

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

УДК 338.4

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

### **Некоторые вопросы правового обеспечения проектирования и строительства высокоскоростной железнодорожной магистрالی Москва — Санкт-Петербург**

**Аннотация.** Рассмотрены основные предпосылки для проектирования и строительства в России высокоскоростных железнодорожных линий. Проанализированы исторические аспекты данного вопроса. Дана общая характеристика основных параметров проекта высокоскоростной железнодорожной магистрالی «Москва — Санкт-Петербург», реализация которого в 2024 г. переходит в плоскость практики. Обосновывается необходимость совершенствования правового регулирования вопросов проектирования, строительства и эксплуатации высокоскоростных магистралей как обязательного условия реализации данного проекта. Предложены когерентные изменения и дополнения в транспортное законодательство, направленные на правовую легитимацию высокоскоростного железнодорожного транспорта в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** высокоскоростная железнодорожная магистраль; транспортная стратегия; железнодорожный транспорт; правовое обеспечение строительства железных дорог.

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

### **Some issues of legal support for the design and construction of the high-speed railway Moscow — St. Petersburg**

**Abstract.** There have been considered the main prerequisites for the design and construction of high-speed railway lines in Russia. There have been analyzed historical aspects of this issue. There has been given a general

description of the main parameters of the Moscow-St. Petersburg high-speed railway project, the implementation of which in 2024 is becoming practical. There has been substantiated a necessity to improve legal regulation of issues of design, construction, and operation of high-speed highways as a mandatory condition for the implementation of this project. There have been proposed coherent changes and additions to transport legislation aimed at legal legitimization of high-speed rail transport in the Russian Federation.

**Keywords:** high-speed railway; transport strategy; railway transport; legal support for railway construction.

---

В Российской Федерации, несмотря на ее огромные территориальные пространства и возрастающие потребности в грузовых и пассажирских перевозках, пока отсутствуют реализованные проекты высокоскоростных железнодорожных магистралей (ВСМ) в том смысле, что под ними понимается в мировой практике. Хотя единого стандарта, действующего в различных государствах, не существует, к категории высокоскоростных принято относить железнодорожные линии, построенные для скоростей свыше 250 км/ч (155 миль в час) или модернизированные линии, скорость движения по которым превышает 200 км/ч (125 миль в час) [[https://en.wikipedia.org/wiki/High-speed\\_rail](https://en.wikipedia.org/wiki/High-speed_rail)].

Идея о строительстве высокоскоростных железных дорог в нашей стране вынашивается давно, еще с советских времен отечественной истории. Так, в конце 1980-х годов началось проектирование магистрали на юг России. ВСМ «Центр-Юг» проектировалась с углубленным изучением зарубежного опыта, который на тот момент времени был только во Франции и Японии. Согласно разработанным планам, было намерение строить отдельную скоростную пассажирскую железную дорогу из Москвы через Харьков, которая позже должна была разделиться на два направления — одно в Крым, другое должно было идти через Ростов на Северный Кавказ [1; 2]. Однако в силу ряда причин, прежде всего, финансово-экономического характера, данный проект реализован не был.

На новом этапе развития транспортной системы нашей страны идея о развитии высокосортного железнодорожного транспорта нашла свое отражение в Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р (документ утратил силу с 27 ноября 2021 г. в связи с изданием распоряжения Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р). Стратегией предусматривалось для обеспечения транспортных связей, создания более привлекательных условий для пассажиров, повышения комфортности и безопасности пассажирских перевозок построить высокоскоростные магистрали Санкт-Петербург — Москва, Москва —

Нижний Новгород, Москва — Смоленск — Красное (в рамках международного транспортного коридора № 2).

Тогда же был издан Указ Президента РФ от 16 марта 2010 г. № 321 «О мерах по организации движения высокоскоростного железнодорожного транспорта в Российской Федерации», которым Правительству РФ было поручено утвердить технический регламент, устанавливающий требования к безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта, под которым предложено понимать производственно-технологический комплекс железнодорожного транспорта общего пользования, включающий в себя инфраструктуру железнодорожного транспорта, железнодорожный подвижной состав, другое имущество и предназначенный для обеспечения потребностей физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом на условиях публичного договора, а также в выполнении иных работ (услуг), связанных с такими перевозками, особенностью которых является движение железнодорожного подвижного состава со скоростью свыше 200 км в час.

