

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ С ЦЕЛЬЮ СОЗДАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ВЕЛОИНФРАСТРУКТУРЫ В РОССИИ**

**Шелмаков Сергей Вячеславович**, канд. техн. наук, доц.,  
МАДИ, Россия, 125319, Москва, Ленинградский пр., 64, shelwood@yandex.ru

**Аннотация.** В данной статье анализируются основные нормативные документы, регламентирующие процесс создания велоинфраструктуры и обосновывается ряд первоочередных мер по их совершенствованию.

Проведён анализ текущих редакций Градостроительного кодекса РФ, Федеральных законов «Об организации дорожного движения в РФ», «О безопасности дорожного движения», «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Бюджетного кодекса РФ, Технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог», Постановления Правительства РФ «Требования к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов», Правил дорожного движения в РФ. Выявлены недостатки и противоречия, препятствующие развёртыванию процесса создания велоинфраструктуры и развития велодвижения в России.

Основным препятствием, затрудняющим развитие велоинфраструктуры, является тот факт, что велосипеды и технические средства индивидуальной мобильности (ТСИМ) не рассматриваются в качестве полноценных «транспортных средств». Соответственно, велоинфраструктура рассматривается не как полноценная транспортная инфраструктура, а как элемент благоустройства и рекреации.

Для «запуска» процесса развития велотранспорта необходимо внести поправки в определение таких понятий, как «транспортное средство», «автомобильная дорога», «водитель транспортного средства», явно указав место велотранспорта и ТСИМ в этих понятиях. Это позволит использовать весь наработанный опыт в сфере дорожной деятельности для развития велоинфраструктуры и инфраструктуры для ТСИМ.

Вторым «рычагом» для развития ТСИМ и велотранспорта является механизм разработки Планов комплексного развития транспортной инфраструктуры (ПКРТИ) и Комплексных схем организации дорожного движения (КСОДД). Важно обеспечить действенность и качество этих документов.

Наконец третьим ключевым элементом совершенствования законодательства является более чёткая классификация ТСИМ и велосипедов, а также других транспортных средств в Правилах дорожного движения. Это позволит регламентировать и чётко разграничить правила эксплуатации этих транспортных средств.

**Ключевые слова:** велосипед, пешеходы, технические средства индивидуальной мобильности, велоинфраструктура, законодательство, дорожная деятельность.

### PROPOSALS FOR IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK IN ORDER TO CREATE CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF BICYCLE INFRASTRUCTURE IN RUSSIA

**Shelmakov Sergey V.**, associate professor,  
MADI, 64, Leningradsky Prosp., Moscow, 125319, Russia, shelwood@yandex.ru

**Abstract.** This article analyzes the main normative documents regulating the process of creating a Bicycle infrastructure and justifies a number of priority measures to improve them.

The analysis of the current revision of the town planning code of the Russian Federation, Federal laws "On organization of traffic in Russia", "On road safety", "About highways and about road activity in the Russian Federation", "On General principles of organization of local government in the Russian Federation", the Budgetary code of the Russian Federation, Technical regulations of the Customs Union "road Safety", decrees of the Government of the Russian Federation "Requirements to programmes for the integrated development of transport infrastructure of settlements, urban districts", Traffic regulations in Russia. Shortcomings and contradictions that prevent the deployment of the process of creating a Bicycle infrastructure and the development of Bicycle movement in Russia are identified.

The main obstacle that hinders the development of the Bicycle infrastructure is the fact that bicycles and technical means of individual mobility (TMIM) are not considered as full-fledged "vehicles". Accordingly, the Bicycle infrastructure is considered not as a full-fledged transport infrastructure, but as an element of site improvement and recreation.

To start the process of developing Bicycle transport, it is necessary to amend the definition of such concepts as "vehicle", "road", "driver of the vehicle", explicitly specifying the place of Bicycle transport and TSIM in these concepts. This will allow you to use all the accumulated experience in the field of road activities for the development of Bicycle infrastructure and infrastructure for TMIM.

The second lever for the development of TSIM and Bicycle transport is the mechanism for developing plans for the integrated development of transport infrastructure and Integrated traffic management schemes. It is important to ensure the effectiveness and quality of these documents.

Finally, the third key element of improving legislation is a clearer classification of TMIM and bicycles, as well as other vehicles, in the Traffic regulations. This will allow you to regulate and clearly distinguish the rules of operation of these vehicles.

