

КРИТИЧЕН АНАЛИЗ

НА ПРАВНАТА УРЕДБА,

ПОСВЕТЕНА НА

ВЕЛОСИПЕДНИЯ ТРАНСПОРТ И

ИНФРАСТРУКТУРА

Съдържание

I.	Цели на анализа	стр. 3
II.	Предимства и недостатъци на велосипедния транспорт	стр. 5
III.	Критичен преглед на правната уредба, посветена на велосипедния транспорт	стр. 9
1.	Актове в зависимост от йерархичната им	
	Подчиненост	стр. 10
1.	1. Право на Европейския съюз	стр. 10
1.	2. Вътрешни актове	стр. 14
	A. Конституцията на Република България ...	стр. 15
	Б. Закони	стр. 16
	В. Подзаконови нормативни актове	стр. 18
2.	Актове в зависимост от сферата на обществените отношения, които регулират	стр. 20
2.1.	Актове, регламентиращи режима на велосипедния транспорт	стр. 20
	A. Конституцията на Република България ..	стр. 20
	Б. Закон за движение по пътищата	стр. 21
	В. Правилник за прилагане на Закона за движение по пътищата	стр. 30
	Г. Наредба за организация на движението на територията на Столична община	стр. 30
	Д. Наредба № 17 от 23.07.2001 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за регулиране на движението по пътищата със светлинни сигнали	стр. 32
	Е. Наредба № 18 от 23.07.2001 г. на Министерството	

на регионалното развитие и благоустройството за сигнализация на пътищата с пътни знаци.	стр. 32
2.2. Актове, регламентиращи изграждане на велосипедната инфраструктура и прилежащите/ обслужващи съоръжения	стр. 33
А. Закон за устройство на територията /ЗУТ/.	стр. 34
Б. Закон за устройството и застрояването на Столична община /ЗУЗСО/	стр. 39
В. Наредба № 2 от 29.06.2004 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за планиране и проектиране на комуникационно- транспортните системи на урбанизираните територии	стр. 40
IV. Предложения <i>de lege ferenda</i>	стр. 42
1. Предложения към Закона за движение по пътищата и към правната уредба, регулираща велосипедното движение	стр. 42
2. Предложения към Закона за устройство на територията и към правната уредба, свързана с изграждането на велосипедната инфраструктура	стр. 45
3. Предложения към други нормативни актове ..	стр. 49

I. Цели на анализа

Анализът на правната уредба, посветена на велосипедния транспорт¹ е изготвен в изпълнение на задание по проект на сдружение „Велоеволюция“ за 2008 г./ 2009 г.

Анализът представлява критичен преглед на закони, подзаконни нормативни и индивидуални актове на вътрешното право на национално и местно равнище, които регламентират правата, задълженията и интересите на велосипедистите и техните организации, взаимоотношенията им с органите на централната и местната изпълнителна власт, органите на законодателната и съдебната власт и представителите на организациите на гражданите.

Анализът на правната уредба, посветена на велосипедния транспорт цели да установи наличието на обща и специална правна уредба от областта, спазването на Закона за нормативните актове и

¹ Необходимостта от подобен анализ се поражда от обективното развитие на условията на живот и общественото мнение за ползите от велосипедния транспорт. Днес пътуването с автомобил или автобус от покрайнините до центъра на града в пиков час отнема няколко часа. Кризата в транспортната система на големите градове е закономерно следствие от процесите на развитие на България и на света като цяло.

Масовият градски пътнически транспорт е поставен пред значителни по своя характер предизвикателства: нов начин на застрояване на градските територии, уплътняване на централните части на градовете и значителното увеличение на тяхната територия; рязко намаляване на населението в средните и малките градове и отказ от ползване на градския транспорт в тях; диспропорционално увеличаване на населението в големите градове; промени в екологичните изисквания и повече от два пъти увеличение на автомобилния парк и т. н.

За осигуряването на ефективен и атрактивен обществен пътнически транспорт, както и за облекчаване на гъсто населените региони от моторизиран индивидуален транспорт и превози на товари, е необходимо интегрирано устройствено планиране и планиране на транспорта, което от една страна е насочено към избягване на поява на движение, а от друга залага на екологични превозни средства.

На фона на бурното развитие на съвременния свят все по-често се поставя акцент върху използването на велосипеда като превозно средство в ежедневието. Класическото „колело“ се оказва добро решение за облекчаване на ситуацията, свързана с уличния трафик и подобряване на транспортната обстановка.

Указ № 883 по приложението на Закона за нормативните актове при изготвянето на правните актове, качеството на предлаганите правни решения и тяхната приложимост, както и наличието на празноти, противоречия и нарушения на принципите на европейското право при уредбата на велосипедното движение. Основна част от анализа е изследването на нормативните актове, които регламентират изграждането на пътната инфраструктура пригодена за движение на велосипеди, която следва да отговаря на съвременните международни и национални стандарти.

На основата на анализа се правят препоръки *de lege ferenda* за изготвяне на специален закон за велосипедния транспорт, както и за изменение и допълнение на действащите закони с отношение към анализираната материя. Предлага се изготвянето на подзаконови нормативни актове, които да конкретизират законовите разпоредби на централно и местно равнище, както и програма за запознаване на гражданите и техните организации с възможностите, които правната уредба съдържа. Препоръките следва да бъдат насочени към създаване на правни механизми за адекватно регламентиране на велосипедния транспорт и респективната инфраструктура, както и към защита на правата на велосипедистите.

II. Предимства и недостатъци на велосипедния транспорт

Социалният ефект от велосипедния транспорт е основната легитимация на интереса на законодателя към правното му уреждане. Както и другите видове транспорт, и велосипедният транспорт има своите силни и слаби страни. Те са свързани както със самата му същност, така и с обективните условия, в които се

използва. Правната регламентация на отношенията, породени при и по повод велосипедния транспорт следва да подчертае предимствата и да ограничи недостатъците му, за да го превърне в социално и икономически изгодно средство за придвижване.

Предимствата на велосипедния транспорт се изразяват чрез следните характеристики:

- велосипедният транспорт е безплатен транспорт. Разходите за закупуване, поддръжка и използване на велосипедите са значително по-малки от тези за личния автомобил. Те са икономически допустими и напълно възвръщаеми;
- велосипедният транспорт не разходва традиционен вид гориво и не се влияе от енергийните кризи;
- велосипедният транспорт се отличава с маневреност и приспособимост. Малките размери правят велосипеда изключително пригодно средство за придвижване в задръстванията в пиковите часове, за паркиране и съхраняване;
- велосипедният транспорт е бърз и приложим при почти всички климатични условия. Той намалява времето, необходимо за придвижване в града, особено при съвместяването му с обществения транспорт (автобус, трамвай, метро, влак и др.);
- велосипедът позволява достъп до среда, която създава затруднения за другите видове транспорт;

- велосипедният транспорт не замърсява околната среда. Той няма вредни емисии на вещества и газове, както и не създава шумов дискомфорт;
- велосипедният транспорт е полезен за човешкото здраве. Използването на велосипеда е свързано с умерена физическа активност. Това е възможност за много от хората, които работят в големите градове и водят застоял начин на живот (особено при работа на компютър в офиси и административни звена) значително да подобрят здравословното си състояние;
- придвижването с велосипед създава повече възможности за контакт с природата и социално общуване.

