



# УСТОЙЧИВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В ГОРОДАХ, УДОБНЫХ ДЛЯ ЖИЗНИ. ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ

Валентина Леончик, Ольга Долинина  
Август 2019



# Содержание

	<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	2
<b>Глава I</b>	Устойчивое развитие городов и их транспортных систем.....	5
	1.1. Новые подходы к городскому планированию и управлению .....	5
	1.2. Ключевые положения европейской транспортной политики .....	7
	1.3. Методические рекомендации по разработке планов устойчивой городской мобильности .....	11
<b>Глава II</b>	Белорусские города на пути к устойчивой мобильности .....	16
	2.1. Общая характеристика законодательства в области градостроительного и транспортного планирования .....	16
	2.2. Анализ условий мобильности в городах Беларуси .....	18
	2.3. Организационные и институциональные предпосылки использования европейского опыта управления мобильностью .....	20
<b>Глава III</b>	Развитие национального законодательства .....	23
	3.1. Законодательство Республики Беларусь в сфере транспортной деятельности: пора менять ориентиры.....	23
	3.2. Рекомендации по развитию государственной политики и законодательства в области городского развития и устойчивой мобильности.....	26
	3.3. Участие в международных инициативах и проектах: новые возможности для белорусских городов.....	28
	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	31

## ВВЕДЕНИЕ

Урбанизированное общество невозможно представить без постоянных коммуникаций и передвижений. Относительно новое понятие «устойчивая мобильность» символизирует свободу человека в его пространственном перемещении, при котором не наносится ущерба окружающей среде и здоровью других людей, учитываются интересы будущих поколений.

Глобализация и масштабная урбанизация в сочетании с техническими инновациями и цифровой революцией стремительно меняют окружающий мир, структуру экономики и образ жизни людей. В обозримом будущем активизируется процесс перехода к экономике нового технологического уклада. В результате комфортная городская среда, качество которой на одну треть зависит от условий мобильности, становится более ценным капиталом и источником экономического роста.

На самом высоком политическом уровне (ООН) урбанизация признана значимой положительной тенденцией, что означает переоценку роли городов в экономике, их вклада в социальное и инновационное развитие.

В свою очередь, города потребляют от 60 до 80% всей производимой в мире энергии и являются основными виновниками климатических изменений. Транспортный сектор отвечает за 23% выбросов парниковых газов, при этом основная их доля приходится на городские поездки.<sup>1</sup>

Если еще несколько десятилетий назад изменение климата считалось проблемой окружающей среды, то теперь этой глобальной угрозой озабочена вся цивилизация.

Всемирная Метеорологическая Организация и Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в 1988 году создали Межправительственную группу экспер-

тов по изменению климата (МГЭИК), которая подготовила пять докладов для политических лидеров.<sup>2</sup> В последнем докладе, вышедшем в 2014 году, МГЭИК акцентирует внимание на влиянии человека на состояние окружающей среды, призывает мировое сообщество сократить выбросы парниковых газов и приступить к формированию новой климатической политики.

В декабре 2017 года Римский Клуб<sup>3</sup> представил доклад, посвященный своему полувековому юбилею, под названием «Капитализм, близорукость, население и разрушение планеты»<sup>4</sup>, в нем сделан обоснованный вывод: эра ископаемого топлива заканчивается, необходим переход к альтернативной энергетике и новым моделям услуг, основанным на доле экономики. По сути – это призыв к коренной смене парадигмы развития всей цивилизации.

Выводы самых авторитетных экспертов согласуются с позицией мирового сообщества в лице ООН, которая является проводником идеологии устойчивого развития и его нового этапа – «зеленой» экономики. Подписано Парижское соглашение по климату, нацеливающее его участников, в том числе и Республику Беларусь, на сокращение выбросов парниковых газов<sup>5</sup>.

В 2015 году на Всемирном саммите ООН принята Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка-2030), в которой опреде-

<sup>1</sup> В настоящее время в мире насчитывается более 1,2 млрд моторизированных транспортных средств, по прогнозам международных экспертов к 2030 году их число удвоится.

<sup>2</sup> О значимости этих докладов свидетельствует тот факт, что в 2007 году МГЭИК была присуждена Нобелевская премия мира за «усилия в области накопления и распространения более глубоких знаний об антропогенном изменении климата и разработки основ для принятия мер, необходимых для противодействия такому изменению».

<sup>3</sup> Международная общественная организация (аналитический центр), объединяющая представителей политической, финансовой, культурной и научной элиты. Доклады Римского клуба направлены на привлечение внимания мировой общественности к глобальным проблемам.

<sup>4</sup> von Weizsaecker, E., Wijkman, A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. — Springer, 2018. — 220 p.

<sup>5</sup> Принято 12 декабря 2015 года по итогам 21-й конференции Рамочной конвенции об изменении климата (РКООНИК).

лены 17 целей устойчивого развития (ЦУР), ставших основными ориентирами для всего человечества.<sup>6</sup> Повестка-2030 носит универсальный характер, выходит за рамки традиционных подходов и отдельных отраслей экономики. Впервые мировое сообщество берет на себя обязательство «никого не оставить в стороне».

Согласно ЦУР 11 предстоит «сделать города и населенные пункты инклюзивными, безопасными, гибкими и устойчивыми». Улучшить качество жизни без решения вопросов комплексной и экологически дружественной мобильности не удавалось ни одному городу мира, однако пока транспорт и мобильность «напрямую» не попали в перечень ЦУР, хотя их вклад в достижение прогресса в области устойчивого развития трудно переоценить.

Так, ЦУР 11.2 ориентирует на обеспечение доступа населения к безопасным и устойчивым транспортным системам, прежде всего путем улучшения работы общественного транспорта, его приспособленности для людей с ограниченными возможностями. В соответствии с ЦУР 3.6 мировое сообщество планирует вдвое сократить число смертей и травм от дорожно-транспортных происшествий, а также значительно повысить личную безопасность пассажиров на всех видах транспорта.

Надежное транспортное сообщение позволяет обеспечить население продовольствием (ЦУР 2) или услугами в области образования и здравоохранения (ЦУР 3 и 4).

Создание экологически безопасной городской среды с высоким уровнем транспортной доступности способствует росту цен на недвижимость, увеличению оборота торговли и сферы обслуживания. Активизация пешей ходьбы, велосипедного движения и использования общественного транспорта – это путь к экономии топлива, сокращению шума и вредных выбросов в атмосферу. Именно энергетика и транспорт в наибольшей степени влияют на выбросы парниковых газов (ЦУР 13).