**Key words:** Bicycle, pedestrians, technical means of individual mobility, велоинфраструктура, legislation, road activities.

## Введение

Наиболее важные нормативные документы, призванные регламентировать процесс создания инфраструктуры для велосипедов и технических средств индивидуальной мобильности (ТСИМ) показаны на рис. 1.



Рис. 1. Структура российского законодательства в сфере создания велоинфраструктуры и организации велодвижения

В данной статье будут проанализированы наиболее важные документы, лежащие в основе организации и финансирования рассматриваемой деятельности.

## Градостроительный кодекс Российской Федерации

Кодекс [1] направлен на обеспечение среди прочего:

- комплексного и устойчивого развития<sup>1</sup> территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, сбалансированного учёта экологических, экономических, социальных и иных факторов;

<sup>1</sup> Устойчивое развитие территорий – обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

- условий для беспрепятственного доступа инвалидам к объектам социального и иного назначения;
- участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия.
- ответственности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Все эти аспекты градостроительной деятельности и принципы крайне важны так как их реализация может сыграть значительную роль в развитии немоторизованной мобильности на основе ТСИМ и велотранспорта.

В Градостроительном кодексе нет прямого упоминания о велоинфраструктуре и пешеходной инфраструктуре. В принципе эти объекты можно рассматривать в качестве «линейных объектов» или как «другие подобные сооружения». Однако, учитывая особую роль велопешеходной мобильности в обеспечении ключевых принципов градостроительной деятельности, **необходимо явное указание на объекты велопешеходной инфраструктуры.**

В Градостроительном кодексе часто используются термины «транспорт», «транспортные средства» и «транспортная инфраструктура», однако определений содержания этих терминов или ссылок на нормативные документы, имеющих такие определения, в кодексе не приводится. Поскольку велосипедный транспорт и ТСИМ пока ещё не осознаются большинством лиц, принимающих решения, в качестве полноценного вида транспорта, **необходимо явное указание на это в Градостроительном кодексе.**

В Градостроительном кодексе регламентируются процедуры общественного участия в процессах разработки градостроительной документации. Однако План комплексного развития транспортной

инфраструктуры (ПКРТИ) в перечень этой документации не включили, что **необходимо исправить**, поскольку транспорт оказывает значительное влияние на качество жизни и интересы населения.

В нормативах градостроительного проектирования устанавливается совокупность расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории различными объектами, в том числе транспортными. Однако в данном случае под транспортом понимают «железнодорожный, водный, воздушный транспорт, автомобильные дороги». Велосипедная и пешеходная инфраструктура в этот перечень не вошла, что не позволяет устанавливать нормативы обеспеченности ею. **Этот пробел кодекса также необходимо исправить.**

При описании видов и состава территориальных зон, устанавливается перечень объектов, размещение которых возможно в жилых и общественно-деловых зонах. В частности там допускается размещать «стоянки автомобильного транспорта, гаражи, объекты, связанные с проживанием граждан и не оказывающие негативного воздействия на окружающую среду» и «иные объекты, связанные с обеспечением жизнедеятельности граждан». Здесь также явно не упоминается о велосипедах и ТСИМ, стоянки или хранилища которых необходимо размещать в этих зонах. Интерпретация же ТСИМ и велосипедов в качестве «иных объектов» слишком зависит от мировоззрений конкретного чиновника или эксперта. Поэтому **необходимо явно включить в обсуждаемый перечень стоянки или хранилища ТСИМ и велосипедов.**

Материалы по обоснованию проекта планировки территории, согласно кодексу, должны содержать среди прочего «схему организации движения транспорта (включая транспорт общего пользования) и пешеходов, отражающую местоположение объектов транспортной инфраструктуры и учитывающую существующие и прогнозные

потребности в транспортном обеспечении на территории, а также схему организации улично-дорожной сети». Представляется необходимым *добавить в этот абзац наряду с транспортом общего пользования и велосипедный транспорт.*

### **Федеральный закон «Об организации дорожного движения в Российской Федерации»**

Принятие закона [2] обусловлено в частности увеличением нагрузки на автодороги, особенно в крупных городах и на подъездах к ним.

Представляется важным отметить следующие нововведения.