Велосипедният транспорт крие и някои обективни недостатъци:

- велосипедният транспорт има сезонен характер. Той е непригоден при лоши атмосферни условия – при студ, дъжд, сняг и вятър;
- велосипедният транспорт предполага физическо усилие. Необходимостта от използване на мускулна сила отчетливо проличава при използването на велосипеда в населени места с пресечен терен;
- велосипедът е лесно достъпен обект на присвояване. Липсва система за превенция или охрана на собствеността на велосипедистите;

- велосипедният транспорт е източник на произшествия поради достъпността си за всяка възраст, пол или занятие.

Недостатъците на велосипедния транспорт обаче са по-често от управленско естество и се изразяват преди всичко в слабо развита правна уредба главно в сферата на велосипедната инфраструктура. Оскъдното популяризиране сред населението на възможностите на този вид транспорт, както и малкото на брой обществени организации и образувания, свързани с велосипедното движение водят до липсата на внимание от страна на органите на управление. Като резултат следва да се отбележи отсъствието на единна национална политика за развитие на велосипедния транспорт. Подобно е положението и на местно равнище, където потребността от велосипеден транспорт не е така осезаема, но полезните му страни се проявяват в не по-малка степен.

Обективната картина на състоянието на велосипедния транспорт в страната, както и на статуса на велосипедистите може да се изгради единствено ако е изготвена статистика за превозите на пътници с велосипеди, на условията за придвижване с велосипеди и на административната и съдебната практика по защитата на права и интересите на велосипедистите. При липсата на подобна статистика, какъвто е случаят у нас, не е възможно да се направи пълно изследване на разпространението, използването и насоките на развитие на този вид транспорт.

Нарастващото значение на велосипедния транспорт като средство за движение по пътищата поставя няколко въпроса, свързани със съвременното състояние на правната му уредба.

Важно е да бъде изследвана степента на съответствие на българското законодателство относно спецификата на този вид транспорт с европейските образци и правните модели на страните, в които велосипедния транспорт е доминираща форма на придвижване. Именно анализирането на правната регламентация на обществените отношения, свързани с велосипедното движение в сравнителен аспект, е предмет на настоящото изложение.

III. Критичен преглед на правната уредба, посветена на велосипедния транспорт

Прегледът на правната уредба, посветена на велосипедния транспорт, следва да се извърши в последователност, продиктувана от йерархичната подчиненост на актовете, предмет на прегледа, както и според материята, която се регламентира. Правните актове са организирани в правната система на страната и са подредени в нея според йерархията на органите, автори на съответните актове. Другият критерий, според който се оформя йерархичната им подчиненост е важността на материята, която е предмет на правна регламентация в акта. Важно уточнение е, че правна регламентация, относима към разлежданата тематика, може да бъде открита в почти цялото българско законодателство, тъй като правните актове взаимодействат помежду си и се намират в неразривна зависимост едни от други. Целите на настоящия анализ налагат съсредоточаване на вниманието върху определени актове, които пряко засягат отношенията, свързани с велосипедния транспорт.

1. Актове в зависимост от йерархичната им подчиненост

1. 1. Право на Европейския съюз

Като член на Европейския съюз за Република България съществува задължението да прилага общностното право. По силата на принципа на върховенството на общностното право пряко приложимите разпоредби на договорите и на актовете на европейските институции водят автоматично до неприложимост на всяка разпоредба от националното законодателство, която им противоречи, със самия факт на влизането в сила на тези актове². Това означава, че разпоредбите на правото на Общността са пряк източник на права и задължения за всички засегнати правни субекти, държави, физически или юридически лица, които са страни по правните отношения.

На 12.06.1992 г. Европейският парламент приема резолюция за транспорта “Европа – Хоризонт – 2000”³, в която призовава Европейската комисия /ЕК/ да изготви „Бялата книга”, съдържаща европейска концепция за транспорта. На 02.12.1992 г. ЕК приема „Бялата книга”, в която се предлага нов „глобален подход” към общата териториална политика на ЕС. Най-общо стратегията се изразява в подобряване и по-рационално използване на инфраструктурата и транспортните средства, постигане на по-надеждна сигурност за ползвателите, подобряване на работните условия, по-добра защита на околната среда. За постигането на тези стратегически цели тя се ангажира да изгради и развие

² Дело Simmental, 1977

³ Ю С 176/ 92

трансевропейски пътни мрежи, както и да постигне по-добра интеграция на различните видове транспорт, осигурявайки по-добро междувидово допълване и взаимодействие.

Раздел XV от Договора създаване на Европейската общност урежда трансевропейските мрежи /ТЕМ/. Първоначално ТЕМ се схващат като отделни мрежи по видове транспорт, но постепенно се възприема междувидовата стратегия като по-перспективна, която цели преди всичко да благоприятства взаимовръзките и взаимодействието между националните транспортни мрежи и достъпа до тях, включително и велосипедните мрежи. Процесът по вземане на решения по планирането и развитието на ТЕМ се осъществява на общностно, национално, регионално и местно равнище.

През периода 1994 г – 1995 г. са предприемат различни проекти в областта на транспорта. Приети са *„Насоки за развитие на трансевропейските мрежи”*, които целят интегрирането на всички инфраструктурни транспортни мрежи в една мултимодална мрежа, с оглед към 2010 г. да се постигне оптимално използване на всички видове транспорт, съчетано с опазване на околната среда.

Европейската комисия съставя *„Зелена книга за трансевропейските транспортни мрежи”*. Чрез нея ЕК цели ревизия на транспортната политика по отношение на ТЕМ, като се вземат предвид разширяването на ЕС, принципът на устойчиво развитие, интеграцията на транспортните мрежи.

През 2007 г. Европейската комисия приема *„Зелена книга – към нова култура за градска мобилност”*, която цели създаване на

нова общностна политика за намаляване на уличните задръствания в градовете и отрицателните им последици, като загубата на време, пътно-транспортните произшествия и замърсяването на околната среда. Новата концепция на градската мобилност се състои в насърчаване на използването на всички транспортни средства и комбинирането на различните видове обществен транспорт (vlak, трамвай, метро, автобус) с различни видове индивидуален транспорт (автомобил, велосипед, ходене пеш). Тя предполага също и достигане на общи цели за икономически просперитет и за зачитане правото на мобилност чрез управлението на търсенето на транспорт, качеството на живот и защитата на околната среда. Новата концепция означава също и съчетаване на интересите на транспорта на стоки с транспорта на пътници, какъвто и вид транспорт да се използва.

Особено важна роля за насърчаването на велосипедния транспорт заема дейността на **Европейския икономически и социален комитет**. Комитетът препоръчва да се включи велосипедния транспорт в общата политиката за транспорта и инфраструктурите и по-специално да му се отдели подобаващото внимание в Зелената книга за градския транспорт, като основните насоки за тази специална уредба са:

- въвеждане на изискването във всички влакове, които се движат в Европа, включително и във високоскоростните международни влакове, да се предвиди специално отделение за превозване на велосипеди;

- въвеждане на минимални изисквания за качество, на които би следвало да отговаря инфраструктурата за велосипедния транспорт, изградена с помощта на европейски субсидии;
- предвиждане на бюджетни средства на Общността за субсидиране на развитието и поддръжката на велосипедната инфраструктура. На практика в някои европейски страни и отделни градове (например Лондон, Амстердам, Виена) тази инфраструктура вече е доказала своята ефективност;

За да се осъществят перспективите на развитието на велосипедния транспорт Европейската комисия следва правилно да организира мониторинга и събирането на данни за велосипедния транспорт в Европа и да насърчава хармонизирането на методите за анализ. Европейската комисия трябва да продължи да предоставя субсидии за изграждането на велосипедни пътища в рамките на проекта EuroVelo⁴, с цел създаването на цялостна мрежа от велосипедни пътища, Трансевропейска мрежа (TEN) за велосипеден транспорт.