Еще в 2002 году ООН вынуждена была признать, что проблемы устойчивой мобильности, безопасности транспорта для окружающей среды и здоровья людей требуют неотлагательных и комплексных решений. В рамках Программы ООН-Хабитат в 2013 году был подготовлен доклад о населенных пунктах «Планирование и обеспечение устойчивого городского движения: установочные рекомендации»<sup>7</sup>. Основной его постулат: устойчивой мобильности можно достичь только на основе интеграции всех видов передвижений, сбалансированного развития

транспорта и землепользования, партнерских отношений соседствующих территорий. Стержнем городской (региональной) мобильности, понимаемой как обеспечение доступа людей к объектам и услугам, является общественный транспорт, способный обслуживать большие потоки пассажиров.

В настоящее время идет активный процесс переосмысления роли транспорта и мобильности в достижении ЦУР.

Так, в ноябре 2016 года в Ашхабаде (Туркменистан) состоялась первая в мировой истории Конференция ООН по устойчивому транспорту, на которой была выдвинута инициатива Sum4All «Устойчивая мобильность для всех»,<sup>8</sup> ее поддержали Всемирный банк и многие международные организации. Консультативная группа Генерального секретаря ООН по устойчивому транспорту (разработчик идеологии этой инициативы), определила устойчивый транспорт как «предоставление услуг и инфраструктуры для мобильности людей и товаров – содействие экономическому и социальному развитию в интересах сегодняшнего и будущего поколений – таким образом, что это безопасно, доступно, эффективно и гибко, при одновременной минимизации выбросов углерода и других выбросов и воздействий на окружающую среду».<sup>9</sup>

Инициатива Sum4All представляет собой глобальную платформу, на основе которой формируются новое видение транспорта и программа необходимых действий.<sup>10</sup> Платформа сфокусирована на четырех направлениях развития транспортных систем: их доступности для всех пользователей, эффективности, безопасности и «озеленении».

Министры транспорта в 2017 году на Международном транспортном форуме, по традиции прошедшем в Лейпциге, поддержали глобальную инициативу Sum4All, заявили о своей готовности отстаивать ее принципы не только в своих странах, но и во всем мире.

Комитет по внутреннему транспорту Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН в феврале 2018 года рассмотрел вклад транспорта в достижение ЦУР и принял решение усилить свою роль в поддержке глобальных инициатив в области устойчивой мобильности: Повестке 2030 и ЦУР, инициативе Sum4All и Партнерстве ООН по дорожной безопасности: «Десятилетие действий по обеспечению безопасно-

<sup>6</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 года 70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

<sup>7</sup> [www.un-habitat.org/2013](http://www.un-habitat.org/2013)

<sup>8</sup> Global Mobility Report 2017: «Sustainable Mobility for All», <http://www.sum4all.org>

<sup>9</sup> Mobilizing Sustainable Transport for Development, <https://sustainabledevelopment.un.org>

<sup>10</sup> Global Tracking Framework, Global Roadmap of Action Toward Sustainable Mobility, Global Transport Stakeholder Mapping, A Review of International Agreements, Conventions and other Instruments, Sustainable-Mobility-for-All-2017-2018-Annual-Report.pdf, <http://www.sum4all.org>

сти дорожного движения 2011-2020 гг.»<sup>11</sup>, в котором участвует более ста стран мира.

Международный союз общественного транспорта (UITP) и Международный союз автомобильного транспорта (IRU) также выступили с рядом инициатив, которые стали катализаторами обновления транспортной политики, ее ориентации на устойчивую мобильность.

Беларусь является самой урбанизированной из всех постсоветских стран, однако, как в национальных стратегических документах, так и в отраслевых программах, города и населенные пункты пока не обозначены в качестве ключевых структур государственного управления и регулирования.

Приверженность Беларуси устойчивому развитию и его глобальным целям должна стать основой деятельности на всех уровнях управления, найти «достойное» место в национальном (в том числе и отраслевом) законодательстве.

Изучение международной региональной и транспортной политики, а также опыта европейских городов, не только переживших в своей истории период резкого роста автомобилизации, но и освоивших новые инструменты интегрированного городского планирования, позволит городам Беларуси упреждать многие ошибки, снижать общественные издержки, а также находить более эффективные решения имеющихся проблем.

---

<sup>11</sup> [www.who.int/roadsafety/decade\\_of\\_action/plan/en/index.html](http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/en/index.html)

# ГЛАВА I

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ И ИХ ТРАНСПОРТНЫХ СИСТЕМ

### 1.1. НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ГОРОДСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ И УПРАВЛЕНИЮ

Признанием важного вклада урбанизации в достижение целей устойчивого развития завершилась в октябре 2016 года в Кито (Эквадор) Всемирная конференция ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (ООН-Хабитат), где была принята программа, получившая название Новой урбанистической платформы (Хабитат III).<sup>12</sup> В ней отмечается, что урбанизация может стать действенным инструментом достижения всеобщего процветания и благополучия (с одновременной защитой окружающей среды и решением проблем изменения климата) при условии надлежащего планирования и финансирования городского развития.

Комплексный характер рекомендаций в области градостроительной деятельности позволяет учитывать национальные (местные) приоритеты и условия, предопределяет необходимость выхода за отраслевые и административные рамки. Главная цель городских властей – это не управление хозяйственным комплексом, а забота о людях, в том числе имеющих ограниченные физические и (или) финансовые возможности.

Хабитат III призывает мировое сообщество активнее формировать специальное законодательство, ориентированное на города, использовать современные инструменты комплексного планирования, соблюдать баланс компетенций и ответственности местных властей, стремиться обеспечивать финансовую устойчивость городского развития.

Еще десять лет назад в докладе ООН-Хабитат<sup>13</sup> была дана оценка городского планирования как средства решения проблем, стоящих перед городами XXI века. Был сделан аргументированный вывод: сложившаяся система планирования зачастую является источником городских проблем, поскольку должным обра-

зом не нацелена на улучшение состояния окружающей среды и условий жизни людей.

Отмечено, что наиболее очевидный недостаток разрабатываемых генеральных планов состоит в том, что они не в состоянии сделать город удобным для жизни и привлекательным для бизнеса и инвесторов, поскольку недостаточно интегрированы в систему городского управления, действуют обособленно от городских служб и бюджетного процесса.

Следовательно, необходимо менять существующие подходы к градостроительному планированию, повышать его ответственность за реализацию ЦУР и обеспечение устойчивого городского развития.