Регионы вправе устанавливать ограничения для борьбы с заторами. Так, предусмотрено введение приоритета в движении маршрутных транспортных средств; развитие инфраструктуры в целях обеспечения движения пешеходов и велосипедистов; временного ограничения или прекращения движения транспортных средств. Еще одна мера – взимание платы за пользование парковками.

Решено разрабатывать комплексные схемы организации дорожного движения (КСОДД). Они будут составляться минимум на 15 лет для дорог и (или) их участков в границах одного или нескольких муниципальных образований либо их частей, имеющих общую границу, с численностью населения свыше 10 тыс. жителей и (или) для сетей дорог и (или) их участков в границах регионов. Предусмотрена корректировка схем каждые 5 лет.

В задачи разработки КСОДД входят:

- обеспечение транспортной и пешеходной связанности территорий;
- организация рационального распределения транспортных потоков по сети дорог;
- совершенствование светофорного регулирования и внедрение автоматизированной системы управления дорожным движением;

- организация движения автобусов, в том числе по выделенным полосам;
- определение маршрутов движения транзитных транспортных потоков;
- создание грузового каркаса;
- ограничение движения;
- формирование единого парковочного пространства;
- **организация движения пешеходов и велосипедистов;**
- обеспечение безопасности дорожного движения.

Проекты организации дорожного движения (ПОДД) должны разрабатываться:

- на период эксплуатации дорог или их участков;
- на период введения временных ограничений движения.

ПОДД включают в себя мероприятия по:

- организации движения транспортных средств и пешеходов;
- обустройству отдельных участков, пересечений или примыканий;
- местоположению и обустройству пешеходных переходов;
- обеспечению маршрутов движения детей к образовательным организациям;
- **организации движения велосипедистов и размещения велоинфраструктуры;**
- организации движения маршрутных транспортных средств;
- организации движения грузовых транспортных средств;
- организации пропуска или введению ограничений на движение;
- размещению и обустройству парковок (парковочных мест);
- размещению дорожных знаков;
- нанесению дорожной разметки;

- организации работы светофорных объектов;
- размещению искусственных неровностей;
- устройству ограждений.

Федеральный закон вступил в силу 29 декабря 2018 года.

В данном ФЗ также не приводятся определений понятий «дорога» и «транспортное средство» и нет ссылок на определения из других нормативных документов. **Необходимо внести ясность по поводу этих базовых понятий, сделав акцент на принадлежность велосипедов и ТСИМ к транспортным средствам, а велосипедной и пешеходной инфраструктуры – к дорогам.**

В данном ФЗ используется определение «**Организация дорожного движения (ОДД)** – деятельность по упорядочению движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленная на снижение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов, при условии обеспечения безопасности дорожного движения». Однако в ФЗ № 196 «О безопасности дорожного движения» этот термин трактуется иначе: «**Организация дорожного движения** – комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах». Кроме того, указание критерия «снижение потерь времени» в качестве целевого противоречит принципу №3: «приоритет безопасности дорожного движения по отношению к потерям времени (задержкам) при движении транспортных средств и (или) пешеходов» и принципу №1 «соблюдение интересов граждан, общества и государства при осуществлении организации дорожного движения».

Экономия времени – это только один из многих интересов.

Выделение одного критерия – времени, даже при установлении граничных условий – «при обеспечении безопасности», – явная примитивизация целей и задач организации дорожного движения, ведущая к принятию неверных

решений в данной сфере деятельности. Есть и другие «интересы граждан, общества и государства», например, эффективность использования территории, экономичность, экологичность, комфортность, социальная справедливость и т.п. Поскольку они явно не указаны в законе, то и не будут приниматься во внимание людьми, организующими дорожное движение.

Этот редукционизм находит развитие и в определении следующего термина: *«эффективность организации дорожного движения – соотношение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов до и после реализации мероприятий по организации дорожного движения при условии обеспечения безопасности дорожного движения»*. Вообще-то эффективность означает отношение результата к затратам. Данное определение больше подходит к понятию «результативность», которое определяется как «степень реализации запланированной деятельности».