ОАО «РЖД» данным Указом было определено единственным исполнителем по осуществлению функций заказчика при проектировании инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта.

В этот период были подготовлены несколько проектов строительства ВСМ. Наиболее близким к практической реализации оказался проект строительства ВСМ «Москва—Казань», который был полностью готов уже в 2018 г., однако из-за проблем с финансированием его пришлось отложить. Проект изначально оценивался в 623 млрд руб., но подорожал из-за занижения сметной стоимости и роста цен на строительные материалы на 200 млрд руб. В качестве альтернативы данному проекту была построена и в конце 2023 г. введена в эксплуатацию автомобильная трасса М-12 «Восток» на участке Москва—Казань с перспективой ее продления до Екатеринбурга и далее до Тюмени.

В Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р, была констатирована тревожная тенденция: «В стране по-прежнему отсутствует высокоскоростное железнодорожное сообщение. При этом другие виды транспорта динамично развивались, что в совокупности с ограничениями железнодорожной инфраструктуры привело к снижению удельного веса железнодорожного транспорта в объемах перевозок пассажиров в дальнем следовании. Так, доля железнодорожного сообщения в общем объеме перевозок пассажиров в дальнем следовании сократилась с 43 до 30 процентов за рассматриваемый период».

В целях преодоления данной негативной тенденции в августе 2023 г. на церемонии открытия движения по третьей линии Московских центральных диаметров (МЦД-3) глава Российского государства В. В.

Путин озвучил политическое решение о возведении ВСМ между Москвой и Санкт-Петербургом. Готовый проект строительства протяженностью 680 км был утвержден еще в 2021 г. ВСМ пройдет по территории шести регионов — Москвы и Санкт-Петербурга, Ленинградской, Новгородской, Тверской и Московской областей. В зоне влияния ВСМ Москва—Санкт-Петербург проживает не менее 30 млн человек, что составляет 20 процентов населения страны. Планируется, что по высокоскоростной магистрали поезд сможет добраться из одной столицы в другую за два с половиной часа [2].

Практическое воплощение данного решения началось уже в текущем 2024 г. Начало было положено на состоявшемся 15 февраля 2024 г. совещании по вопросу строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва—Санкт-Петербург, по результатам которого Владимир Путин утвердил перечень конкретных поручений Правительству Российской Федерации, а также иным государственным органам и организациям, направленных на реализацию проекта [Перечень поручений по итогам совещания по вопросу строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва—Санкт-Петербург (утвержден Президентом РФ 5 апреля 2024 г. № Пр-663)].

Учитывая неудачи прошлых попыток строительства ВСМ в России, вызванные недостаточностью финансовых средств, в названном перечне поручений определены основные условия финансирования проекта, которые предусматривают:

а) выделение в 2025 г. из Фонда национального благосостояния средств для предоставления кредитов на строительство объектов транспортной инфраструктуры, необходимых для реализации проекта, в размере не менее 300 млрд. руб. по ставке не более 1 процента годовых с капитализацией процентов в первые 10 лет;

б) предоставление в 2024—2028 гг. капитального гранта за счет средств федерального бюджета на выкуп земельных участков для строительства объектов транспортной инфраструктуры, необходимых для реализации проекта, в размере 28,5 млрд руб.;

в) софинансирование проекта за счет средств: г. Москвы — в размере не менее 150 млрд руб., г. Санкт-Петербурга — не менее 30 млрд руб., Московской области — не менее 20 млрд руб., Ленинградской области — не менее 10 млрд руб., Новгородской области — не менее 6 млрд руб., Тверской области — не менее 5 млрд руб.;

г) предоставление субсидии из федерального бюджета в размере, необходимом для балансировки операционной модели проекта, но не более 299,4 млрд руб., на операционной стадии его реализации.