Сбалансированное распределение мест проживания людей, центров социальной и экономической активности – основа устойчивого развития города и его транспортной системы, которая не только обеспечивает передвижение людей, но также формирует архитектурный облик города, регулирует использование территории, обеспечивая ее связность и проницаемость.

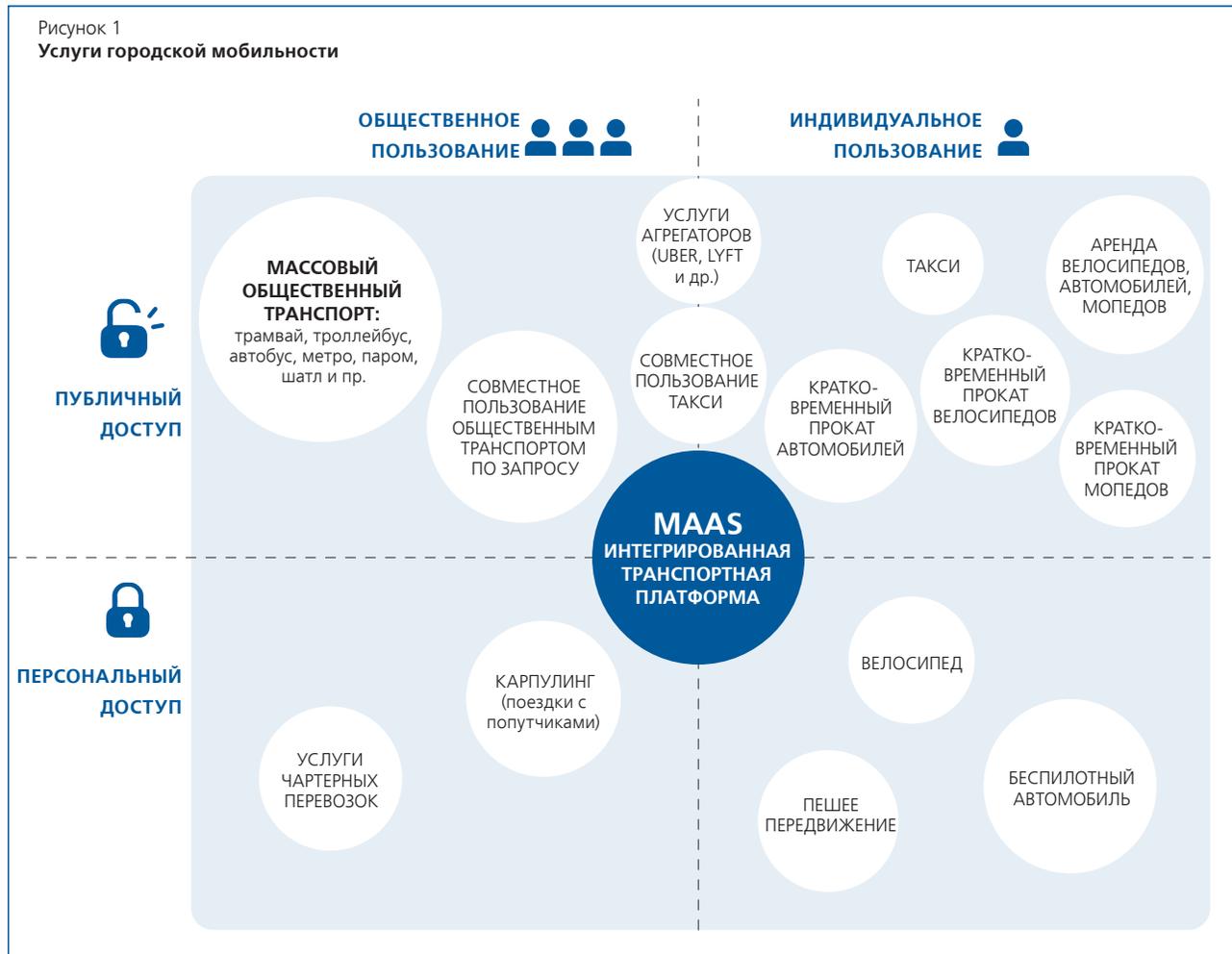
Благодаря реализации концепции транзитно-ориентированного проектирования (застройки городских территорий с учетом доступа общественного транспорта) можно уменьшить экологический след, сдерживать процесс разрастания городов и их автомобильную зависимость – делать города более «зелеными» и удобными для жизни.

Одновременно изменяется и управленческая парадигма: происходит переход от принятия отраслевых решений к интегрированному транспортному и градостроительному планированию, ориентированному на потребности людей и города в целом, рост его инвестиционной привлекательности.

Поэтому в европейских странах все больше внимания уделяется интеграции общественного транспорта в городскую среду. В свою очередь, транспортные организации зачастую становятся планировщиками общественных пространств, а не только поставщиками услуг в области мобильности.

<sup>12</sup> [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org) #NewUrbanAgenda #Habitat3

<sup>13</sup> «Планирование устойчиво развивающихся городов: глобальный доклад о населенных пунктах 2009», <http://www.unhabitat.org>



В качестве главного принципа построения системы устойчивой мобильности должен быть определен отказ от излишнего использования автомобиля в городском пространстве и приоритетное развитие общественного транспорта.

Современное определение общественного транспорта уже не ограничивается массовыми видами перевозок пассажиров в регулярном сообщении, включает в себя все коллективные и совместно используемые виды транспорта (см. Рис.1). Следовательно, «границы общественного транспорта» раздвигаются, а рынок перевозок пассажиров становится более сложным и многогранным.»<sup>14</sup>

Эксперты Международного союза общественного транспорта (UITP) – самой авторитетной транспортной организации планетарного масштаба с 130-летней историей – утверждают, что совокупная отдача от средств, вложенных в общественный транспорт, в пять раз превышает объемы этих инвестиций.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> MCOT «Тенденции развития общественного транспорта», 2019. Российское издание переведено и напечатано при поддержке Правительства Москвы.

<sup>15</sup> PUBLIC TRANSPORT MOVING EUROPE FORWARD, may 2018, [www.uitp.org](http://www.uitp.org)

В многих странах органы управления транспортом все активнее осваивают новую для них интегрирующую роль, выходящую за традиционные отраслевые рамки, охватывающую управление мобильностью в целом. Они занимаются созданием условий для велосипедного движения и пешей ходьбы, развитием новых видов услуг, в том числе краткосрочного проката автомобилей, велосипедов, самокатов, гироскутеров и пр.

Транспортный сектор вынужден адаптироваться к быстро меняющимся условиям: ожиданиям людей и технологическим новшествам, включая дигитализацию всех сфер деятельности.