С оглед на изложеното е препоръчително специална европейска организация, финансирана от Европейската комисия, да поеме управлението на EuroVelo и на различните проекти, свързани с вече изградените велосипедни пътища. Целта е да се гарантира непрекъснатото поддържане на инфраструктурата и централизираното предоставяне на информация на велосипедистите.

⁴ EuroVelo е проект, иницииран от Европейската федерация на велосипедистите (ECF) през 1995 г. Целта е да се разработят 12 трансгранични велосипедни маршрута на дълги разстояния в цяла Европа, както в държавите-членки на ЕС, така и в трети страни. Общата дължина на предложените маршрути е 6600 км. Маршрутите се основават предимно на съществуващи местни и регионални пътища.

Следва да се заключи, че липсва изрично *acquis communautaire* за велосипедния транспорт и неговата инфраструктура, а действащите регламенти и директиви имат само косвено отношение към този предмет на правна регламентация.

Макар че изброените актове имат препоръчителен характер и не са правнозадължителни за държавите – членки на ЕС, те допълват задължителните разпоредби на общностното право и са основа за постигането на целите на общата европейска политика в областта на транспорта. Нещо повече, те са своеобразно свидетелство за трайната и целенасочена воля и политика на държавите от Общността да хармонизират законодателствата си в областта на велосипедния транспорт, да обосноват значимостта му и да създадат условия за неговото устойчиво развитие.

1. 2. Вътрешни актове

Съгласно разпоредбата на чл. 1а от Закона за нормативните актове /ЗНА/, „нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган”. Нормативният акт представлява формулирано по общ начин правило за поведение, досежно определена сфера на обществени отношения, определени от законодателя като достатъчно значими, за да бъдат правно регламентирани. Това правило за поведение е насочено към неопределен кръг адресати, които са длъжни да го спазват точно,

защото всяко отклонение от него е скрепено с неблагоприятни правни последици.

Нормативният акт съществува в правна система и е неделима част от нея. Следователно той не би могъл да действа самостоятелно и независимо от останалите правни актове. Нещо повече, между различните нормативни актове съществуват множество връзки на взаимодействие и субординация, които взети заедно разкриват правната уредба на обществените отношения в определена област. Съпоставката между отделните правни актове от определена област на правно регулиране с оглед на връзките и съотношението между тях разкрива до каква степен правната регламентация в разглежданата област на обществени отношения е адекватна, пълна и непротиворечива.

Приложимите вътрешни нормативни актове са:

А. Конституцията на Република България

Съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Конституцията на Република България, тя е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Това означава, че в рамките на българското законодателство именно Конституцията има най-голяма юридическа сила и цялата правна система е изградена съобразно с нейния изключителен примат. В нея по общ начин са нормативно закрепени неотменими права и задължения на българските граждани. Конституцията като основен закон е с най-висока степен на абстрактност на правните разпоредби и в нея не могат да намерят изрична регламентация всички видове субекти и отношения.

Конституционните норми обаче установяват принципите на държавното управление, от които по тълкувателен път се извеждат основанията за конкретизация в законите и в подзаконовите актове на правата, свободите и интересите на правните субекти.

Така според духа на Конституцията правните субекти се ръководят от принципа на правния либерализъм. Гражданите и техните организации могат да осъществяват всяка дейност, освен изрично забранената от закон, а държавните органи могат да осъществяват само онези правомощия, които изрично са включени в предвидената им от закона компетентност. Налага се изводът, че дейността на велосипедистите и техните организации не е забранена от закона и може да се разглежда като предмет на сдружаване и дейност, а държавните органи следва да уредят отношенията, свързани с тези организации и техните интереси, по начин, който гарантира реализацията им.

Б. Закони

Първото равнище на конкретизация на конституционните принципи е законът. Според разпоредбата на чл. 3 ал. 1 от ЗНА “законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения”. Съгласно разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, т. е. законът не може да противоречи на Конституцията. Действащите закони в

областта на велосипедния транспорт и инфраструктура днес, в България са:

- **Закон за движение по пътищата /ЗДП/** – този закон урежда правилата за движение по пътищата, изискванията към пътните превозни средства за участие в движението, както и правата и задълженията на участниците в движението;
- **Закон за устройство на територията /ЗУТ/** – това е общият нормативен акт, който регулира устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, в частност на велосипедната инфраструктура и обслужващи съоръжения;
- **Закон за устройството и застрояването на Столична община /ЗУЗСО/** – ЗУЗСО е специален спрямо Закона за устройство на територията. Това означава, че неговите разпоредби императивно регулират по общ начин обществени отношения с траен характер, но доколкото тези отношения са ограничени до определена територия, те се прилагат с предимство пред разпоредбите на ЗУТ, без да му противоречат. ЗУЗСО доразвива изискванията на ЗУТ и ги съотнася към специфичните нужди за устойчиво развитие и благоустрояване на Столичната община;
- **Закон за опазване на околната среда и водите /ЗООСВ/** – законът урежда контрола и управлението на факторите, които увреждат околната среда; предотвратяването и ограничаването на вредните последици от тяхното замърсяване. Предвиждат се стратегиите, програмите и

планове за опазване на околната среда, сред които и увеличаване на използването на велосипедния транспорт с цел намаляване на емисиите на вредни вещества.

В. Подзаконови нормативни актове

Те се издават въз основа и в изпълнение на нормативните актове от по-висока степен /главно закони/ като конкретизират или доразвиват уредбата на обществените отношения, вече регулирани с първични правила за поведение. Важно уточнение е, че те са в йерархична зависимост от законите и не могат да им противоречат. Сред подзаконовите нормативни актове на първо място стоят Постановленията на Министерския съвет, с които влизат в сила правилници, наредби и инструкции.

- **Правилникът** е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност (чл. 7, ал. 1 от ЗНА). Относими към велосипедния транспорт и инфраструктура са:

- **Правилник за прилагане на Закона за движение по пътищата /ППЗДП/;**
- **Правилник за прилагане на Закона за устройство на територията /ППЗУТ/.**

- **Наредбата** е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от

по-висока степен (чл. 7, ал. 2 от ЗНА). Приложими към разглеждания въпрос са:

- **Наредби по Закона за устройство на територията – конкретизират отделните етапи при проектирането и застрояването на териториите и поземлените имоти;**
- **Наредба № 2 от 29.06.2004 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за планиране и проектиране на комуникационно-транспортните системи на урбанизираните територии;**
- **Наредба № 18 от 23.07.2001 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за сигнализация на пътищата с пътни знаци;**
- **Наредба № 17 от 23.07.2001 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за регулиране на движението по пътищата със светлинни сигнали.**

Общинският съвет също издава правилници и наредби, с които урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение (чл. 8 от ЗНА). Такива са

- **Наредба за организация на движението на територията на Столична община;**

➤ **Наредба на Столичен общински съвет за изграждане на общодостъпна среда в град София.**

2. Актове в зависимост от сферата на обществените отношения, които регулират

2.1. Актове, регламентиращи режима на велосипедния транспорт

А. Конституцията на Република България

Не би могло да се твърди, че Конституцията съдържа разпоредби, които регламентират или се отнасят непосредствено до велосипедния транспорт. Това се отнася обаче до повечето специални сфери на обществена активност. Едно твърде свободно и широко тълкуване на разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от Конституцията, съгласно която „всеки има право свободно да се придвижва по територията на страната”, би могло да се приеме като основа на разбирането, че всеки може да избира свободно и средството си за придвижване. Единственото му допустимо ограничение може да се става само със закон, при това в точно определени случаи - при ясно изразена необходимост от защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Като основен закон Конституцията има непосредствено действие. Това означава, че тя създава права и задължения за своите адресати, без да е необходимо приемането на опосредяващ юридически акт, който да конкретизира конституционното правило. Практиката по непосредственото прилагане на конституционните текстове обаче показва

необходимост от изрична регламентация, която единствено гарантира приложимост на правните повели.