Если принять указанные определения в качестве руководства к действию, то почти все меры по «успокоению автотрафика», приоритетному развитию общественного транспорта и велопешеходной инфраструктуры окажутся «неэффективными», т.к. увеличивают затраты времени транспортных средств относительно варианта беспрепятственного передвижения на автомобиле. Поэтому *необходимо либо явно указать на многокритериальность оценки эффективности ОДД, либо явно определить правила расчёта потерь времени всеми участниками дорожного движения – пешеходами, пользователями ТСИМ, велосипедистами, пассажирами общественного транспорта, водителями и пассажирами личных автомобилей, – но никак не «транспортными средствами»*.

Вообще создаётся впечатление, что в законе предполагается, что дороги уже построены, и теперь необходимо организовать на них *быстрое*

и *безопасное* дорожное движение. Такая трактовка обречена на неудачу. Во-первых, потому, что только в весьма ограниченных случаях (например, на правильно спроектированной и построенной автомагистрали) эти слова можно объединять союзом «и», в большинстве же остальных случаев больше подходит союз «или». Во-вторых, *разделение деятельности по проектированию, строительству, ремонту, реконструкции и содержанию дорог, деятельности по организации дорожного движения и деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения приводит к неэффективности (в смысле отношения результата и затрат) всех трёх видов деятельности.*

Пересечение сфер действия трёх законов («Об организации дорожного движения...», «О безопасности дорожного движения» и «Об автомобильных дорогах...») просматривается при анализе статьи 11, где перечисляются мероприятия по обеспечению эффективности организации дорожного движения. Некоторые из этих мероприятий (например, части 2, 5 и 6 пункта 1) попадают под сферу действия всех трёх законов. Кроме того, разработка Планов комплексного развития транспортной инфраструктуры (ПКРТИ), предусмотренная Градостроительным кодексом, также невозможна без соответствующей взаимосвязанной проработки альтернативных вариантов комплексных схем организации дорожного движения (КСОДД). Поэтому предлагаемый в обсуждаемом законе вариант подчинённости, когда КСОДД разрабатывается на основе уже утверждённого ПКРТИ, тоже следует признать малоэффективным.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что *назрела необходимость согласования законодательства, регламентирующего всю сферу дорожного транспорта, а вернее «улично-дорожной мобильности». В ходе этого согласования необходимо обеспечить реализацию комплексного многокритериального подхода к обеспечению этой мобильности с выделением общественно значимых приоритетов,*

*в частности развития ОПТ и немоторизованной мобильности на базе ТСИМ и велосипедов.*

### **Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»**

Безопасность движения незащищённых участников дорожного движения – пешеходов, пользователей ТСИМ и велосипедистов – наиболее важная составляющая процесса развития немоторизованной мобильности. Поэтому анализ данного закона [3] представляет особый интерес.

В данном законе под «дорогой» понимается «обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения. Дорога включает в себя одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины и разделительные полосы при их наличии». Первая, общая часть определения, не содержит указания о возможности перемещения по дорогам пешеходов, в том числе использующих ТСИМ, и «погонщиков верховых животных<sup>2</sup>». Вторая, уточняющая часть определения, не содержит упоминания о таких элементах дороги, как «велополоса», «велодорожка», «пешеходная дорожка», «велопешеходная дорожка», хотя эти термины определены в подзаконном акте – Правилах дорожного движения в РФ. Представляется **необходимым исправить указанное несоответствие внесением поправок в рассматриваемый ФЗ.**

Под **транспортным средством** понимается «устройство, предназначенное для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нём». В ПДД вводится детализация этого понятия «**механическое транспортное средство** – транспортное средство, приводимое в движение двигателем». В принципе, под оба этих определения попадают и ТСИМ и велосипеды. Разделение различных типов транспортных средств на две эти категории было сделано для

---

<sup>2</sup> Термин, использующийся в Правилах дорожного движения в РФ для обозначения наездников или всадников.

обобщения требований и правил, относящихся к каждой категории. Однако с появлением особых требований и правил для велосипедистов и с возникновением необходимости разработки некоторых особых требований и правил для ТСИМ, становится очевидным, что этих двух категорий недостаточно. Возникает неоднозначность и необходимость трактовки многих положений рассматриваемого ФЗ и ПДД с точки зрения распространения требований того или иного пункта на велосипеды и ТСИМ.