Современные информационные технологии (платформы в области мобильности, электронная торговля, дистанционная работа и пр.) могут значительно сократить спрос на передвижения людей или изменить их структуру. Так, благодаря интернету появились бизнес-модели, обеспечивающие доступ к различным услугам в области мобильности и активам (транспортным средствам и парковкам).

Город, удобный для жизни, подразумевает большой выбор персонифицированных услуг мобильности, интегрированных с традиционными видами обще-

ственного транспорта на основе цифровых технологий, взаимного обмена информацией и инновационными решениями, знаниями и опытом работы с пассажирами.

Новый тип транспортных стратегий, получивших название «Думай как пассажир», ориентирует на отказ от использования личного автомобиля в городском пространстве. Будущее транспортной системы зависит от желания и возможности городских властей сделать интересы пассажира, его комфорт и безопасность главными приоритетами при организации работы общественного транспорта и развитии новых услуг мобильности.

Для этого необходимо целенаправленно проводить в жизнь важную политическую установку: финансовое обеспечение устойчивой мобильности — это не вынужденные затраты из государственного бюджета, а выгодные инвестиции в развитие человеческого потенциала и комфортную городскую среду.

## 1.2. КЛЮЧЕВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ТРАНСПОРТНОЙ ПОЛИТИКИ

Европейская транспортная политика неразрывно связана с «идеологией устойчивого развития», нацелена на законные потребности людей в передвижениях и учет интересов будущих поколений.

В основу транспортной политики Европейского Союза (далее – ЕС) положена «Белая книга»<sup>16</sup>, принятая еще в 1992 году, в ней впервые была поставлена цель создания транспортной системы, сочетающей в себе высокое качество услуг, безопасность для людей и окружающей среды, комплексное развитие коммуникаций для всех видов передвижений.

Главную задачу в сфере пассажирских перевозок Белая книга определила следующим образом: реализация конституционного права человека на обеспечение возможности надежного и комфортного передвижения.

В 2011 году была принята новая Белая книга «Транспорт-2050: План создания единого европейского транспортного пространства – стремление к достижению конкурентной и ресурсосберегающей транспортной системы».<sup>17</sup> В ней поставлены уже более амбициозные цели:

- создать единый транспортный рынок и повысить уровень мобильности всех категорий населения, в том числе людей, имеющих физические ограничения;
- сократить на 60% выбросы от транспорта в атмосферу;
- освободить центры городов от бензиновых автомобилей;
- обеспечить нулевую смертность от дорожно-транспортных происшествий в пределах городских агломераций.

По сути это интегрированная транспортная стратегия, нацеленная на совершенствование территориального планирования, улучшение работы общественного транспорта, развитие инфраструктуры для передвижения пешком и на велосипеде.

Новая Белая книга акцентирует внимание на необходимости разработки и принятия Планов устойчивой мобильности (Sustainable Urban Mobility Plan или SUMP) как составной и неотъемлемой части системы городского планирования.

Основные положения транспортного планирования еще в 2004 году были закреплены в Коммюнике Еврокомиссии (далее – ЕК) «На пути к целевой стратегии развития городской среды»<sup>18</sup>:

- во-первых, полномочия по установлению правовых основ регионального и местного транспортного планирования возлагаются на национальные органы управления транспортом, которые готовят рекомендации по разработке планов развития транспорта, контролируют качество их реализации, а также соответствие целям национальной транспортной политики;
- во-вторых, полномочия по реализации транспортной политики делегируются местным властям, которые разрабатывают транспортные планы и программы, призванные обеспечить эффективную работу транспорта на подведомственной территории, а также наделены полномочиями для проведения этих планов в жизнь;
- в-третьих, законодательно закреплена необходимость координации транспортных планов с планами в сфере градостроительства, землепользования и охраны окружающей среды.

В Зеленой книге ЕК «На пути к новой культуре городской мобильности»<sup>19</sup>, принятой в 2007 году, отмечается, что понятие «городская мобильность» должно быть переосмыслено и это связано с необходимостью оптимизации использования разных видов транспорта и переходом к интермодальному принципу перевозки

<sup>16</sup> Белая книга. Европейская транспортная политика до 2010 г.: Время решать. Транспорт – важнейшее направление и движущая сила интеграции/ Международная академия транспорта. – М., 2003 г.

<sup>17</sup> WHITE PAPER: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, SEC (2011) <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>18</sup> «Towards a thematic strategy on the urban environment», Brussels, 11.02.2004, COM(2004) 60 final

<sup>19</sup> Green Paper «Towards a new culture for urban mobility», European Commission, Brussels, 25.09.2007, COM (2007)

пассажиров, что предполагает рациональное сочетание общественного транспорта с личными автомобилями, мотоциклами, велосипедами или ходьбой.

Требования по организации интермодальных перевозок пассажиров выполняются в том случае, когда различные виды транспорта представляют собой единый комплекс, а обслуживание пассажиров производится по единому билету «от двери до двери».

Именно в Зеленой книге (раздел 2.4) закреплён ещё один важный постулат: обеспечение устойчивого развития в сфере общественного транспорта является обязанностью местных властей. Кроме того, должны быть найдены организационные формы поддержки SUMP, обязательна привязка мероприятий к источникам финансирования.

Конкретные цели, задачи и решения не должны навязываться городам – SUMP должны приниматься на местном уровне, исходя из их специфики и результатов консультаций с населением, представителями бизнеса и другими заинтересованными сторонами.

В развитие положений новой Белой книги ЕК утвердила так называемый «Пакет городской мобильности», главным документом в нём является Сообщение ЕК и Европарламента: «Вместе на пути к конкурентоспособной и ресурсоэффективной городской мобильности»<sup>20</sup>, а существенным дополнением стали – Концепция SUMP<sup>21</sup>, а также четыре рабочих документа (по городской логистике, правилам доступа в города, внедрению интеллектуальных транспортных систем, а также по безопасности дорожного движения).

Кроме того, усилия городов по разработке SUMP, начиная с 2012 года, поддерживаются в рамках Европейской программы «умной» энергетики.<sup>22</sup>

В 2016 году был опубликован доклад о реализации положений новой Белой книги: «Пять лет после публикации: достижения и вызовы»<sup>23</sup>, в нём не только подведены итоги проделанной работы, но и чётко охарактеризованы новые тенденции, оказывающие влияние на развитие транспортной системы.

