

Замечания и предложения по Концепции Закона «Об организации дорожного движения»

Петрович М.Л. ,
Президент НП «Национальная гильдия градостроителей»,
20 марта 2012 г.

1. Плюсы.

- a. Обеспечение свободы передвижения по дорогам и улично-дорожной сети населенных пунктов становится предметом Закона – это важный шаг в деле повышения жизненного уровня населения.
- b. Ситуация на дорогах стала рассматриваться во взаимосвязке с территориальным и градостроительным планированием. Действительно, именно общая стратегия развития города, планировочная структура и последовательность преобразования транспортной сети, заложенные на стадии разработки генерального плана, являются определяющими факторами эффективности и безопасности работы транспортной системы.
- c. В понятийный аппарат на уровне закона вводятся понятия, позволяющие нормировать комплексное планирование развития транспортных систем городов: «территориальная транспортная система», «улично-дорожная сеть», «территориально-транспортное планирование». Восстановление комплексного подхода к планированию следует из декларации о необходимости разработки таких документов как «Комплексная транспортная схема», «Комплексная схема организации движения транспорта и пешеходов».

2. Минусы

- a. Узкое целеполагание. Заявленная цель – «безопасное, эффективное и бесперебойное перемещение людей и грузов по дорожной сети» - обеспечивает внутриотраслевые улучшения, но оставляет нерешенной задачу улучшения общей социально-экономической ситуации, задачу снижения транспортных издержек в территориальной хозяйственной системе.
- b. Узкое целеполагание влечет за собой ограничение и объекта правоотношений – это автомобильная дорога в границах отвода. За пределами рассмотрения оказались важнейшие элементы транспортной системы – метрополитен, железная дорога, водные виды транспорта, воздушный транспорт. Вне автомобильных дорог, то есть объекта регулирования, остались такие части транспортных систем как вокзалы и станции, логистические комплексы, парковки, перехватывающие стоянки. Да и пешеходные пути сообщения, трамвай и троллейбус, без которых не может быть решена транспортная проблема, не могут рассматриваться как обычная принадлежность автомобильных дорог. Укажем и на «велосипедные пути сообщения», которые далеко не всегда попадают в полосу отвода автомобильных дорог.
- c. Явное подчинение в тексте проекта более общего объекта – транспортной системы территории – отдельной части этой системы – дорожной сети. Улица рассматривается как часть или подвид дороги. Транспортная система территории включает в себя дорожную сеть, а улица, в большинстве случаев включает в себя дорогу, либо является пешеходной, или трамвайно-пешеходной. Подчинение общего частному - серьезный недостаток базового понятийного аппарата предложенной Концепции.

- d. Не решен вопрос о взаимодействии государственных и муниципальных органов власти в деле улучшения транспортной ситуации. С одной стороны – есть декларация о необходимости сетевого территориального подхода, с другой – нет ответа, как же органы местного самоуправления реализуют этот подход. Из Концепции следует, что они ожидают решения этих вопросов на уровне региона и федерации. Однако, такое «ожидание» противоречит реализации обязанности главы местного самоуправления по обеспечению безопасности жизнедеятельности на территории. Глава должен иметь не только обязанность, но и процедурную возможность улучшения условий движения и повышения безопасности движения на дорогах регионального и федерального значения, других элементах транспортного комплекса более высокого значения. Пример подхода, увязывающего интересы муниципий с региональными и федеральными интересами, предлагает Градостроительный кодекс.

3. Что предлагается сделать по совершенствованию Закона.

- a. Расширить целеполагание – в основу целевого блока поставить конституционную норму о свободе перемещения граждан по территории Российской Федерации, увязать цели с документами стратегического планирования федерального и регионального уровней, стратегическими планами муниципальных образований. В качестве задач рассматривать повышение эффективности и надежности транспортной системы, обеспечивающие решение стратегических задач развития России в целом и ее составляющих – субъектов федерации, муниципальных образований, отдельных населенных пунктов, при условии обеспечения безопасности жизнедеятельности.
- b. Расширить объект, приняв в качестве объекта регулирования «территориальную транспортную систему» и общественные отношения, возникающие в процессе ее использования и развития. Понятие территориальной транспортной системы позволяет объединить все элементы транспортной инфраструктуры, расположенные на территории муниципального образования (это муниципальная территориальная транспортная система) или на территории субъекта федерации (региональная транспортная система) в рамках одного связанного процесса территориально-транспортного планирования.
- c. Расширение целеполагания и объекта, позволит включить в новый закон в качестве его структурных частей законодательство о безопасности движения и автомобильных дорогах. Это позволит расширить и название закона, например, назвать его «Территориально-транспортный Кодекс».
- d. Предлагаю построить часть нового закона, посвященную территориально-транспортному планированию, по образцу Градостроительного кодекса, в котором увязаны отношения органов государственной власти и местного самоуправления. Органы местного самоуправления, в соответствии с Градкодексом, обязаны иметь комплект документов территориального планирования, зонирования и планировки, на основании которого органы государственной власти выдают разрешение на строительство. В Законе о территориально-транспортных системах можно поступить так же: обязать органы местного самоуправления иметь комплект документов территориально-транспортного планирования, на основании которых выдавать разрешения на реорганизацию движения, проектирование (!) улиц и дорог, других транспортных сооружений.

- е. Необходимо расширить Градостроительный кодекс, включив в него целеполагание «устойчивое развитие территориальной транспортной системы». Необходимо также согласовать и другие действия по развитию территорий и транспортных систем в градостроительном и территориально-транспортном законодательстве. Эта работа должна быть продолжена.

Специалисты организаций-участников НП «Национальная гильдия градостроителей» готовы участвовать в работе над совершенствованием законодательства в области территориально-транспортного планирования.