***Поэтому предлагается использовать явное указание тех категорий ТС, на которые распространяются те или иные пункты ФЗ и ПДД. Классификацию транспортных средств следует гармонизировать с классификацией, применяемой в ТР ТС «О безопасности колёсных транспортных средств» и аналогичным европейским техническим регламентом.***

Под «участником дорожного движения» понимается «лицо, принимающее непосредственное участие в процессе дорожного движения в качестве водителя транспортного средства, пешехода, пассажира транспортного средства», а под «водителем транспортного средства» понимается «лицо, управляющее транспортным средством (в том числе обучающее управлению транспортным средством)». Следует отметить, что из данных определений «выпадают» погонщики верховых животных, поскольку животных нельзя рассматривать в качестве «устройств». Люди, перемещающиеся с использованием ТСИМ, согласно этим определениям, должны интерпретироваться как «водители ТСИМ». Но в этом случае на них должны распространяться общие требования к водителям, перечисленные в ПДД, которые являются неприменимыми к данной группе участников дорожного движения. Именно во избежание этой коллизии в ПДД был введён термин «велосипедист» – лицо, управляющее велосипедом.

Однако в определении ПДД, «пешеход» – лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге либо на пешеходной или велопешеходной дорожке и не производящее на них работу. К пешеходам приравниваются лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя; ведущие велосипед, мопед, мотоцикл; везущие санки, тележку, детскую или инвалидную коляску, а также использующие для передвижения роликовые коньки, самокаты и иные аналогичные средства». Налицо противоречие между федеральным законом и подзаконным актом. Приоритет в случае таких конфликтов имеет федеральный закон. Для устранения указанного противоречия предлагается *ввести термины «техническое средство индивидуальной мобильности (ТСИМ)» и «пользователь технического средства индивидуальной мобильности (пользователь ТСИМ)», исключив из определения пешехода фразу «а также использующие для передвижения роликовые коньки, самокаты и иные аналогичные средства».*

Введение новой группы участников дорожного движения – пользователи ТСИМ, – позволит отдельно для неё регламентировать определённые пункты рассматриваемого ФЗ, других ФЗ и подзаконных нормативных актов. Более подробно эта тема рассмотрена в [4].

### **Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации»**

Само название данного закона [5] предполагает, что по дорогам могут передвигаться только автомобили, поэтому расшифровка термина «транспортные средства» в нём не приводится, по умолчанию воспринимая этот термин как синоним термину «автомобили». Поэтому все упоминания о «транспортных средствах» в данном законе не распространяются явно на велосипеды и ТСИМ. Пешеходная инфраструктура в виде «пешеходных дорожек» и «тротуаров» относится,

согласно данному закону, к «элементам обустройства автомобильных дорог». В принципе велоинфраструктура может также рассматриваться как «элемент благоустройства», но только в качестве интерпретации фразы «другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения».

Соответственно, все положения данного закона не могут быть явно применены к инфраструктуре для передвижения велосипедов и ТСИМ.

Учитывая, что этот закон положен в основу дорожной деятельности как за пределами населённых пунктов, так и в их границах, ***необходимо внести в него поправки, явно относящие велосипеды и ТСИМ к содержанию понятия «транспортные средства», а велоинфраструктуру к содержанию понятий «автомобильная дорога» (велосипедная дорога) и «элементы обустройства автомобильных дорог» (велополосы и велодорожки).***

Корректировка данных понятий позволит использовать все необходимые положения данного закона для создания инфраструктуры для ТСИМ и велосипедов.

**Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»**

Данный закон [6] относит «дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них» к вопросам местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа.

Кроме того, «Правила благоустройства территории муниципального образования» ***могут*** регулировать вопросы «организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок», «обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории

инвалидов и других маломобильных групп населения», «уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период», «организации стоков ливневых вод», «организации освещения территории муниципального образования».

Согласно Градостроительному кодексу, «благоустройство территории – деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий», а «элементы благоустройства – декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории».

Таким образом, в данном ФЗ деятельность по созданию и содержанию велосипедной инфраструктуры не может быть отнесена явно ни к сфере дорожной деятельности, ни к сфере благоустройства территории.

В принципе, муниципальное образование *может* включить данную деятельность в «Правила благоустройства...», что не совсем верно по смыслу, поскольку велоинфраструктура – это всё-таки не «благоустройство», а «дорожная деятельность».

Второй вариант заключается в издании соответствующего муниципального правового акта, «необходимого для реализации решения, принятого путём прямого волеизъявления населения на местном референдуме (сходе граждан)». Другими словами, можно провести референдум о развитии велоинфраструктуры и в случае положительного решения разработать, принять и начать реализовывать необходимые нормативные документы муниципального уровня. Естественно, что этот механизм требует высокой активности заинтересованных лиц и соблюдения всех требований к процедуре организации местных референдумов.