Основные требования к самой транспортной системе не изменились: общество по-прежнему озабочено растущими выбросами парниковых газов, загрязнением воздуха, шумом, перегруженностью улиц и дорог, состоянием безопасности дорожного движе-

ния, однако технологические новшества набирают темпы, меняются также и потребительские предпочтения людей.

Даже в ЕС законодательство не успевает оперативно реагировать на такие новые вызовы, как стремительная дигитализация или долевая экономика. Поэтому ЕК акцентирует внимание на том, что ситуация с 2011 года изменилась: инновационные технологии (интеллектуальные транспортные системы и информационные платформы) меняют концепцию мобильности и открывают новые возможности. Зачастую «умный транспорт» рассматривается как инструмент решения имеющихся проблем, но при этом требуются рамочные условия по стандартизации и интероперабельности (технологической совместимости) используемых данных.

Зачастую причиной проблем в области общественного транспорта и городской мобильности считается их недооценка на политическом уровне. Поэтому ЕК настаивает на новом подходе к транспорту, обязательном отражении его приоритетов и направлений развития в общенациональных (межотраслевых) стратегиях. Тогда транспортные инициативы и их вклад в решение общих социальных проблем станут более заметными.

Необходима не только координация транспортной политики со смежными отраслями (градостроительством, энергетикой, экологией и здравоохранением), но и ориентация на достижение целей более высокого порядка – устойчивого городского развития и климатической безопасности.

Широкое распространение цифровых технологий позволяет рассматривать мобильность как интегрированную услугу (транспортную, информационную, платёжную и пр.), следовательно, необходимо поэтапно, но целенаправленно устранять существующие отраслевые барьеры, в том числе на законодательном уровне.

Финляндия является основным идеологом и разработчиком стратегии, получившей название: «Мобильность как Услуга» (Mobility as a Service, MaaS)<sup>24</sup> (см. Рис. 2). Столичный Хельсинки намерен к 2025 году отказаться от использования личных автомобилей, прежде всего благодаря MaaS<sup>25</sup>, поэтому системно развивает общественный транспорт, широкополосный роуминг и устойчивую мобильную связь.

**20** «Together towards competitive and resource-efficient urban mobility», COM/2013/0913 final / <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/>

**21** The SUMP concept: [http://www.eltis.org/mobility-plans/SUMP concept](http://www.eltis.org/mobility-plans/SUMP%20concept)

**22** European Platform on Energy Europe programme, <http://ec.europa.eu>

**23** [https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban\\_mobility\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility_en)

**24** World Transport Policy and Practice, Volume 22.1/2 May 2016, <http://www.mobilitaetskultur.eu/>. Sustainable Urban Mobility: European Policy, Practice and Solutions. European Union, 2017, <http://bookshop.europa.eu>  
Report: Mobility as a service, april 2019, [www.uitp.org](http://www.uitp.org)  
Ready for MaaS? Easier mobility for citizens and better data for cities, may 2019, [www.uitp.org](http://www.uitp.org)

**25** European MaaS Roadmap 2025, [http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/249639/local\\_249639.pdf](http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/249639/local_249639.pdf)

Рисунок 2

## Модель МAAS-платформы и участники



Швеция также делает ставку на развитие MaaS, поскольку поставила перед собой цель избавиться к 2050 году от парниковых газов. Шведский регион Вестра-Геталанд и город Гетеборг хотят стать независимыми от углеводородного сырья уже к 2030 году<sup>26</sup>, их ориентирами в транспортной политике являются ЦУР и Парижское климатическое соглашение.

В скандинавских странах активно тестируется пересечение MaaS с технологией «blockchain»<sup>27</sup>, представляющей собой принципиально новый инструмент обеспечения доверия и автоматически исполняемых (без финансовых посредников) контрактов.

В июле 2016 года ЕК опубликовала Стратегию мобильности с низким уровнем выбросов<sup>28</sup>, в дополнение к ней с целью достижения синергии даны установки для смежных отраслей<sup>29</sup>. Так, промышленность,

энергетический сектор и транспорт, а также их отраслевые научные подразделения, объединили усилия для перехода к низкоуглеродному этапу развития и устранения барьеров для инновационных услуг, в частности распределения электроэнергии в периоды пиковых нагрузок (для зарядки электромобилей).

Особый акцент делается на введение «умных» систем оплаты, которые включают транспортные и иные услуги (парковку). Более того, происходит их объединение в границах нескольких регионов или даже стран. В свою очередь, «умные» системы оплаты предоставляют данные, необходимые для управления дорожным движением или развития маршрутной сети.

Цивилизованное общество должно учитывать потребности людей с ограниченными возможностями. Для них разрабатываются специальные программы транспортного обслуживания, городская среда формируется на принципах универсального дизайна, т.е. без преград и барьеров.

Пешеходные и велосипедные прогулки становятся для европейцев символом современного образа жизни. Велосипед начинает активно использоваться для перевозки мелкопартионных грузов, развозной розничной торговли, оказания коммунальных и иных городских услуг. Велосипеды с электроприводом (pedelecs) делают езду более комфортной, а технологические новшества постоянно расширяют ассортимент велосипедов.

<sup>26</sup> Swedish Mobility Program (SMP), The final report for the project White paper and at the same time, a pre-study for Swedish Mobility Program

<sup>27</sup> Exploring the role of blockchain technology in Mobility as a Service. Towards a fair Combined Mobility Service, Gothenburg, Sweden 2017

<sup>28</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Strategy for Low-Emission Mobility [COM(2016) 501]

<sup>29</sup> Commission Staff Working Document accompanying the Communication: A European Strategy for Low-Emission Mobility [SWD(2016) 244]

На общеевропейском уровне приняты рамочные документы, закрепляющие приоритетное развитие общественного транспорта, унифицированные права пассажиров (независимо от вида транспорта), а также страховые обязательства перевозчиков перед пассажирами.

Действуют Регламент, защищающий права пассажиров,<sup>30</sup> а также Стандарт,<sup>31</sup> который позволяет комплексно оценить работу общественного транспорта, в том числе его доступность, качество, удобство для пассажиров, время в пути, безопасность для пассажиров и окружающей среды.

В общем виде основные этапы реформы управления общественным транспортом выглядят следующим образом:

- передача общественного транспорта под юрисдикцию местных властей;
- введение системы конкурсных торгов;
- контроль работы специальными регулирующими органами, которые находятся в подчинении местных властей и финансируются ими;
- четкое разграничение ответственности между государственными и регулирующими органами.

