеспечить дополнительные экономические эффекты и в области туризма, в области развития промышленности, развития отдельных чувствительных, очень важных для нас регионов, в том числе регионов Крайнего Севера;

8) должен быть решен вопрос с очередями на пограничных пунктах пропуска. Особенно остро эта проблема стоит на Дальнем Востоке. По регламенту, таможенный досмотр составляет 19 минут, в реальности практически каждый водитель грузовой фуры нередко ждет на границе часами. Перед Минтрансом России стоит конкретная задача: типовое время досмотра грузового транспорта на границе не должно превышать десять минут. Современные технологии позволяют это сделать;

9) обеспечить ритмичную работу транспортного коридора Север—Юг, который свяжет Россию со странами Ближнего Востока и Азии. Его основой станут не только автомобильные маршруты, но и бесшовное железнодорожное сообщение на всем протяжении от наших портов на Балтике и Баренцевом море до побережья Персидского залива и Индийского океана. Также будем наращивать пропускную способность

железных дорог в южном направлении, что позволит активно использовать портовые мощности Азовского и Черного морей;

10) запускается третий этап расширения Восточного полигона железных дорог — БАМа и Транссиба. До 2030 г. их пропускная способность возрастет со 173 до 210 млн т грузов в год. Одновременно должны получить развитие и порты Ванино и Советская Гавань;

11) в зоне особого внимания — дальнейшее развитие Северного морского пути. В прошлом году по нему прошло 36 млн т грузов. Это в пять раз больше рекордного показателя во времена Советского Союза. Будем увеличивать обороты наших северных портов, включая Мурманский транспортный узел, и конечно, наращивать Арктический флот. На базе наших отечественных верфей планируем существенно обновить торговый флот: танкеры, газовозы, контейнеровозы. Это позволит российскому бизнесу выстраивать эффективные торговые потоки в условиях меняющейся логистики, кардинальных перемен в глобальной экономике.

Для того чтобы политические решения, оглашенные Президентом РФ в Послании, приобрели юридическую силу и обязательность для исполнения и реализации, они должны быть переведены на язык официального документа — нормативного правового акта. В этих целях издан Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 **«О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»**. В данном Указе обозначены следующие глобальные цели развития России на ближайшее десятилетие:

— обеспечение устойчивого экономического и социального развития Российской Федерации;

— укрепление государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета;

— увеличение численности населения страны и повышение уровня жизни граждан, основываясь на традиционных российских духовно-нравственных ценностях и принципах патриотизма, приоритета человека, социальной справедливости и равенства возможностей;

— обеспечение безопасности государства и общественной безопасности, открытости внешнему миру, экономического развития, основанного на честной конкуренции, предпринимательстве и частной инициативе, высокой эффективности и технологичности.

Глава государства в рассматриваемом Указе определил национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. (национальные цели). В большинстве этих целей имеется т.н. «транспортная составляющая».

К их числу относятся:

1) национальная цель *«Комфортная и безопасная среда для жизни»*. Для достижения этой цели установлены следующие целевые показатели и задачи, касающиеся транспортной отрасли:

— увеличение к 2030 г. в агломерациях и городах доли парка общественного транспорта, имеющего срок эксплуатации не старше нормативного, не менее чем до 85%;

— увеличение к 2030 г. доли соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог федерального значения и дорог крупнейших городских агломераций не менее чем до 85%, опорной сети автомобильных дорог — не менее чем до 85%, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения — не менее чем до 60%;

— снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в полтора раза к 2030 г. и в два раза к 2036 г. по сравнению с показателем 2023 г.;

— увеличение к 2030 г. авиационной подвижности населения не менее чем на 50% по сравнению с показателем 2023 г. при обеспечении к 2030 г. доли самолетов отечественного производства в парке российских авиаперевозчиков не менее чем 50%;

2) национальная цель *«Устойчивая и динамичная экономика»*. Для ее достижения в части, касающийся транспортной отрасли, предусмотрено увеличение к 2030 г. объема перевозок по международным транспортным коридорам не менее чем в полтора раза по сравнению с уровнем 2021 г. за счет повышения глобальной конкурентоспособности маршрутов;

3) национальная цель *«Технологическое лидерство»* в части, касающейся транспорта, предусматривает обеспечение технологической независимости и формирование новых рынков по таким направлениям, как беспилотные авиационные системы, транспортная мобильность (включая автономные транспортные средства).

Для достижения названных национальных целей в Послании Президента РФ содержится поручение Правительству РФ до 1 сентября 2024 г. разработать (скорректировать) при участии Государственного Совета РФ и представить на рассмотрение Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам блок национальных проектов, среди которых к транспортной отрасли относится **национальный проект «Эффективная транспортная система»**.

Безусловно, данный амбициозный национальный проект будет разрабатываться не на пустом месте, а на базе имеющихся и в целом вполне успешно реализующихся программных документов в транспортной сфере. Наиболее значимыми из них являются Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р, и государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года предусматривает реализацию следующих

долгосрочных целей развития транспортной системы до 2030 г. и на прогнозный период до 2035 г.:

- повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий;
- повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма;
- увеличение объема и скорости транзита грузов и развитие мультимодальных логистических технологий;
- цифровая и низкоуглеродная трансформация отрасли и ускоренное внедрение новых технологий.