Б. Закон за движение по пътищата

Важно значение за разглежданата материя има Законът за движението по пътищата. Нормите в него регламентират обществените отношения, свързани с правилата за движение по пътищата, изискванията към пътните превозни средства за участие в движението по тези пътища, както и правата и задълженията на участниците в движението /чл. 1, ал. 1/. Посочената разпоредба указва границите на допустимата правна регламентация, като сочи широкия кръг от обществени отношения във връзка и по повод движението по пътищата, които във всички случаи включват велосипедния транспорт и неговата инфраструктура. Ал. 2 от закона определя целта му, а именно намерението да се опазват животът и здравето на участниците в движението по пътищата, да се улеснява тяхното придвижване, да се опазват имуществото на юридическите и физическите лица, както и околната среда от замърсяването от моторните превозни средства. От съдържанието на закона и практиката по приложението му можем да направим изводи в следните няколко насоки:

- обществените отношения, породени при или по повод движението по пътищата могат да бъдат окачествени като „високо рискови”;
- при велосипедния транспорт е възможно да се създаде непосредствена опасност за живота и здравето на

участници в движението, за имуществото на юридическите и физическите лица, както и за околната среда.

Само и единствено адекватната законодателна политика би могла да гарантира и защити тези висши ценности. Следователно законовите актове по много ясен и изчерпателен начин трябва да регламентират движението по пътищата на всеки един участник, както и за всяко отделно пътно превозно средство, с оглед на неговите специфики и потребности. Уреждането на материята следва да се осъществява чрез създаване на императивни правила за поведение, както и да се предвижда засилен контрол за спазването им, защото в противен случай не би могло да се постигне целта на закона и неговите норми ще останат просто едно добро пожелание. Такива задължителни правила безспорно трябва да бъдат насочени и към пригодността на пътните превозни средства.

Законът създава определени права и възлага съответни задължения на участниците в движението.

Преди да се спрем на нормативната уредба по същество, трябва да обърнем внимание на някои от съотносимите към настоящия анализ легално определени основни понятия. Това е важно, защото често легалното определение има различна смислова натовареност от значението, което се влага при ежедневната му употреба и доколкото вниманието ни се съсредоточава върху правната регламентация, то трябва да се придържаме към така посочените в Допълнителните разпоредби на закона понятия.

Съгласно § 6, т. 28 „участник в движението" е всяко лице, което се намира на пътя и със своето действие или бездействие

оказва влияние на движението по пътя. Такива са водачите, пътниците, пешеходците, както и лицата, работещи на пътя. От своя страна, „водач“ е лице, което управлява пътно превозно средство. По смисъла на § 6, т. 25, лицата, управляващи велосипеди са водачи. Няма дефиниция за понятието „велосипедист“, но въпреки това то се използва от закона. Въз основа на неговата употреба и тази на други легални понятия можем да изведем теоретичното му определение, както следва: велосипедист е водач – физическо лице, което управлява пътно превозно средство. Според разпоредбата на § 6, т. 10, „пътно превозно средство“ /ППС/ е съоръжение, придвижвано по пътя на колела и използвано за превозване на хора и/или товари. Определението на „велосипед“, дадено в § 6, т. 19, гласи, че това е пътно превозно средство най-малко с две колела, което се привежда в движение с мускулната сила на лицето, което го управлява, с изключение на инвалидните колички. Следователно „велосипедистът“ е водач на велосипед. Така изведеното по тълкувателен път понятие е универсално и може да бъде използвано при подзаконови и индивидуални административни актове, с които се конкретизира законовата правна уредба.

Съгласно разпоредбата на чл. 2. от ЗДП отворен за обществено ползване е всеки път, условията за използване на който са еднакви за всички участници в движението и всеки има право да се движи по него, като спазва установените за това правила. Определението на понятието „път“ е дадено в § 6, т. 1 от Допълнителните разпоредби на закона и то гласи, че път е всяка земна площ или съоръжение, предназначени или обикновено използвани за движение на пътни превозни средства или на пешеходци. Към пътищата се приравняват и улиците. Въз основа на така изведените формулировки можем да направим следните изводи.

Законът за движението по пътищата регламентира възможността за придвижване на велосипеди по пътищата, като равноправни участници в движението. Следователно за тази категория лица важат еднакво установените чрез съответните правила права и задължения, като те не се основават на разграничение с оглед конкретните специфики между велосипеден и друг вид транспорт. Същевременно не съществува спор относно факта, че именно лицата, управляващи велосипеди, са едни от най-уязвимите участници в движението по пътищата и именно към тях законодателят би следвало да обърне повече внимание, за да запази живота и здравето им. Подобен законодателен опит откриваме в разпоредбата на чл. 5, ал. 2, т. 1 от ЗДП, която гласи, че водачът на пътно превозно средство е длъжен да бъде внимателен и предпазлив към уязвимите участници в движението, каквито са пешеходците и водачите на двуколесни пътни превозни средства. Основни задължения, посочени в закона са: да не се управлява пътно превозно средство под въздействие на алкохол, наркотици или други упойващи вещества; водачите да съобразяват своето поведение със сигналите на длъжностните лица, упълномощени да регулират или да контролират движението по пътищата, както и със светлинните сигнали, с пътните знаци и с пътната маркировка; да изпълняват разпорежданията на лицата, упълномощени да регулират или да контролират движението по пътищата, независимо от светлинните сигнали, пътните знаци, маркировката на пътя и правилата за движение. Този законодателен подход има за цел регламентиране на ясни задължения, насочени към всички участници в движението по пътищата, включително и към велосипедистите. Създадените правни задължения са скрепени с редица санкции, но общо за всички тях е, че те не са съобразени със спецификата на

велосипедния транспорт и нуждата от конкретна защитна политика в тази насока. Следователно в тази насока трябва да се направят законодателни промени, които да осигурят условия за сигурност на по-уязвимите групи участници в движението по пътищата, каквито именно са велосипедистите, като например въвеждане на строги санкции при създаване на опасност за здравето и живота им при пътно-транспортни произшествия.

В чл. 15 от Закона за движението по пътищата е регламентиран начинът на движение на пътните превозни средства и местоположението им спрямо пътната инфраструктура. В ал. 4 се възлага задължение за движение на велосипедистите по предназначенията за тях път, платно за движение, пътна лента или алея. Според § 6, т. 3 от Допълнителните разпоредби на закона "[платно за движение](#)" е общата широчина на пътните ленти. Пътят може да има няколко платна за движение, видимо отделени едно от друго, а според т. 2, "пътна лента" е надлъжна част от пътя, очертана или не с маркировка и осигуряваща движението на недвуколесни пътни превозни средства в една посока едно след друго.