Выводы, следующие из анализа европейской транспортной политики:

1. Формирование транспортной политики обязательно сопровождается институциональными и административными преобразованиями.
2. Происходит переход от жесткого регулирования транспортной деятельности к обеспечению качественных комплексных услуг для пассажиров, их обязательной сертификации или стандартизации;
3. Сформировано новое видение общественного транспорта и мобильности как услуги, за которую готов платить ее потребитель;
4. Значительный импульс развитию общественного транспорта может дать интеграция транспортных, информационных и платежных систем, формирование новых видов услуг и транспортных сервисов;
5. Современная и эффективно работающая транспортная политика – это не набор модных лозунгов, а хорошо выверенная стратегия и пошаговая программа конкретных и финансово доступных действий с накапливаемым результатом, который постоянно отслеживается с помощью индикаторов, основанных на реально измеримых показателях.

Устойчивая транспортная система соответствует ряду критериев:

- доступна и отвечает основным потребностям в передвижениях всех групп населения и бизнеса;
- адекватно реагирует на глобальные вызовы и современные тренды в области транспорта и мобильности;
- основана на сбалансированном развитии и лучшей интеграции всех видов передвижений;
- отвечает требованиям устойчивости, т.е. обеспечивает баланс экономической жизнеспособности, социальной справедливости и экологической безопасности;
- более эффективно использует городское пространство и существующую транспортную инфраструктуру;
- улучшает городскую среду, качество жизни и здоровье населения;
- повышает безопасность дорожного движения;
- уменьшает загрязнение воздуха и шума, выбросы парниковых газов и потребление энергии;
- способствует повышению связности общей транспортной сети и эффективности транспортной системы в целом.

Опыт объединенной Европы свидетельствует, что гармонизированное законодательство, унифицированные технические стандарты, устранение трансграничных барьеров и отмена визовых процедур содействуют общественному развитию. Больше всех выиграли граждане, получившие беспрецедентную свободу передвижений по всей территории сообщества.

Сложился определенный европейский образ жизни, который ценит устойчивое развитие, историческое наследие и культурные традиции. Создаются различные сети и партнерства, происходит постепенная интеграция территориальной и секторальной политики, а также их адаптация к местным условиям.

Изучение опыта ЕС показывает, что сначала усилия органов управления сосредоточены на детальной проработке основ государственной политики и их четком изложении в стратегических документах. Внедрению новых инструментов правового регулирования, как правило, предшествуют институциональные преобразования и административные реформы, а также экспериментальные (пилотные) проекты.

На примере формирования региональной и транспортной политики прослеживается логическая последовательность хорошо выверенных шагов или действий, а также достаточная преемственность, которая упреждает резкую смену курса или неожиданные решения государственных органов.

Общеевропейская политика постоянно совершенствуется, ориентируется на новые вызовы и тренды, поэтому ее положения в последующем, как наиболее

<sup>30</sup> Regulation and Standard Regulation (EU) № 181/2011/17

<sup>31</sup> Standard (UNI № 13816/2002

прогрессивные, находят свое официальное закрепление в международных соглашениях и конвенциях ЕЭК ООН, к которым ЕС присоединяется солидарно. Всем сообществом ЕС участвует и в деятельности организаций системы ООН, в частности ООН-Хабитат, а также входит в состав ведущих международных общественных организаций, активно поддерживает все значимые глобальные инициативы.

Разумное использование европейских методологических инструментов и лучшего опыта в области планирования устойчивой городской мобильности, активное участие в международных кампаниях и инициативах, когда приобретаются навыки конструктивного сотрудничества всех заинтересованных сторон, являются важными условиями успешного решения многих проблем, имеющих в белорусских городах и населенных пунктах.

### 1.3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ ПЛАНОВ УСТОЙЧИВОЙ ГОРОДСКОЙ МОБИЛЬНОСТИ

Транспортные заторы и дорожно-транспортные происшествия, шум и вредные выбросы в атмосферу – с этими проблемами сталкивается большинство городов, однако для их решения применяются разные подходы и методы планирования. При традиционном транспортном планировании ставка делается на развитие инфраструктуры и повышение пропускной способности улично-дорожной сети. При планировании устойчивой мобильности основные усилия направляются на развитие интегрированных транспортных систем, межотраслевое сотрудничество и активизацию экологически безопасных видов передвижений (см. Табл.1).

Одним из лучших примеров планирования, основанного на принципах устойчивого развития и системной межотраслевой интеграции, является SUMP<sup>32</sup>, который не должен восприниматься как «еще один новый план» и поэтому он гармонично встраивается в общую практику планирования.

В ЕС, где «зародилась» эта инновация, разработка SUMP стала обязательной для городов с населением более 100 тыс. человек<sup>33</sup> и проходит под девизом: «Планирование для людей».

Принято следующее официальное определение: «План устойчивой городской мобильности – это стратегический план, разработанный для удовлетворения потребностей в мобильности людей и предприятий в городах и их окрестностях для повышения качества

жизни. Он основывается на существующей практике планирования и должным образом учитывает принципы интеграции, участия и оценки».

Европейская политика в отношении SUMP разрабатывалась с 2005 года,<sup>34</sup> важной вехой на этом пути стала публикация в конце 2013 года Пакета мер по обеспечению городской мобильности,<sup>35</sup> направленного на «поэтапное изменение подхода к городскому хозяйству мобильности..., чтобы городские районы Европы развивались по более устойчивому пути, и чтобы цели ЕС по созданию конкурентоспособной и ресурсоэффективной транспортной системы были достигнуты».

Входящая в этот пакет Концепция SUMP,<sup>36</sup> является общеевропейской историей успеха и основана на нескольких важных принципах:

- координация стратегий развития различных секторов, включая транспорт, землепользование, окружающую среду, экономическое развитие, социальную политику, здравоохранение и безопасность;
- согласование действий государственных органов различного уровня, а также интересов соседствующих территорий;
- вовлечение в процесс планирования жителей города и представителей иных заинтересованных сторон.

Следующим этапом в продвижении Концепции SUMP стало издание в 2013 году Руководящих принципов по подготовке и реализации SUMP (далее – Руководство).<sup>37</sup>

Многочисленные проекты и программы, финансируемые ЕС, помогли городам разработать новое поколение SUMP – его наличие рассматривается как обязательное условие для привлечения инвестиций (бюджетных средств или банковских кредитов) в городской транспорт. Сформировалось также сообщество практиков, которые делятся опытом планирования устойчивой городской мобильности. Начиная с 2014 года проводятся ежегодные международные конференции по SUMP.<sup>38</sup>

—

<sup>34</sup> На основе тематической стратегии по городской среде (2005 г.) и Зеленой книги по городской мобильности (2007 г.) в Плане действий по городской мобильности (2009 г.) были предложены меры в области устойчивой городской мобильности», в том числе разработка SUMP.