Основным финансово-правовым механизмом реализации проекта строительства ВСМ «Москва—Санкт-Петербург» определено использование корпоративно-концессионной модели, которая была достаточно детально проработана при подготовке нереализованного

проекта строительства ВСМ «Москва—Казань» [3]. В рассматриваемом перечне поручений Правительству Российской Федерации предписано при участии ОАО «РЖД», ПАО «Сбербанк России» и заинтересованных исполнительных органов субъектов Российской Федерации обеспечить заключение с ООО «ВСМ Две Столицы» концессионного соглашения о реализации проекта по строительству высокоскоростной железнодорожной магистрали, а также заключение с производителем высокоскоростного подвижного состава договора на его поставку и сервисное обслуживание. [ООО «ВСМ Две Столицы» образовано специально для реализации проекта ВСМ «Москва—Санкт-Петербург» (зарегистрировано в ЕГРЮЛ 12 января 2024 г.).]

Законодательную основу концессионного механизма составляет Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», согласно которому по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Рассматриваемым документом (перечнем поручений Президента РФ от 5 апреля 2024 г.) предусматривается распределение рисков возможного снижения прогнозного пассажиропотока на ВСМ «Москва—Санкт-Петербург» между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, на территориях которых планируется ее строительство, и концессионером — ООО «ВСМ Две Столицы», на условиях, в соответствии с которыми возмещение убытков концессионера осуществляется:

- в случае снижения пассажиропотока не более чем на 5% — за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- в случае последующего снижения пассажиропотока на 5—10% — за счет средств концедента;
- в случае снижения пассажиропотока более чем на 10% — путем распределения в равных долях между концедентом и концессионером.

В порядке реализации названного перечня поручений издано распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2024 г. № 1397-р, в соответствии с которым заключено концессионное соглашение о финансировании, создании, эксплуатации инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта общего пользования от станции Крюково (Алабушево) до станции Санкт-Петербург-Главный,

приобретении и эксплуатации высокоскоростного железнодорожного подвижного состава, предназначенного для перевозки пассажиров и (или) багажа на созданной инфраструктуре по маршруту «Москва—Санкт-Петербург», с ООО «ВСМ Две Столицы» без проведения конкурса в соответствии с ч. 1 ст.37 Федерального закона «О концессионных соглашениях». Этим же распоряжением утверждены основные условия концессионного соглашения о финансировании, создании, эксплуатации инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта общего пользования на указанном маршруте.

На состоявшемся 29 июля 2024 г. совещании Председателя Правительства РФ М. В. Мишустина со своими заместителями была озвучена информация о том, что Правительство приняло решение о включении проекта в перечень самоокупаемых. Такое решение позволит привлечь в его реализацию на возвратной основе до 300 млрд руб. из Фонда национального благосостояния. Общий же объем инвестиций в проект оценивается в сумму более 2 трлн руб. [4]

В настоящее время в порядке выполнения поручений главы государства проводится активная нормотворческая деятельность как на федеральном, так и на региональном и ведомственном уровнях, направленная на придание принятым решениям силу юридически обязательных норм. Речь идет и о разработке и уточнении соответствующих технических норм и правил, о проектах планировки территории в целях размещения объектов инфраструктуры ВСМ «Москва—Санкт-Петербург», изъятия земельных участков для этих целей и др.

Есть все основания утверждать, что на этот раз принятые решения будут реализованы и в Российской Федерации появится, наконец, полноценная высокоскоростная железнодорожная магистраль. Как представляется, это направление развития железнодорожного транспорта в России имеет большое будущее. На это нацеливает, в частности, Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г., в которой предусматривается проектирование и строительство ВСМ «Санкт-Петербург—Москва—Казань». Эта ВСМ объединит крупнейшие агломерации европейской части Российской Федерации в зоны двухчасовой доступности. Президент Российской Федерации, давая старт строительству ВСМ «Москва—Санкт-Петербург», также сказал, что после реализации данного проекта будут рассмотрены проекты высокоскоростного движения до Казани и Минска, и до Адлера — через новые регионы Донецк и Луганск [2].