Стратегической целью реализации мероприятий Транспортной стратегии является удовлетворение спроса экономики и общества на конкурентоспособные и качественные транспортные услуги.

В соответствии с основополагающими национальными целями и задачами развития Российской Федерации в Стратегии определены миссия, стратегические приоритеты, цели и задачи развития транспортного комплекса. В соответствии с данной системой целеполагания Транспортная стратегия предусматривает реализацию следующих долгосрочных целей развития транспортной системы до 2030 г. и на прогнозный период до 2035 года:

цель 1 «Повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий»;

цель 2 «Повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма»;

цель 3 «Увеличение объема и скорости доставки грузов, в том числе транзитных, и развитие мультимодальных логистических технологий»;

цель 4 «Цифровая и низкоуглеродная трансформация отрасли и ускоренное внедрение новых технологий».

Если сопоставить названные целевые индикаторы Транспортной стратегии с программными установками, изложенными в Послании Президента РФ от 29 февраля 2024 г. и в майском Указе «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», то можно увидеть, что они во многом совпадают. Это позволяет говорить о том, что Транспортная стратегия вполне может и должна быть положена в основу национального проекта «Эффективная транспортная система», который согласно поручению главы государства должен быть разработан до 1 сентября 2024 г.

То же можно сказать о *государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы»*, которая согласно постановлению Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596 является инструментом реализации государственной транспортной политики. Ее приоритеты и цели коррелируют с целями и задачами Транспортной стратегии и направлены на достижение национальных целей развития Российской Федерации, определенных Президентом РФ.

Стратегическими целями государственной транспортной политики развития транспортного комплекса Российской Федерации согласно рассматриваемой программе являются повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий, увеличение скорости и объема доставки грузов, в том числе транзитных, развитие мультимодальных и транспортно-логистических технологий, повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма, увеличение скорости и объема доставки грузов, в том числе транзитных, развитие мультимодальных и транспортно-логистических технологий, цифровая и низкоуглеродная трансформация отрасли.

Одним из ключевых приоритетов развития транспортного комплекса обозначена реализация мероприятий по формированию и развитию Единой опорной транспортной сети [«Единая опорная сеть» — сбалансированная и связанная транспортная сеть, объединяющая в себе важнейшие объекты транспортной инфраструктуры для всех видов транспорта и обеспечивающая функциональное единство транспортной системы, устойчивую взаимосвязь и пространственное развитие крупнейших населенных пунктов, экономических центров, основных минерально-сырьевых и производственных зон, геостратегических территорий, объектов культурного наследия Российской Федерации, наиболее востребованных объектов туризма и рекреационных районов]. Предполагается ликвидировать инфраструктурные ограничения на ней, в том числе за счет развития участков международных транспортных коридоров, сети аэродромов (аэропортов) гражданской авиации, устранения ограничений пропускной способности на подходах к портам, развития магистральной транспортной сети городских агломераций, создания автодорожных обходов крупных городов и других населенных пунктов, ликвидации лимитирующих участков на внутренних водных путях, развития опорной логистической инфраструктуры.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» имеет шесть основных целей:

цель 1 — ускорение товародвижения на основе повышения качества транспортной инфраструктуры на 17,1% относительно уровня 2021 г.;

цель 2 — повышение доступности качественных транспортных услуг для обеспечения транспортной подвижности населения на уровне 14,2 тыс. пасс.-км на 1 жителя;

цель 3 — повышение конкурентоспособности транспортной системы России на мировом рынке транспортных услуг и рост экспорта услуг транспортного комплекса до 30 млрд долл. США;

цель 4 — повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы с целью сокращения числа происшествий на транспорте на единицу транспортных средств на 16,1% относительно уровня 2021 г.;

цель 5 — доведение доли автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, до 60%;

цель 6 — обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85%.

Государственная программа «Развитие транспортной системы» включает четыре подпрограммы:

- 1) «Железнодорожный транспорт»;
- 2) «Дорожное хозяйство»;
- 3) «Гражданская авиация и аэронавигационное обслуживание»;
- 4) «Морской и речной транспорт».

Как представляется, после утверждения национального проекта «Эффективная транспортная система» государственная программа РФ «Развитие транспортной системы» должна либо существенно доработана и переработана, либо должна быть разработана новая государственная программа, скоординированная по срокам, целям и задачам с показателями национального проекта.

Таким образом, практика государственной деятельности по управлению транспортным комплексом страны убедительно показывает, что важнейшим инструментом государственного воздействия на обеспечение устойчивого и поступательного развития транспортного комплекса Российской Федерации является разработка и реализация документов стратегического планирования в данной сфере. На период до 2036 г. основным таким документом должен стать национальный проект «Эффективная транспортная система», разработка которого осуществляется Правительством РФ со сроком представления на рассмотрение Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам до 1 сентября 2024 г.