<sup>35</sup> Together towards competitive and resource-efficient urban mobility», COM/2013/0913 final /https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/

<sup>36</sup> Concept for Sustainable Urban Mobility Plans. Together towards competitive and resource-efficient urban mobility. – European Commission, Brussels, 2013: http://eltis.org/mobility-plans/sump-concept

<sup>37</sup> Rupprecht Consult, Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan (2013); www.eltis.org/mobility-plans

<sup>38</sup> Информационные материалы доступны на платформе ELTIS (www.eltis.eu).

<sup>32</sup> <http://www.eltis.org./mobility-plan>

<sup>33</sup> Во многих странах этот «порог» гораздо ниже: 50 или даже 20 тыс. населения.

Таблица 1.  
Различия между традиционным транспортным планированием и планированием устойчивой мобильности

Традиционное транспортное планирование		Планирование устойчивой мобильности
Основное внимание – транспортным потокам	→	Основное внимание – людям
Главная цель: пропускная способность сети и скорость транспортных потоков	→	Главные цели: доступность и качество жизни
В центре внимания – форма, а не содержание	→	Сбалансированное развитие всех видов передвижений со сдвигом в сторону более устойчивых видов
Инфраструктура как основная тема исследования	→	Сочетание инфраструктуры, рыночных механизмов, новых услуг и информации, инструментов стимулирования
Документ отраслевого планирования	→	Документ отраслевого планирования, дополненный смежными политиками
Краткосрочный и среднесрочный планы	→	Краткосрочные и среднесрочные планы, встроенные в долгосрочное видение и стратегию
Связано с административным делением	→	Связано с функциональной зоной: маршрутами поездок на работу
Сфера деятельности транспортных инженеров	→	Междисциплинарная группа планирования
Планирование с привлечением экспертов	→	Планирование с привлечением заинтересованных сторон, на основе прозрачности и совместного участия
Ограниченная оценка воздействия	→	Регулярный мониторинг и оценка воздействия

Методология разработки SUMP основана на анализе существующей системы передвижений (матрицы мобильности) и предполагает разработку пакетов мер, которые помогут преобразовать ее в более устойчивую модель.

Главная особенность SUMP состоит в том, что это одновременно стратегия на перспективу и «живой» рабочий документ, процесс последовательных преобразований, в ходе которых шаг за шагом создается система устойчивой городской мобильности.

Его содержание – это результат совместно выявленных потребностей и приоритетов, разумное сочетание долгосрочного видения и краткосрочных мер. Поэтому цикл SUMP состоит из двух частей: организации процесса планирования и разработки мероприятий по достижению поставленных целей. Необходима объективная оценка текущего состояния (возможностей, ресурсов и институциональной структуры управления) и установление базового уровня, на основе которого будет определяться достигнутый прогресс.

SUMP должен охватывать мобильность людей и товаров, все типы передвижений и услуг в области мобильности. Цель разработки SUMP состоит в улучшении доступности и обеспечении устойчивой мобильности для всего «функционального» городского района. Это может быть город и окружающий его пригородный район, весь полицентрический регион или другие пространственные сочетания (например, агломерации).

Фундаментальный вопрос: «в каком городе я хочу, чтобы жили мои дети?» должен находиться в центре всех направлений городского планирования.

При разработке SUMP уточняется содержание ранее принятых документов, проверяется их соответствие целям устойчивой мобильности. Соответственно приобретаются навыки увязки городских стратегий с глобальными целями устойчивого развития и национальными обязательствами, в том числе в области сокращения парниковых газов.

Таким образом, SUMP должен:

- быть нацеленным на реализацию конституционных прав граждан, в том числе с ограниченными возможностями, на беспрепятственное передвижение;
- ориентировать на выполнение национальных обязательств по достижению ЦУР и сокращению парниковых газов;
- учитывать весь комплекс существующих проблем, а также способствовать их решению;
- быть гибким и в случае необходимости перестраиваться на решение актуальных задач местного уровня;
- содействовать консолидации местного сообщества посредством открытого диалога с представителями заинтересованных сторон;
- быть увязанным с бюджетными возможностями города, а также планами его социально-экономического и территориального развития.

Разработчики методологии SUMP рекомендуют не ставить перед собой задачу «с первого раза» создать идеальный документ, растягивая его подготовку на неопределенный срок, а сконцентрировать усилия на выработке согласованной со всеми заинтересованными сторонами стратегии, в соответствии с которой поэтапно двигаться в заданном направлении.

Чтобы почувствовать «вкус успеха», целесообразно начинать практическую работу с решения простых задач, когда результаты достигаются быстро и эффективно. Затем постепенно переходить к более сложным и системным проблемам, требующим большего времени и ресурсов.

Существующие модели городов и их инфраструктура формировались в течение длительного периода времени, следовательно, они обладают большой инерционностью. Более того, «болезни» транспортной системы не всегда носят отраслевой характер, зачастую они являются следствием ошибочных решений в социально-экономическом развитии города, несогласованных действий его служб или некорректной градостроительной политики.

Не бывает одинаковых городов, поэтому в принципе не может быть стандартного SUMP или его идеальной модели. SUMP разрабатывается с учетом местных условий и конкретной территории, то же самое касается и процессуальных аспектов, последовательности шагов и механизмов выбора необходимых мер. Различаются финансовые возможности и организационные условия городов, развитие получает не универсальный метод планирования, а набор рекомендаций и основных ориентиров.

Хорошее планирование – это не составление большого пакета мероприятий, а правильно собранная последовательность действий, нацеленных на общественно значимый результат, на реальный бюджет и неукоснительное исполнение всего запланированного.

SUMP обеспечивает основу деятельности в области устойчивой мобильности для многих городских структур, но не содержит подробного описания того, как предложенные мероприятия будут осуществляться. Для этого предусмотрены специальные управленческие циклы, в ходе которых можно уточнить цели, детализировать их после получения дополнительной информации или анализа процесса реализации.

В последнее десятилетие во многих областях городской мобильности происходят существенные изменения: благодаря интеграции транспортных и информационных технологий появились беспилотные электромобили и новые виды услуг, стремительно растут объемы совместной мобильности, использования велосипедов, скутеров и самокатов. Разработчикам SUMP важно не только понимать глобальные тенденции развития транспорта и рынка ус-

луг в области мобильности, но и правильно прогнозировать их влияние в местных масштабах, в том числе на качество транспортного обслуживания населения и экологическую политику.

