

ФЕДЯКИН Алексей Владимирович
доктор политических наук,
профессор, заведующий
кафедрой «История» Российский
университет транспорта,
Москва, Россия
politologia-MIIT@yandex.ru

FEDYAKIN Aleksey Vladimirovich
doctor of political sciences,
professor, head of department
«History» of Russian university of
transport, Moscow, Russia
politologia-MIIT@yandex.ru

**Государственная политика РФ в отношении
городского пассажирского транспорта:
приоритеты и перспективные направления/
State policy of the Russian Federation towards urban
passenger transport: priorities and perspective directions**

Аннотация

В статье анализируются отраслевые документы стратегического планирования РФ и профильные нормативные акты, образующие концептуальную и правовую основу государственной политики современной России в отношении городского пассажирского транспорта. Уточняется роль и место данного вида транспорта общего пользования в транспортной системе страны в целом и пространственных образований городского типа в частности, определяются перспективные направления его развития и ориентированные на их обеспечение задачи в сфере государственной политики.

Ключевые слова

Государственная транспортная политика; современная Россия; городской пассажирский транспорт; документы стратегического планирования; федеральные законы.

Abstract

The article analyzes the branch documents of the strategic planning of the Russian Federation and the relevant normative acts that form the conceptual and legal basis of the state policy of modern Russia in relation to urban passenger transport. It clarifies the role and place of this type of public transport in the transport system of the country as a whole and urban-type spatial formations in particular, determines the perspective directions of its development and the tasks aimed at ensuring them in the field of state policy.

Keywords

State transport policy; modern Russia; urban passenger transport; strategic planning documents; federal laws.

В условиях стремительного роста городов, включая как

малые и средние, так и крупные – мегаполисы¹ – развитие городского пассажирского транспорта становится не только неизбежностью, но и необходимостью. Оно и понятно: решая проблему, с одной стороны, «преодоления» пространства, с другой стороны, его связанности, транспорт в целом и в городах в частности играет системообразующую роль. А тем самым становится важнейшим фактором современной внутренней и внешней политики, стратегически значимым ресурсом в руках государства, а также центральным объектом его организационно-управляющего воздействия. Характеризуя значение городских магистралей, проспектов, улиц и т.д., а также линейных и точечных объектов транспортной инфраструктуры (вокзалы, станции, транспортно-пересадочные узлы и пр.), можно с достаточным основанием использовать терминологию из области медицины: кровеносная система, артерии, сосуды и т.п., уже давно не являющуюся метафорической и применяемую без кавычек.

Неслучайно Президент РФ В.В. Путин отметил: «... пожалуйста, не забывайте про городской транспорт. У нас уже много появляется техники для города, для крупных населенных пунктов. Это и современные автобусы, и трамваи». При этом, по словам главы государства, необходим учет «требований к сохранению природы, с учетом требований к городскому транспорту, особенно в крупных городах, городах-миллионниках, где используется очень много городского транспорта на дизельном топливе... и выбросы в атмосферу создают неблагоприятную обстановку в крупных городах»².

Вообще, приоритетные направления государственной политики современной России в отношении городского пассажирского транспорта нашли отражение в целом ряде отраслевых документов стратегического планирования, принятых на федеральном уровне.

Как известно, важнейшим среди таких документов в транспортной сфере является Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. В содержащемся в ней прогнозе социально-экономического развития транспортного комплекса РФ отмечается, в частности, что «С ростом благосостояния населения потребуются опережающее развитие общественного пассажирского транспорта, особенно в крупных городских агломерациях»³. При этом предлагаемый в документе «Инновационный вариант развития транспортной системы» предусматривает «рост объемов перевозок пассажирами транспортом общего пользования», что повлечет за со-

¹ См.: Федякин И.В. Развитие российских городов и мегаполисов как приоритетное направление современной государственной политики // Вестник Российской нации. 2018. № 5. С. 22-55.

² Цит. по: <http://kremlin.ru/events/president/news/64806> (дата обращения: 10.04.2021).

³ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 12 мая 2018 г. № 893-р) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902132678> (дата обращения: 10.04.2021).