Учитывая данное обстоятельство, представляется необходимым осуществление адаптации действующего транспортного законодательства под специфику функционирования высокоскоростных железных дорог. При этом следует использовать все имеющиеся наработки по данному вопросу как с точки зрения практики нормотворческой деятельности, так

и с позиции научного обоснования изменений законодательства, содержащихся в научных публикациях [5—9].

Обобщая названные источники, а также учитывая новые реалии политической и социально-экономической ситуации в России, в качестве основных ориентиров развития транспортного законодательства в целях легитимации высокоскоростного железнодорожного транспорта можно предложить изменения в законодательные акты, направленные на:

а) законодательное закрепление нормативного понятия высокоскоростного железнодорожного транспорта и его инфраструктуры, а также особенностей функционирования ВСМ;

б) установление особенностей регулирования градостроительных отношений в связи с созданием инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта в части возможности получения разрешения на строительство в отсутствие полного комплекта правоустанавливающих документов на земельные участки, необходимые для размещения инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта, и начала подготовительных работ на земельных участках до получения разрешения на строительство;

в) закрепление правила о том, что решения суда об изъятии объектов недвижимого имущества в целях размещения инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта и сносе самовольных построек подлежат немедленному исполнению в целях возможности прекращения прав правообладателей на основании решения суда первой инстанции

г) введение административной ответственности за несанкционированное проникновение посторонних лиц за ограждение ВСМ и на другие объекты инфраструктуры высокоскоростных железных дорог.

д) внесение в законодательство РФ о налогах и сборах изменений, предусматривающих установление налоговой ставки по налогу на добавленную стоимость в размере 0 процентов при выполнении работ (оказании услуг) по проектированию и строительству ВСМ, а также при оказании услуг по перевозке (организации перевозки) пассажиров по ВСМ, определив период действия указанной ставки налога;

е) дополнение законодательства о транспортной безопасности нормами, предусматривающими повышенные меры обеспечения безопасности инфраструктуры ВСМ, в том числе их защиту от актов диверсий с использованием беспилотных транспортных средств.

Подводя итог рассмотрению вопроса о состоянии правового регулирования высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации, можно констатировать, что оно в настоящее время представлено, главным образом, на подзаконном уровне, причем преобладающее место занимают ведомственные правовые акты. Это не соответствует мировой практике, да и самому статусу проектов создания

сети высокоскоростных железных дорог, которые по масштабности, охвату территорий и влиянию на их социально-экономическое развитие страны относятся к категории проектов общегосударственного значения. В связи с этим на повестке дня стоит вопрос законодательного обеспечения развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в России.

### Литература

1. Киселев, И. П. Развитие высокоскоростного железнодорожного движения в России и СССР (середина XIX—XX век) : автореф. дис. ... д-ра истор. Наук / И. П. Киселев. — Санкт-Петербург, 2011.
2. Лобко, В. Что дадут экономике высокоскоростные магистрали? / В. Лобко, Е. Петров, Т. Ткачева // Российская газета. — 2023. — 27 авг.
3. Мамонова, М. В. Правовой механизм использования инвестиций при строительстве высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва-Казань» / М. В. Мамонова // Право и государство: теория и практика. — 2017. — № 6. — С. 100—103.
4. Кузьмин, В. Высокоскоростная магистраль Москва — Санкт-Петербург будет самоокупаемой / В. Кузьмин // Российская газета. — 2024. — 30 июля.
5. Духно, Н. А. Основные направления совершенствования правового обеспечения развития высокоскоростного железнодорожного транспорта в Российской Федерации / Н. А. Духно, В. М. Корякин // Транспортное право. — 2016. — № 4. — С. 15—20.
6. Духно, Н. А. Правовое обеспечение развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — Москва : Юридический ин-т МИИТ, 2016.
7. Духно, Н. А. Некоторые правовые аспекты высокоскоростного железнодорожного транспорта / Н. А. Духно // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 6 (102). — С. 75—80.
8. Здоров, К. К. Основные направления совершенствования нормативно-правовой базы регулирования транспортной отрасли в Российской Федерации в целях развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации / К. К. Здоров // Вопросы гуманитарных наук. — 2016. — № 5. — С. 40—43.
9. Шульман, Д. О. Обоснование этапности формирования перспективной сети высокоскоростных железнодорожных магистралей : дис. ... канд. техн. наук / Д. О. Шульман. — Санкт-Петербург, 2015.