Более простым вариантом является *принятие поправок в ФЗ «Об автомобильных дорогах...», описанных в предыдущей главе*. Тогда деятельность по созданию и содержанию велоинфраструктуры можно будет «легально» рассматривать как «дорожную деятельность» и руководствоваться всеми наработками в этой сфере деятельности.

### **Бюджетный кодекс Российской Федерации**

Статья 179.4 БК РФ [7] определяет дорожный фонд как «часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов».

При принятии решения о возможности осуществления расходов за счёт дорожного фонда необходимо руководствоваться положениями ФЗ №257 «Об автомобильных дорогах...» и принятой Минтрансом в соответствии с этим законом «Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

Как указывалось в предыдущих главах, велоинфраструктура не попадает явно в определение «дорожной деятельности» и «автомобильной

дороги». Поэтому использовать средства дорожных фондов для создания новой велоинфраструктуры не представляется возможным. Однако в «Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» включены некоторые виды деятельности по ремонту и капитальному ремонту на «тротуарах, пешеходных и велосипедных дорожках» и даже «устройство недостающих пешеходных и велосипедных дорожек без дополнительного землеотвода». То есть в проект работ по **капитальному ремонту** автомобильных дорог, проездов и дворовых территорий при соответствующем обосновании **можно** включать работы по созданию определённых велодорожек. Обосновать при этом требуется то, что эта велодорожка является «недостающим» элементом дороги и не требует дополнительного землеотвода.

Для обеспечения источника финансирования для более полного спектра работ по созданию и содержанию велоинфраструктуры, **необходимо скорректировать понятия «дорожная деятельность» и «автомобильная дорога» в ФЗ №257 «Об автомобильных дорогах...», как это было описано ранее в данной статье.** В этом случае средства Дорожных фондов можно будет использовать для создания и содержания велоинфраструктуры и инфраструктуры для ТСИМ.

Кроме того, учитывая необходимость быстрого развития велопешеходной инфраструктуры, связанную с её хроническим недофинансированием, предлагается установить требование направления бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию велопешеходной инфраструктуры в размере не менее 25 процентов объёма бюджетных ассигнований дорожного фонда соответствующего бюджета. Это требование должно действовать до тех пор, пока состояние велопешеходной инфраструктуры не будет признано удовлетворительным на основании установленных процедур оценки её качества.

### ТР ТС 014/2011. Технический регламент Таможенного союза. «Безопасность автомобильных дорог»

Кроме недостатков, характерных для ФЗ №257 «Об автомобильных дорогах...», технические требования данного технического регламента при проектировании (включая изыскания), строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и эксплуатации *не распространяются на улицы населенных пунктов*. Это существенное ограничение сферы деятельности и, соответственно, полезности данного документа. Тем не менее, некоторые его положения относятся к пешеходам и велосипедистам. Так, регламент устанавливает, что «при проектировании автомобильных дорог, проходящих через населённые пункты, должны предусматриваться пешеходные дорожки или тротуары, а при необходимости и велосипедные дорожки. Пешеходные и велосипедные дорожки должны проектироваться при необходимости и вне населенных пунктов вдоль сооружаемых или реконструируемых автомобильных дорог. При этом допускается организация совмещенного велосипедного и автомобильного движения на одной проезжей части в зависимости от разрешенной скорости, интенсивности и состава движения, а также способов разделения велосипедного и автомобильного движения и т.д.».

К сожалению разъяснений по поводу того, в каких случаях «необходимы» велодорожки, в ТР ТС не приводится. Поэтому данный абзац пользы для развития ТСИМ и велодвижения не имеет. *Необходимо внести в данный регламент поправки, устанавливающие обязательные требования к велоинфраструктуре, касающиеся её безопасности.*

**Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 года №1440 «Требования к программам комплексного**

### **развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов»**

Согласно Градостроительному кодексу, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселения (ПКРТИ) – документы, устанавливающие перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры местного значения. ПКРТИ разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления поселения на основании генерального плана поселения и должны обеспечивать сбалансированное, перспективное развитие транспортной инфраструктуры поселения.