бой «возникновение необходимости строительства и реконструкции автодорожной сети, связывающей новые жилые районы в мегаполисах и пригородные зоны крупных городов с местами приложения рабочей силы, в значительном количестве крупных и средних городов в связи с повышением уровня доходов и качества жизни населения»¹. В Стратегии особо подчеркивается, что «При реализации этого варианта меры по развитию транспортной системы страны будут сосредоточены наряду со столичными агломерациями также в городах, в которых концентрируется значительный инновационный и человеческий капитал. На востоке страны такой сценарий даст импульс развитию гг. Томска, Новосибирска, Красноярска и Иркутска, имеющих значительный объем накопленного инновационного потенциала. При этом важнейшее значение будет иметь «инфраструктурный эффект» формирования агломераций, связанный с реализацией проектов строительства крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов». И далее: «Значительный импульс получит развитие пассажирского транспорта общего пользования. Прежде всего это относится к развитию... городского и пригородного транспорта, в том числе его скоростных видов»².

Не менее важным среди отраслевых документов стратегического планирования в транспортной сфере является Схема территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения, которая, помимо прочего, содержит подраздел «Транспортные коридоры, узлы и совмещенные объекты». В нем предусмотрена реализация таких задач, как, в частности: комплексное развитие Новороссийского транспортного узла (г. Новороссийск), развитие транспортных узлов «Восточный – Находка» (г. Находка) и в г. Екатеринбурге, развитие мультимодального универсального транспортно-логистического узла «Ростовский универсальный порт» (г. Ростов-на-Дону), а также создание транспортной инфраструктуры для формирования комплексной транспортно-логистической системы г. Москвы и Московской области³.

¹ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 12 мая 2018 г. № 893-р) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902132678> (дата обращения: 10.04.2021).

² Там же.

³ Схема территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 19 марта 2013 г. № 384-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 22 января 2021 г. № 112-р) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499009611>

Наконец, особую значимость в числе отраслевых документов стратегического планирования в транспортной сфере представляет Государственная программа РФ «Развитие транспортной системы», действие которой рассчитано на период до 2024 г. Приоритеты развития городского пассажирского транспорта обозначены сразу в нескольких направлениях (подпрограммах), содержащихся в ней. В частности, в рамках направления (подпрограммы) «Железнодорожный транспорт» предусмотрена реализация федерального проекта «Чистый воздух», одной из целей которого является «кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах за счет развития метрополитена»; направлением (подпрограммой) «Дорожное хозяйство» – федерального проекта «Дорожная сеть», предполагающего в том числе «доведение в 2024 году в крупнейших городских агломерациях доли автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности до 85 процентов»; направлением (подпрограммой) «Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации “Развитие транспортной системы”» – федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», ожидаемым результатом которого, помимо прочего, должно стать «обновление подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта в 20 крупнейших городских агломерациях (за исключением Московской и Санкт-Петербургской)»¹.

Приоритеты и основные направления государственной политики РФ в отношении городского пассажирского транспорта получили фиксацию и на законодательном уровне.

Так, особое внимание развитию данного вида транспорта общего пользования уделено в Градостроительном кодексе Российской Федерации². Во-первых, в нем даются определения таким имеющим отношение к городской транспортной инфраструктуре объектам, как:

- линейные объекты (к ним отнесены трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и т.п. сооружения)³;

(дата обращения: 10.04.2021).

¹ Государственная программа РФ «Развитие транспортной системы». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596 (в ред. Постановления Правительства РФ от 28 сентября 2020 г. № 1551) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/556157375> (дата обращения: 10.04.2021).

² Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. ФЗ от 30 декабря 2020 г. № 505-ФЗ) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901919338> (дата обращения: 10.04.2021).

³ При этом реконструкция линейных объектов определяется как «изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение

- транспортно-пересадочный узел (комплекс объектов, включающий в себя земельный участок/участки с расположенными на них, над или под ними объектами транспортной инфраструктуры, а также другими объектами, предназначенными для обеспечения безопасного и комфортного обслуживания пассажиров в местах их пересадок с одного вида транспорта на другой);

- парковка или парковочное место (специально обозначенное и при необходимости обустроенное/оборудованное место, являющееся в том числе частью автомобильной дороги и/или примыкающее к проезжей части и/или тротуару, обочине, эстакаде или мосту либо являющееся частью подэстакадных или подмостовых пространств, площадей и иных объектов улично-дорожной сети и предназначенное для организованной стоянки транспортных средств);

- машино-место (предназначенная исключительно для размещения транспортного средства индивидуально-определенная часть здания или сооружения, которая не ограничена либо частично ограничена строительной или иной ограждающей конструкцией)¹.