Видно от посочената разпоредба на чл. 15 от Закона за движението по пътищата се създават условия за тяхната превенция и съблюдаване на правата им. Следващата алинея отчита невъзможността да бъде изцяло отделен този вид транспорт и затова регулира движението им при липса на такава пътна инфраструктура. Тя постановява, че когато няма специално предназначена за тях пътна лента или алея, водачите на велосипеди може да използват за движение, разположени отдясно по посоката на движението им пътен банкет /укрепената или неукрепената надлъжна част от пътя, ограничаваща платното за движение/, ако той е годен за това и ако

това не пречи на другите участници в движението. От анализа на цитираните текстове и съпоставката им с останалите разпоредби на чл. 15 можем да направим следните няколко заключения: Велосипедният транспорт е допустим само когато има определена за него подходяща пътна инфраструктура. В случай на липса на такава, при описаните условия, е възможно да се използва пътният банкет.

Същевременно в закона съществуват и особени правила за някои участници в движението, включително и велосипедистите /Раздел XVIII/. Разпоредбата на чл. 80 от Закона за движение по пътищата регламентира трето правило, а именно, че водачът на велосипед е длъжен да се движи възможно най-близо до дясната граница на платното за движение. Това означава, че велосипедистите имат право да се движат по специално направени за целта алеи. Тъй като с много малки изключения в България няма изградени такива, те могат да се движат по пътния банкет. Не навсякъде обаче има пътен банкет, а дори и на местата, където той съществува, много пъти се оказва, че въобще не е пригоден за велосипедно движение. На участниците в движението, които управляват велосипеди, не им остава друга възможност, освен да използват пътното платно, за да се придвижват и да упражняват правата си. Това ги поставя в опасност, а също така създава и опасност за останалите участници в движението. Пак с цел да се погрижи за сигурността им, законодателят в разпоредбата на чл. 55, ал. 1 от закона изрично въвежда забрана за движение на велосипеди на път, обозначен като автомагистрала със съответния пътен знак. При това положение би следвало да се постави въпроса доколко равнопоставени са те спрямо останалите участници в движението по пътищата.

На следващо място, с оглед необходимостта от изправност на пътните превозни средства са въведени и някои специфични изисквания към оборудването на велосипедите. Съгласно разпоредбата на чл. 79 от разглеждания от Закона за движението по пътищата, за да участва в движението по пътищата, отворени за обществено ползване, всеки велосипед трябва да има следните няколко устройства и те да бъдат в изправност, а именно: спирачки, звънец, устройство за излъчване на бяла или жълта добре различима светлина отпред и червен светлоотразител отзад като се допуска поставянето на устройство за излъчване на червена светлина отзад, бели или жълти светлоотразители или светлоотразяващи елементи отстрани на колелата. Забранено е поставянето на устройство за излъчване на друг вид звуков сигнал. Въз основа на посочените изисквания, законодателят се стреми да създаде адекватни условия за участието на този вид пътни превозни средства в движението по пътищата. Именно чрез светлинните и звукови сигнали те ще могат да бъдат забелязвани по време на движение, което е предпоставка за избягването на рискови ситуации. Това само по себе си не е достатъчно, за да се гарантира тяхната безопасност, затова се въвеждат и задължения за велосипедистите да спазват общите правила за всички участници в движението. Така например те са длъжни да извършват необходимите маневри по определените в закона начини и на определените за целта места, като подават съответните предупредителни сигнали. Стриктното съблюдаване на тези правила създава условия за пълноценно участие на водачите на велосипеди в движението по пътищата на Република България. Това само по себе си не гарантира тяхната сигурност и не ги защитава достатъчно, тъй като те все пак остават в рамките на пътното платно, което според нас не е пригодно към спецификата на този вид транспорт.

На следващо място Законът за движението по пътищата регламентира определени забрани за водачите на двуколесно пътно превозно средство. Те нямат право да извършват следните действия, а именно: да се движат успоредно до друго двуколесно пътно превозно средство, да управляват превозното средство, без да държат кормилото с ръка, както и да освобождават педалите, с които контролират превозното средство, да се движат в непосредствена близост до друго пътно превозно средство или да се държат за него, да превозват, теглят или тласкат предмети, които пречат на управлението на превозното средство или създават опасност за другите участници в движението, да управляват превозно средство по площите, предназначени само за пешеходци. Последната забрана не се отнася за велосипедисти на възраст до 12 години. Те имат право да се придвижват само по предназначените за пешеходци площи. Забранено е движението на велосипедисти в група за тренировка, ако пред и зад групата няма придружители с автомобил или мотоциклет. Всички тези правила имат за цел да се предпазят велосипедистите, като се предвидят мерки за тяхната защита, както и да се осигури на останалите участници в движението възможност за реализиране на тяхното конституционно право на свободно и безопасно придвижване.

Формално погледнато Законът за движението по пътищата съдържа юридически предпоставки за създаване на подходящи условия за движение на велосипеден транспорт, тъй като отчита спецификата на този вид транспорт. Именно затова законодателят предвижда по-различни, особени правила за движението на велосипедистите. За съжаление тези условия не гарантират безопасността на водачите на двуколесни превозни средства, тъй

като на практика ги поставя наравно с моторните превозни средства в среда, където се допуска движение със значително по-висока скорост от нормалната за един велосипед. Често пъти това е предпоставка за конфронтации и създаване на рискови ситуации. Видна е волята на законодателя да разграничи различните видове пътен транспорт и да създаде условия за обособяване на велосипедното движение посредством създаване на специални алеи и/или пътеки, но без предприемане на конкретни мерки в тази насока, тя по-скоро си остава с пожелателен характер. От друга страна, Законът за движението по пътищата употребява следните различни понятия – специални пътни ленти и алея, предназначени за движение на велосипедисти и велосипедни пътеки. Само и единствено пътната лента има легална дефиниция. Никъде в закона не е обозначено какво представлява алеята, нито велосипедната пътека, по които могат да се движат велосипедистите. Съгласно разпоредбата на чл. 98, ал. 1, т. 5 престоят и паркирането на пътни превозни средства са забранени на велосипедни пътеки и на разстояние, по-малко от 5 метра преди тях, но липсва дефиниция за такава, както и яснота относно критериите, на които да отговаря.

Същевременно фактичката обстановка показва, че към момента няма изградена достатъчна пътна инфраструктура, годна да бъде използвана от велосипедистите. Тези от тях, които искат да се възползват пълноценно от своето конституционно право са принудени да поставят живота и здравето си, както и това на останалите участници в движението в опасност. Смятаме, че това представлява непълнота в закона, която в бъдеще трябва да бъде взета под внимание, тъй като значението на велосипедния транспорт нараства, а сигурността на велосипедистите, макар и формално гарантирана, не е осигурена.

В. Правилник за прилагане на Закона за движение по пътищата

Правилникът стриктно съблюдава прилагането на разпоредбите на Закона за движение по пътищата и доразвива създадената от него правна уредба, главно по отношение на пътната маркировка и сигнализация. Като подзаконов нормативен акт, издаден въз основа и в изпълнение на акт от по-висока степен, той не въвежда нови понятия и правила, а конкретизира вече регламентирани такива, без да им противоречи. Правната материя, касаеща велосипедния транспорт, която се нуждае от промяна се съдържа в Закона за движението по пътищата, тъй като разглежданите от нас обществени отношения са регламентирани там. Самият правилник не би могъл да бъде разглеждан отделно и независимо.