### References

1. Kiselev, I. P. Razvitiye vysokoskorostnogo zheleznodorozhnogo dvizheniya v Rossii i SSSR (seredina XIX—XX vek) [Development of high-speed rail traffic in Russia and the USSR (mid-19th-20th centuries)]: avtoref. dis. ... d-ra istor. Nauk / I. P. Kiselev. — Sankt-Peterburg, 2011.
2. Lobko, V. Chto dadut ekonomike vysokoskorostnyye magistrali? [What will high-speed highways give to the economy?]/ V. Lobko, Ye. Petrov, T. Tkacheva // Rossiyskaya gazeta. — 2023. — 27 avg.
3. Mamonova, M. V. Pravovoy mekhanizm ispol'zovaniya investitsiy pri stroitel'stve vysokoskorostnoy zheleznodorozhnoy magistrali «Moskva-Kazan'» [Legal mechanism for using investments in the construction of the Moscow-Kazan high-



- speed railway ]/ M. V. Mamonova // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2017. — № 6. — S. 100—103.
4. Kuz'min, V. Vysokoskorostnaya magistral' Moskva — Sankt-Peterburg budet samookupayemoy [The Moscow-St. Petersburg high-speed highway will be self-sufficient ]/ V. Kuz'min // Rossiyskaya gazeta. — 2024. — 30 iyulya.
  5. Dukhno, N. A. Osnovnyye napravleniya sovershenstvovaniya pravovogo obespecheniya razvitiya vysokoskorostnogo zheleznodorozhnogo transporta v Rossiyskoy Federatsii [The main directions for improving the legal framework for the development of high-speed rail transport in the Russian Federation ]/ N. A. Dukhno, V. M. Koryakin // Transportnoye pravo. — 2016. — № 4. — S. 15—20
  6. Dukhno, N. A. Pravovoye obespecheniye razvitiya vysokoskorostnogo zheleznodorozhnogo soobshcheniya v Rossiyskoy Federatsii [Legal support for the development of high-speed rail service in the Russian Federation]: monografiya / N. A. Dukhno, V. M. Koryakin. — Moskva : Yuridicheskiy in-t MIIT, 2016.
  7. Dukhno, N. A. Nekotoryye pravovyye aspekty vysokoskorostnogo zheleznodorozhnogo transporta [Some legal aspects of high-speed rail transport ]/ N. A. Dukhno// Agrarnoye i zemel'noye pravo. — 2013. — № 6 (102). — S. 75—80.
  8. Zdorov, K. K. Osnovnyye napravleniya sovershenstvovaniya normativno-pravovoy bazy regulirovaniya transportnoy otrasli v Rossiyskoy Federatsii v tselyakh razvitiya vysokoskorostnogo zheleznodorozhnogo soobshcheniya v Rossiyskoy Federatsii / K. K. Zdorov [The main directions for improving the regulatory framework for the transport industry in the Russian Federation in order to develop high-speed rail service in the Russian Federation ]// Voprosy gumanitarnykh nauk. — 2016. — № 5. — S. 40—43.
  9. Shul'man, D. O. Obosnovaniye etapnosti formirovaniya perspektivnoy seti vysokoskorostnykh zheleznodorozhnykh magistralei [Justification of the stages of formation of a promising network of high-speed railway lines]: dis. ... kand. tekhn. nauk / D. O. Shul'man. — Sankt-Peterburg, 2015.