Во-вторых, Кодексом устанавливается перечень особо опасных и технически сложных объектов, к числу которых относятся: объекты космической инфраструктуры; объекты инфраструктуры воздушного транспорта, являющиеся особо опасными, технически сложными объектами в соответствии с воздушным законодательством РФ; объекты капитального строительства инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, являющиеся особо опасными, технически сложными объектами в соответствии с законодательством РФ о железнодорожном транспорте; объекты инфраструктуры внеуличного транспорта; портовые гидротехнические сооружения, относящиеся к объектам инфраструктуры морского порта; подвесные канатные дороги.

В-третьих, Градостроительным кодексом предусматривается разработка и принятие программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселения/городского округа. Под ними понимаются документы, устанавливающие перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры местного значения поселения/городского округа, которые предусмотрены также государственными и муниципальными программами, стратегией социально-экономического развития муниципального образования, инвестиционными программами субъектов естественных монополий в области транспорта и т.д. В Кодексе подчеркивается, что программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселения/городского округа разрабатываются и утверждаются на основании утвержденных в установленном порядке генеральных планов поселения/городского округа и должны обеспечивать сбалансированное, перспективное

границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов» 9там же)

¹ Там же.

развитие транспортной инфраструктуры данных территориальных образований в соответствии с потребностями в строительстве, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры местного значения¹.

В-четвертых, Градостроительным кодексом регламентируются вопросы, связанные с комплексным развитием территории. Целями такого развития провозглашаются, в частности:

- обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений/городских округов путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и т.д. характеристик объектов капитального строительства;

- создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий поселений/городских округов, повышения территориальной доступности этих инфраструктур;

- повышение эффективности использования территорий поселений/городских округов, в т.ч. формирование комфортной городской среды, создание мест обслуживания и мест приложения труда².

Еще один документ, являющийся нормативным основанием государственной политики РФ в отношении городского пассажирского транспорта, – ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Им определяется порядок организации и осуществления регулярных перевозок в т.ч. на межмуниципальных (т.е. в границах не менее двух муниципальных районов или городских округов одного субъекта РФ) и муниципальных (т.е. в границах поселения, городского округа или городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) маршрутах, включая их установление, изменение и отмену. Также ФЗ содержит требования к объектам транспортной инфраструктуры (автовокзалам, автостанциям, остановочным пунктам и т.д.) и порядок пользования ими³.

Другой документ в сфере государственной политики РФ

¹ Там же.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. ФЗ от 30 декабря 2020 г. № 505-ФЗ) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901919338> (дата обращения: 10.04.2021).

³ Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ (в ред. ФЗ от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420287403?marker=7D20K3> (дата обращения: 10.04.2021).

в отношении пассажирского транспорта – ФЗ «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно ему, внеуличный транспорт определяется как «технологический комплекс, включающий в себя подвижной состав внеуличного транспорта и объекты инфраструктуры внеуличного транспорта и обеспечивающий перевозку пассажиров и провоз ручной клади по договорам перевозки пассажиров»¹. К видам внеуличного транспорта, согласно ФЗ, отнесены:

1) метрополитен («вид внеуличного транспорта, движение подвижного состава которого осуществляется на электротяге по двум рельсам»);

2) монорельсовый транспорт («вид внеуличного транспорта, движение подвижного состава которого осуществляется на электротяге по ходовой балке, расположенной на эстакаде»);

3) подвесная канатная дорога транспортная («вид внеуличного транспорта, подвижной состав которого перемещается по несущему канату, тяговым канатам или посредством несущего-тягового каната, которые поддерживаются опорами»);

4) фуникулер транспортный (или наземная канатная дорога транспортная – «вид внеуличного транспорта, движение подвижного состава которого осуществляется по рельсовому пути либо эстакаде одним или несколькими тяговыми канатами»)².

Законом регламентируются полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере внеуличного транспорта, в числе которых, в частности, названы: определение основных направлений государственной политики и установление основ правового регулирования в области внеуличного транспорта; проведение единой государственной политики в области развития объектов инфраструктуры внеуличного транспорта; утверждение типовых правил пользования внеуличным транспортом и его технической эксплуатации³.