Г. Наредба за организация на движението на територията на Столична община

Съгласно чл.4, ал. 1 от Наредбата за организация на движението на територията на Столична община /СО/ се изготвя Генерален план за организация на движението (ГПОД). Той обхваща всички комуникационно-транспортни площи, обслужващи движението на ППС, маршрутите на превозните средства по редовните и допълнителните линии за обществен превоз на пътници, пешеходното и велосипедното движение и паркирането. Срокът на действие на този план е 5 години. За част от територията

на Столична община се допуска и изработването на отделен план за организация на движението /ПОД/. Той съдържа елементи, специфични за частта, за която се изработва. Кметът на СО възлага изработването на ГПОД и на ПОД на специализирано звено на столичната общинска администрация. Проектът за ГПОД се разглежда, обсъжда и приема в Общинския експертен съвет по устройство на територията /ОЕСУТ/ на СО. Съгласуваният проект за ГПОД се представя за разглеждане и одобрение от СОС.

Чл. 24 от Наредбата дава право на велосипедистите да се движат по уличните платна, а по тротоари и в пешеходни зони – само при наличие на велосипедни алеи или ленти, означени по съответния начин, при спазване изискванията на Закона за движение по пътищата.

Като подзаконов нормативен акт Наредбата създава вторична правна уредба. Това означава, че разпоредбите на Наредбата се прилагат доколкото не противоречат на актове от по-висока степен, в случая - Закона за движение по пътищата. Наредба за организация на движението на територията на Столична община е акт, който има сила само и единствено на определена територия – тази на Столичната община. Предвидените в него разпоредби са насочени към регламентиране на обществените отношения, свързани с движението на велосипедистите, но те не представляват достатъчна гаранция за съблюдаване на правата им. От правна гледна точка прокламираните по този начин права в Наредбата биха си останали просто едно добро пожелание, защото няма конкретни механизми за правно въздействие при нарушаването им. Записването на разпоредбите по този начин има по-скоро пожелателен характер, отколкото задължителен! Следователно юридическата ѝ оценка би

била силно критична най-малко поради неотчитането на необходимостта от адекватно регламентиране на обществените отношения, свързани с велосипедния транспорт.

Д. Наредба № 17 от 23.07.2001 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за регулиране на движението по пътищата със светлинни сигнали.

Наредбата регламентира използването на светлинни сигнали за регулация на движението на велосипедистите. Предвидено е използването на трисекционен пътен светофар, на който върху всички светещи полета е нанесен с черен цвят символ на велосипедист.

Чл. 32, ал. 1, т. 3 от Наредбата урежда използването на светлинни сигнали на велосипедна пътека в зависимост от интензивността на движението по нея.

И тук, както и в Закона за движението по пътищата се употребяват понятията “велосипедна пътека” и “велосипедна алея”, но нито в закона, нито тук става ясно каква е разликата между двете понятия и какви са техните характеристики и различия. Тази неточност би следвало да бъде коригирана.

Е. Наредба № 18 от 23.07.2001 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за сигнализация на пътищата с пътни знаци

Уредбата на велосипедното движение съгласно Наредба № 18 въвежда норми относно пътните знаци, сигнализацията за особеностите на пътните участъци. Подобно на Правилника за прилагане на Закона за движение по пътищата се регламентират различните видове пътни маркировки. Разпоредбите тук са относими и към велосипедния транспорт, доколкото пътната маркировка, е от първостепенна важност за всички участници в движението.

2. 2. Актове, регламентиращи изграждане на велосипедната инфраструктура и прилежащите/обслужващи съоръжения.

Велосипедният транспорт и инфраструктура се регулират и от нормативни актове, регламентиращи обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България. Тези актове уреждат правилата и нормативите за устройственото и функционалното предназначение на различните територии, ограниченията и показателите при тяхното застрояването. Част от тези нормативни изисквания регулират планирането, проектирането и изграждането на велосипедни алеи и прилежащи съоръжения.

А. Закон за устройство на територията /ЗУТ/

Законът за устройство на територията урежда предназначението на териториите и поземлените имоти в Република

България. Според основното им предназначение, определено с устройствените схеми и планове, териториите в страната са урбанизирани територии (териториите, които включват населените места и селищните), земеделски територии, горски територии, защитени територии и нарушени територии за възстановяване.

От своя страна, тези територии имат различно предназначение в зависимост от обществените потребности и необходимостта от задоволяване на отделни социални интереси. Това е вторично, допълнително деление на предназначението на териториите и поземлените имоти, което определя тяхното конкретно използване. Нарастването на значимостта на велосипедния транспорт като алтернатива на придвижването с автомобил и с масовия градски транспорт налага изграждането на самостоятелна и завършена велосипедна инфраструктура. Така, съгласно разпоредбата на чл. 8 от ЗУТ, в урбанизираните територии поземлените имоти могат да се използват за изграждането на велосипедни алеи.

Няма нормативно закрепено определение на понятието „велосипедна алея”. Въпреки това такава може да се изведе по тълкувателен път. „Велосипедната алея” може да се определи като надлъжна част от пътя, очертана или не с маркировка, предназначена или обикновено използвана за движение на велосипеди. Без да претендира за изчерпателност или за юридическа прецизност, тази дефиниция маркира основните характеристики на понятието.

Разпоредбата на чл. 75, ал. 3 от ЗУТ постановява, че транспортната техническа инфраструктура следва да осигурява най-добри условия за удобен, безопасен и икономичен транспорт на

пътници и товари. Елементите на транспортната техническа инфраструктура се изграждат въз основа на предвижданията на специализираните устройствени схеми, общите и подробните устройствени планове, обвързано със структурата на територията. Схемите и плановете са актове са административни актове на държавното управление и имат задължителен характер за държавата и другите правни субекти, т. е. те изискват подчинение независимо от волята на тези, които ги изискват. Разликата между тях е в териториалния обхват и в степента на задължителност. Докато устройствените схеми се разработват за територията на цялата страна, на една или повече области или на група съседни общини, устройствени планове определят преобладаващото предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите. С други думи, схемите имат предпоставящо значение за устройствените планове, а всеки устройствен план се съобразява с предвижданията на устройствените схеми и представлява по отношение на тях по-пълна, по-подробна и конкретна разработка.

Като елемент на транспортната техническа инфраструктура, проектирането и изграждането и велосипедни алеи се подчинява на общите разпоредби относно изграждането на пътища, улици, транспортни мрежи и съоръжения. Чл. 79 от ЗУТ предвижда осигуряване на велосипедното движение чрез изграждането на велосипедни алеи, провеждани самостоятелно или в напречния профил на улицата. Общият ред предвижда това да става чрез изготвянето на устройствени планове.

Устройствените планове биват два вида в зависимост от размера на териториите, за които се отнасят, и от степента на

конкретизация при определяне на мероприятията, които могат да се извършват в тези територии – общи и подробни.

Общите устройствени планове определят преобладаващото предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите, обхванати от плана. са основа за цялостното устройство на териториите на общините, на части от тях или на отделни населени места с техните землища. Съгласно разпоредбата на чл. 124, ал. 1 от ЗУТ изработването на общите устройствени планове се възлага от кмета на общината въз основа на решение на общинския съвет, когато те се финансират със средства от общинския бюджет, или от министъра на регионалното развитие и благоустройството - в случаите на финансиране от държавния бюджет. Редът за създаване на плана изисква подлагането му на обществено обсъждане, чието провеждане се оповестява предварително, като в хода на неговото осъществяване могат да бъдат направени искания, бележки, възражения, а воденият на обсъждането писмен протокол се прилага към документацията за експертния съвет (чл. 127, ал. 1 във връзка с чл. 121, ал. 1 от ЗУТ). На второ място, изработеният при спазването на този ред общ устройствен план действително съдържа предвиждания, които са задължителни за подробния устройствен план досежно преобладаващото предназначение на териториите, вида и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и културно-историческото наследство (чл. 104, ал. 1 от ЗУТ).