Основными принципами разработки Программ являются среди прочего:

- создание условий для немоторизованного (пешеходного и велосипедного) передвижения населения.

Характеристика существующего состояния транспортной инфраструктуры поселения, городского округа включает среди прочего:

- характеристику условий немоторизованного (пешеходного и велосипедного) передвижения.

Перечень мероприятий (инвестиционных проектов) по развитию транспортной инфраструктуры поселения, городского округа для предлагаемого к реализации варианта включает среди прочего:

- мероприятия по развитию инфраструктуры немоторизованного передвижения (пешеходного и велосипедного движения).

Ход разработки программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов по состоянию на начало 2018 г. представлен на рис. 2 [8].



Рис. 2. Статистика по разработке ПКРТИ в субъектах Российской Федерации на начало 2018 года

Однако уровень проработки ПКРТИ в большинстве населённых пунктов можно признать крайне низким. По сути, вместо вдумчивого анализа и творческого подхода в этих документах содержатся формальные отписки.

Поэтому **необходимо внести поправки в «Требования к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов» в части выделения приоритета мер по развитию немоторизованной мобильности и конкретизации требований к её качеству. Для предупреждения формального отношения к выполнению этих требований, необходимо разработать порядок и проводить аудиты региональных и муниципальных ПКРТИ, в том числе стратегий и планов по развитию ТСИМ и велотранспорта. Также необходимо внесение поправок в Градостроительный кодекс в части обязательности проведения общественных обсуждений или публичных слушаний ПКРТИ поселений.**

### **Правила дорожного движения в РФ**

В целом, текущая редакция ПДД регламентирует подавляющее большинство ситуаций, связанных с велодвижением и использованием ТСИМ. Однако последние тенденции в развитии ТСИМ и велосипедов обуславливают возникновение новых проблем.

Во-первых, всплеск использования ТСИМ различной конструкции и имеющих технические характеристики, близкие к характеристикам велотранспорта, породил проблему интерпретации пользователей ТСИМ в качестве пешеходов. Использование пешеходной велоинфраструктуры для передвижения людей с использованием некоторых конструкций ТСИМ, обладающих высокой скоростью или большими габаритами, снижает взаимную безопасность движения и пешеходов и пользователей этих ТСИМ. Поэтому *необходимо выделение пользователей ТСИМ из категории пешеходов и регламентация условий использования этих технических средств: предельные разрешённые скорости при движении по пешеходной зоне и велоинфраструктуре*. Сложность администрирования этих требований не должна являться аргументом для отказа от них, т.к. в данном случае важно не наказывать, а проинформировать о том, как правильно и безопасно осуществлять перемещение.

Во-вторых, отсутствие безопасной велоинфраструктуры приводит к использованию велосипедистами пешеходной инфраструктуры. ПДД разрешают велосипедистам двигаться по тротуару или пешеходной дорожке, «если отсутствуют велосипедная и велопешеходная дорожки, полоса для велосипедистов, либо отсутствует возможность двигаться по ним, а также по правому краю проезжей части или обочине». «Отсутствие возможности движения» интерпретируется большинством велосипедистов как «отсутствие возможности *безопасного* движения». И хотя в российском законодательстве нет указаний на то, при каком уровне опасности наступает состояние «отсутствия возможности движения», в зарубежных руководствах по проектированию велоинфраструктуры совместное движение автотранспорта и велосипедов считается возможным лишь при очень низкой интенсивности и скорости автотрафика. На таких дорогах велосипедисты, как правило, интуитивно выбирают вариант движения по проезжей части. На улицах с интенсивным скоростным

автотрафиком большинство велосипедистов справедливо полагают вариант движения по проезжей части недопустимо рискованным, предпочитая движение по тротуарам. Субъективная безопасность – широко распространённый критерий для оценки качества организации дорожного движения. Поэтому *следует «легализовать» этот выбор в ПДД, дополнительно подчеркнув необходимость «не подвергать опасности и не создавать помех движению иных лиц».*