Характерным примером последних, кстати говоря, являются Типовые правила технической эксплуатации метрополитена, которые «устанавливают порядок движения подвижного состава и организации маневровой работы, функционирования объектов инфраструктуры метрополитена, систему сигналов, относящихся к движению подвижного состава и организации маневровой работы, типы сигнальных приборов, при помощи которых эти сигналы подаются, определяют действия работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

¹ О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 442-ФЗ (в ред. ФЗ от 24 апреля 2020 г. № 147-ФЗ) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/556184650> (дата обращения: 10.04.2021).

² Там же.

³ Там же.

осуществляющих перевозки пассажиров метрополитеном..., при технической эксплуатации метрополитена»¹.

В контексте рассмотрения приоритетов государственной политики в отношении городского пассажирского транспорта в целом и метрополитена как его отдельного вида в частности обращает на себя внимание такой нормативный документ, как ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном». Согласно ему, «обязательное страхование вводится в целях обеспечения возмещения вреда, причиненного при перевозках жизни, здоровью, имуществу пассажиров независимо от вида транспорта и вида перевозок, создания единых условий возмещения причиненного вреда, а также установления процедуры получения выгодоприобретателями возмещения вреда»². При этом основными принципами обязательного страхования в ФЗ провозглашаются «гарантированность возмещения вреда, причиненного при перевозках жизни, здоровью, имуществу пассажиров, за счет выплаты страхового возмещения или осуществления компенсационной выплаты», а также «защита посредством обязательного страхования имущественных интересов перевозчика в случае возникновения его гражданской ответственности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров»³.

В целом, развитие городского пассажирского транспорта, представляющего собой особый вид транспорта общего пользования, – сложную комбинацию выделяемых по различным основаниям путей и средств сообщения (автобусы, троллейбусы, трамваи, электробусы, метрополитены, железные и канатные дороги и т.д.) – в силу своей социальной значимости является одним из приоритетов государственной политики РФ⁴. Процесс ее формирования и реализации, осуществляемый при опоре на концептуальные и нормативные основания, вместе с тем, должен быть гибким, согласовываться с динамично меняющимися реалиями, вызванными как общемировыми

¹ Типовые правила технической эксплуатации метрополитена. Утверждены приказом Минтранса России от 21 декабря 2018 г. № 468 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/552196827> (дата обращения: 10.04.2021).

² Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном. Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 18 декабря 2018 г. № 473-ФЗ // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902352282> (дата обращения: 10.04.2021).

³ Там же.

⁴ Подробно см.: Горбунов А.А. Транспортная политика государства: институты, ресурсы, технологии // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2018. № 1. С. 17-21.

урбанизационными тенденциями, так и отечественной спецификой городской жизни, непреложной логикой генезиса и эволюции населенных пунктов городского типа в нашей стране.

Как было отмечено Президентом РФ, сегодня «В транспортном комплексе России занято около 4,5 миллиона человек. Их стабильная, надежная работа – это основа динамичного развития предприятий и регионов – собственно, всей страны как единого целого», а потому в крайне непростых условиях постковидной реальности «Важно поддержать людей, занятых в сфере перевозок, обеспечить общую устойчивость транспортного комплекса России... Нельзя забывать о том, что в каждом регионе есть компании, которые выполняют задачи важные, системные для конкретной территории. Главным образом речь идет об автобусных... перевозках, пригородном... сообщении... Нужно использовать возникающие резервы транспортного комплекса, ориентировать их на развитие внутреннего туризма, межрегиональных перевозок, на оказание качественных, доступных услуг нашим гражданам»¹.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горбунов А.А. Транспортная политика государства: институты, ресурсы, технологии // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2018. № 1. С. 17-21.

2. Федякин И.В. Развитие российских городов и мегаполисов как приоритетное направление современной государственной политики // Вестник Российской нации. 2018. № 5. С. 22-55.

REFERENCES

1. Gorbunov A.A. Transport policy of the state: institutions, resources, technologies [*Transportnaja politika gosudarstva: instituty, resursy, tekhnologii*] // SEARCH: Politics. Civics. Art. Sociology. Culture: scientific and socio-cultural journal. 2018. No. 1. P. 17-21.

2. Fedyakin I.V. Development of Russian cities and megacities as a priority direction of modern state policy [*Razvitije rossijskikh gorodov i megapolisov kak prioritetnoje napravlenije sovremennoj gosudarstvennoj politik*] // Bulletin of Russian nation. 2018. No. 5. P. 22-55.

¹ Цит. по: <http://kremlin.ru/events/president/news/63309> (дата обращения: 10.04.2021).