Общите устройствени планове и заповедите за одобряването им по чл. 127, ал. 9 от ЗУТ са общи административни актове по смисъла на чл. 65 от Административнопроцесуалния кодекс, т. е.

административни актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове.

Подробните устройствени планове определят конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти, обхванати от плана. Подробните устройствени планове не могат да противоречат на плановете от по-висока степен, а именно общите такива. Те съблюдават предвижданията на общите планове в указаните насоки, като определят конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти (чл. 103, ал. 3 от ЗУТ).

Изработването на подробните устройствени планове се възлага от кмета на общината, от областния управител или от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Подробните устройствени планове могат да се възлагат и от заинтересувани лица след съгласие от кмета на общината. Изработването на подробни устройствени планове за част от населеното място или селищно образувание в обхват до три квартала включително, както и за поземлени имоти извън границите на населени места и селищни образувания, може да се възлага и от заинтересувани лица след разрешение от кмета на общината.

Общинският експертен съвет по устройство на територията /ОЕСУТ/ е специализиран общински орган, назначен от кмета на съответната община. Изработването на подробен устройствен план, съответно на неговата промяна, се осъществява с решение на кмета на общината, съобразно чл. 128, ал.1 от ЗУТ. По преценка на

главния архитект на общината проектът за подробен устройствен план може да се разгледа от общинския експертен съвет преди съобщаването му на заинтересованите лица с оглед привеждането му в съответствие с нормативните изисквания. Този специализиран орган приема проекта, заедно с постъпилите възражения, предложения и искания, ако такива са направени от заинтересованите лица. Приетият от съвета проект се съобщава на заинтересуваните лица, които могат да направят възражения по реда и в срока по чл. 128, ал. 5 от ЗУТ пред “общинската администрация”. Съгласно чл. 129, ал.1 от ЗУТ, подробен устройствен план се одобрява с решение на общинския съвет, а подробен устройствен план по чл. 128, ал. 3, когато е за част от населено място или селищно образувание в обхват до три квартала включително, както и за поземлени имоти извън границите на населени места и селищни образувания, се одобрява със заповед на кмета на общината, след приемане проекта на плана от общинския експертен съвет. Заповедта или решението за одобряване на изменение на устройствен план е актът, който подлежи на обжалване пред съда по реда на чл. 215, ал. 1 от ЗУТ. Проектите за изменения на устройствените планове на основанията по чл. 134, ал. 1 и 2 от ЗУТ се изработват, съгласуват, обявяват, одобряват и влизат в сила при условията и по реда за създаване, обявяване и одобряване на устройствените планове, в които са включени и текстовете на чл. 128 и 129 от ЗУТ.

Подробните устройствени планове се придружава от планове-схеми за комуникационно-транспортната мрежа, с които се уреждат уличната мрежа и алеите, включително и велосипедни алеи.

Всеки акт, с който се одобрява, съответно отказва изработването на подробен устройствен план е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс – той е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации.

С оглед на гореизложеното може да се заключи, че преди техническото изграждане на велосипедни алеи, те трябва да бъдат предвидени в устройствени планове. Доколкото подробните устройствени планове представляват конкретизация на общите и се издават в тяхно изпълнение, те са средството за изпълнение и прилагане на предвижданията на общите. С други думи, без приемането на подробни планове общите не пораждаат желаните правни последици /в случая изграждането на велосипедни алеи/.

Б. Закон за устройството и застрояването на Столична община /ЗУЗСО/
--

Като специален закон Законът за устройството и застрояването на Столична община регламентира изграждането и застрояването на територията на градския и на околградския район на Софийската община. Раздел V от ЗУЗСО урежда устройството на техническата инфраструктура. Чл. 13, ал. 1, т. 4 предвижда изграждане на велосипедни алеи. Процедурата, със съответни специфики, включва приемане на рамкова програма за

прилагане на общия устройствен план по предложение на Столичния общински съвет (чл. 14. ал. 1). Оригиналът на графичната част на общия устройствен план се подпечатва с печата на Министерския съвет (чл. 4, ал. 1).

По предложение на кмета на Столичната община Столичният общински съвет приема структурни и специализирани програми по прилагането на общия устройствен план в съответствие с рамковата програма.

Застрояването на отделните територии и изграждането на техническата инфраструктура се извършва след приемането на подробни устройствени планове.

В. Наредба № 2 от 29.06.2004 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за планиране и проектиране на комуникационно-транспортните системи на урбанизираните територии.

Наредба № 2 се издава от министъра на регионалното развитие и благоустройството на основание чл. 75, ал. 4 от ЗУТ. Тя урежда нормите за планиране и проектиране на елементите на транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии.

Чл. 22, ал. 3 от Наредбата предвижда, че за опазване на живота и здравето на децата от жилищните сгради към училищата, детските градини, спортните и детските площадки се предвиждат

транспортно обезопасени пешеходни маршрути - пешеходни и велосипедни алеи, уширени тротоари по обслужващи улици. Тези маршрути не трябва да пресичат трасета на първостепенната улична мрежа. Когато няма такава възможност, пресичане може да се допусне, като се осигурят необходимите условия за безопасното преминаване на децата.

Велосипедното движение като част от комуникационно – транспортната мрежа се проектира като цялостна система в плана на комуникационно-транспортната система въз основа на анализи и прогнози, в които се отчитат структурата на урбанизираната територия, нейните топографски особености, както и навиците и традициите на населението. Основните и най-натоварените направления на велосипедното движение се осигуряват посредством самостоятелни велосипедни алеи, пространствено отделени от първостепенната улична мрежа.

Изборът на велосипедните трасета се съобразява с насочеността на основните велосипедни потоци към централните и производствените зони, зоните за озеленяване, спорт и развлечения и към учебните заведения. При възможност и в зависимост от конкретните условия системата от велосипедни трасета се проектира непрекъсната. Навсякъде, където е целесъобразно, велосипедни трасета се предвиждат през паркове и градини като самостоятелни велосипедни алеи. Към системата на велосипедното движение се предвиждат велосипедни паркинги. Техният капацитет се определя съобразно прогнозните разчети.

Съгласно чл. 53, ал. 2 напречният профил на улиците от второстепенната улична мрежа може да включва велосипедни алеи.

Въпреки изчерпателното и пълно регламентиране на велосипедната инфраструктура, наредбата съдържа единствено норми за планиране и проектиране на комуникационно - транспортните системи на урбанизираните територии при тяхното изграждане, реконструкция и преустройство. Тя не създава задължение за изграждане на посочените системи, а посочва на какви критерии и в какви технически параметри да бъдат изградени те след вземане на решение за това от компетентните органи по установената в други нормативни актове процедура. Наредбата се прилага едва след надлежното и законосъобразно изпълнение на разпоредбите на Закона за устройство на територията и другите специални закони.

IV. Предложения *de lege ferenda*

Българската правна уредба на велосипедния транспорт не е достатъчно добре развита, нито е напълно съобразена с европейските и международни стандарти и изисквания. Правата на велосипедистите, въпреки че са прокламирани, не са осигурени с правни, икономически и социални гаранции за тяхната защита. Липсват правни механизми, които да създават задължения за съблюдаването им. Нарастващата значимост на този вид транспорт налага едно цялостно преосмисляне и преоценка на правната регламентация. С оглед на това отправяме следните препоръки за бъдещи промени в правната уредба.