В-третьих, определение понятия велосипеда предусматривает возможность установки на него электромотора мощностью до 250 Вт, отключающегося при достижении им скорости 25 км/ч. В международной практике такие электровелосипеды называются «педэлеки». Более мощные модели электровелосипедов интерпретируются как мопеды со всеми вытекающими последствиями. Однако мощность двигателя в данном случае является избыточным требованием по отношению к обеспечению безопасного движения. Достаточно того, что электромотор отключается при скорости 25 км/ч, и массогабаритные характеристики подобны «обычным» электровелосипедам. К тому же некоторые модели электровелосипедов имеют несколько режимов работы вспомогательного электрооборудования. Их владельцы могут использовать их в большинстве случаев только в режиме «педэлека», используя «избыточные» возможности вне дорог общего пользования – например, на специальных спортивных трассах. Поэтому *предлагается расширить мощностной диапазон «педэлеков» до значения, не превышающего 1000 Вт, а также регламентировать максимальную разрешённую скорость (электро)велосипедов при их движении по специализированной велоинфраструктуре.* Для разных видов велоинфраструктуры эта скорость может быть различной. Сложность администрирования этих требований не должна являться аргументом для отказа от них, т.к. в

данном случае важно не наказывать, а проинформировать о том, как правильно и безопасно осуществлять перемещение.

Кроме решения перечисленных проблем, **необходимо более чёткое определение понятий «транспортное средство» и «водитель транспортного средства», о чём уже упоминалось в данной статье.**

### **Вывод**

Анализ российского законодательства показал, что основным препятствием, затрудняющим развитие велоинфраструктуры, является тот факт, что велосипеды и ТСИМ **не рассматриваются в качестве полноценных «транспортных средств»**. Соответственно, **велоинфраструктура рассматривается не как полноценная транспортная инфраструктура, а как элемент благоустройства и рекреации.**

Для «запуска» процесса развития ТСИМ и велотранспорта **необходимо внести поправки в определение таких понятий как «транспортное средство», «автомобильная дорога», «водитель транспортного средства», явно указав место велотранспорта и ТСИМ в этих понятиях.** Это позволит использовать весь наработанный опыт в сфере дорожной деятельности для развития велоинфраструктуры и инфраструктуры для ТСИМ.

Вторым «рычагом» для развития ТСИМ и велотранспорта является механизм разработки ПКРТИ и КСОДД. **Важно обеспечить действенность и качество этих документов.**

Наконец третьим ключевым элементом совершенствования законодательства является **более чёткая классификация ТСИМ и велосипедов, а также других транспортных средств.** Это позволит регламентировать и чётко разграничить правила эксплуатации этих транспортных средств.

## Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 27.12.2019).
2. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
4. Шелмаков, С.В. Немоторизованная мобильность: учеб. пособие / С.В. Шелмаков, А.Б. Галышев. – М.: МАДИ, 2020. – 175 с.
5. Федеральный закон от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 27.12.2019).
8. Асаул, Н.А. Государственная политика в сфере развития велосипедного движения в Российской Федерации. Доклад на Зимнем велоконгрессе 8 февраля 2018 г.

## References

1. Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 №190-FZ (red. ot 27.12.2019) (Urban planning code of the Russian Federation no. 190-FZ of 29.12.2004 (ed. of 27.12.2019)).
2. Ob organizacii dorozhnogo dvizheniya v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye акты Rossijskoj Federacii. Federal'nyj zakon ot 29.12.2017 g. № 443-FZ (On the organization of road traffic in the Russian Federation and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Federal law no. 443-FZ of 29.12. 2017).
3. O bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya. Federal'nyj zakon ot 10.12. 1995 g. №196-FZ (On road safety. Federal law no. 196-FZ of 10.12. 1995).
4. Shelmakov S. V., Galyshev A. B. *Nemotorizovannaya mobil'nost'* (Non-motorized mobility), Moscow, MADI, 2020, 175 p.
5. Ob avtomobil'nyh dorogah i o dorozhnoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye акты Rossijskoj Federacii. Federal'nyj zakon ot 08.11.2007 №257-FZ. (On highways and road activities in the Russian Federation and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Federal law no. 257-FZ of 08.11.2007).
6. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v RF. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 №131-FZ (On General principles of local self-government organization in the Russian Federation. Federal law no. 131-FZ of 06.10.2003).

7. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 №145-FZ (red. ot 27.12.2019). (Budget code of the Russian Federation no. 145-FZ of 31.07.1998 (ed. of 27.12.2019)).

8. Asaul N. A. Doklad na Zimmem velokongresse , February 8, 2018.

Рецензент: А.Ю. Чеканов, канд. техн. наук, доц., МАДИ.