Препоръките за актуализиране и осъвременяване на законовата рамка се развиват успоредно в няколко направления в зависимост от регламентираната в нормативните актове материя:

1. Предложения към Закона за движение по пътищата и към правната уредба, регулираща велосипедното движение:

- приемане на цялостна общонационална стратегия за развитието на велосипедния транспорт и създаване на по-всеобхватна нормативна рамка, която да отчита нарасналата значимост на обществените отношения, свързани с велосипедния транспорт;
- изработване и приемане на правилници и наредби в отделните общини, които да регламентират и осигурят развитието на велосипедния транспорт на местно равнище;
- формиране на национални и местни звена, които съвместно с големите общини, сдружението на общините и неправителствените организации ще разработят нов закон за градски транспорт и градска мобилност, включително и нов специален закон за велосипедния транспорт, и ще определят държавните приоритети по тази тема. Докато съществуващата правна уредба изхожда от видовете дейности, главна насока ще е новата регламентацията да се развие от гледна точка на участниците с акцент върху техните права и методите за защита.

- подготовка на актуални планове по организацията на движението и разработването на планове за подобряване на инфраструктурата и строителството на нова, като по този начин ще се цели да бъдат избегнати задръстванията на възлови места;
- намаляване на концентрация на маршрутите на различните видове транспорт по едни и същи улици;
- управление на потоците от МПС и тяхното пренасочване към улици, по които не преминава масов градски пътнически транспорт;
- разработване на нови маршрутни мрежи и оптимизирането им от гледна точка на търсенето им от потребителите на транспортни услуги в градовете;
- оптимизиране на броя и управлението на светофарните уредби;
- за да се увеличи привлекателността и безопасността използването на велосипед, местните и регионалните власти трябва да гарантират, че тези средства за придвижване се интегрират изцяло в развитието и контрола на политиката за градска мобилност. Съществуват новаторски начини за осигуряване на пълното участие на семейства, деца и младежи при разработването на политиките. Ходенето пеш и карането на велосипед могат да се насърчат чрез инициативи в градовете, организациите и училищата, като например чрез

игри, свързани с уличното движение и безопасността на пътя или образователни програми.

- създаването на регистър, в който да се вписват номер на рама на велосипеда, регистрационен номер, както и данни за собственика. Целта е да се увеличи разкриваемостта на кражбите на велосипеди, както и контрол по тяхното прехвърляне. Регистърът може да се изгради като доброволен или задължителен. Освен централна база данни ще се изградят и териториални поделения на регистъра в областните градове.

2. Предложения към Закона за устройство на територията и към правната уредба, свързана с изграждането на велосипедната инфраструктура:

- прекъсването на съществуващи или запланувани велосипедни пътища поради преустрояването или разширяването на инфраструктури за сухопътен транспорт е често срещан проблем. Това създава сложни или непреодолими пречки за велосипедистите. Велосипедистите, които карат „за удоволствие“, също се оказват затворени в квартала или в града, където живеят, поради големите транспортни инфраструктури. Необходимо е да се обърне внимание на този проблем и да се намерят решения при изграждането на нова инфраструктура, по-специално на автомобилни пътища или железопътни линии;

- реконструкция и модернизация на уличната инфраструктура на градовете с цел подобряване на пътната инфраструктура;
- обособяване на самостоятелни велосипедни алеи или предвиждане на такива при изграждането на нова инфраструктура (при техническа възможност). Допълнително трябва да се уеднаквят и дефинират използваните в нормативните актове легални понятия за “велосипедна алея” и “велосипедна пътека”, да се уточнят техните характеристики и различията между тях;
- велосипедните пътища да съвпадат колкото може по-малко с натоварени пътни артерии, като по възможност ги пресичат само в определени точки. Това трябва да става чрез максимално използване и ангажиране на зелени площи, пешеходни алеи, части от широки тротоари, ненатоварени улици;
- поставяне на наклони от тротоарите към улиците (или понижаване на бордюрите);
- изграждане на отделни къси (до няколко десетки метра) пасажи от алеи и наклони за преодоляване на стълбища;
- **да се регламентира задължително изграждане на охраняеми паркинги или специални парко-места за велосипеди при обществени и жилищни сгради (особено ново строящи се), важни места в централни градски части и квартали с концентрация на обществено значими места за посещение,**

големи възлови спирки на градски транспорт, в т.ч и метро

- изграждане на надлези;
- изграждане на елеватори при подлезите;
- във връзка с това е целесъобразно да се отбележи също така, че следва да се предвидят инструменти, като например минимални стандарти за качество на велосипедната инфраструктурата, която се изгражда с европейски субсидии. За да се превърнат централните части на градовете в приятна среда за живеене, градовете използват насърчителни мерки като добра, удобна и безопасна велосипедна инфраструктура, включително велосипедни алеи и паркинги за велосипеди в центъра на града, на гари, в близост до транспортни възли на обществения транспорт, автобусни спирки и крайната точка на пътуването (по примера на нидерландския „Генерален план за велосипедния транспорт“);
- увеличаване на процента на надлъжния наклон на велоалеите с цел създаване на правна възможност на повече улици да е разрешено прокарването на алеи;
- регламентиране на понятието "споделена улица" - *земна площ или съоръжение, предназначени или обикновено използвани за движение на велосипеди или пешеходци, по която е забранено движението на други моторни превозни средства или има ограничение на максимално допустимата стойност;*

- допълнителна маркировка на кръстовищата, която да позволява изтегляне на стоп-линията за велосипедисти пред тази на другите моторни превозни средства;
- премахване на задължителната ширина на велосипедните алеи, т.е. тя да е препоръчителна и да дава възможност да се изграждат и участъци с по-малка ширина;
- регламентиране на типове настилки и характерни места на които се полагат - напр. в паркове, кръстовища с пешеходен и автомобилен трафик и др. Това би осигурило добро обозначаване и нагледно и ясно маркиране на пътищата от велосипедната мрежата – поставяне на указателни табели, маркиране с боя или бордюри. Необходимо е за новите участъци да се използва не толкова боя (която се изтрива), а трайни маркировъчни средства – шарки на плочките, линия от цветни плочки или павета и др.;
- разрешаване полагането на велосипедни алеи при по-висок клас пътища в сравнение с действащите норми и изграждането на бързи и преки велосипедни алеи за дълги разстояния в големите градове;
- регламентиране на разработването на отделен план за изграждане на велосипедни пътища, който, съобразно изискванията на общите и подробни устройствени планове, да бъде задължителен за адресатите;

- да се регламентират изисквания за задължителни паркинги към обществените и жилищни сгради, на база броя на живущите в тях, като се отчетат и традициите и практиките в ползването на велосипед за района;
- да се регламентира изискване за градове над определен брой жители да се изготвя велосипеден план като неразделна (а не препоръчителна) част от ОУП.

3. Предложения към други нормативни актове:

- използването на велосипеда може да допринесе за намаляване на съдържанието на фини прахови частици във въздуха на градските райони, от една страна, но от друга, недоброто качество на въздуха в градските райони всъщност обезсърчава хората да използват велосипеди. С цел развитие и популяризиране на велосипедния транспорт в Закона за опазване на околната среда и водите могат да се предвидят различни мероприятия за насърчаване на населението;
- данъчни облекчения по Закона за местните данъци и такси при използването на велосипед вместо личен автомобил при придвижване в градска среда. Тези облекчения обаче могат да се постигнат едва след създаването на задължителен регистър на велосипедите, както и деклариране на велосипеда в съответната община.

Представеният анализ следва да се разглежда като основа за усъвършенстването на действащата правна уредба на национално и местно равнище, както и като предпоставка за създаването на специална правна уредба по въпроса, която би могла адекватно да отговори на социалните очаквания.