Поэтому в 2019 году были подготовлены новая редакция Руководства, а также пакет приложений, в которых отражены наиболее сложные аспекты SUMP (институциональное сотрудничество, финансирование и государственные закупки), особенности его разработки в столичных регионах, рекомендации, как посредством устойчивой мобильности добиваться улучшения здоровья населения и пр.

В обновленной редакции Руководства<sup>39</sup> подробно описывается процесс подготовки и внедрения SUMP (цикл SUMP), который состоит из четырех фаз, 12 основных шагов и 32 последовательных действий.<sup>40</sup>

Все четыре фазы цикла («Подготовка и анализ», «Разработка стратегии», «Планирование мероприятий» и «Реализация и мониторинг») начинаются и заканчиваются вехой. Вехи «знаменуют» завершение фазы цикла, связанного с принятым политическим решением или результатом, необходимым для последующих действий (см. Рис.3) .

Предложенный в Руководстве порядок действий обеспечивает логическую последовательность, а не строго выстроенную структуру, поэтому на практике отдельные действия могут выполняться частично, параллельно, или включать в себя циклы обратной связи.

Процесс формирования системы мобильности нового качества не может быть быстрым, поскольку предполагает принятие целого ряда решений различного административного уровня и масштаба действия, реализацию пакетов мер (набора действий или мероприятий) по тематике всех видов передвижений и направлений транспортной деятельности.

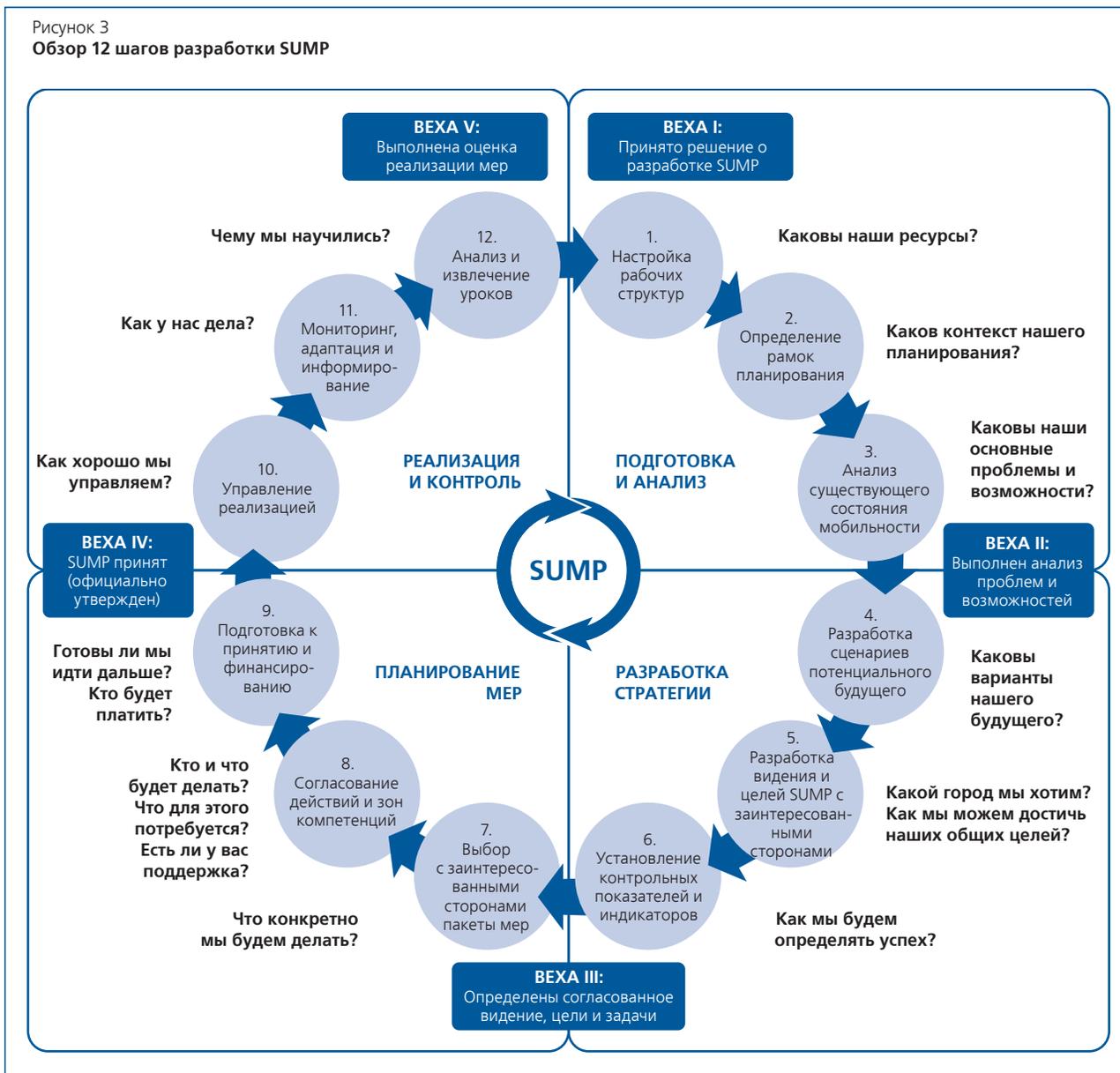
По своей сути большинство включенных в SUMP мер представляет собой самостоятельные проекты, сочетающие в себе новые инструменты (введение платы за проезд или зон с низким уровнем выбросов от транспорта и пр.), дополнительные исследования (при оптимизации маршрутной сети или внедрении услуг типа каршеринга), строительство объектов транспортной инфраструктуры, работу с населением и пр. Для некоторых мероприятий, предлагаемых SUMP, потребуется разработать техническое задание и соответствующий бизнес-план.

—

**39** Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan (Second Edition) Final Draft for SUMP Conference, 12 June 2019

**40** Понятие «действие» имеет разный смысл в составе цикла SUMP и при его реализации, в первом случае речь идет об определенном этапе планирования, а во втором подразумевает конкретное мероприятие.

Рисунок 3  
Обзор 12 шагов разработки SUMP



Все предлагаемые в SUMP меры должны быть направлены на достижение определенных целей, правильно «упакованы» и логически взаимосвязаны между собой, не рекомендуется начинать его подготовку с определения конкретных мер, а следовать предложенной логике, т.е. основным процедурным положениям Руководства. Сначала определиться с масштабом (территорией) и горизонтом планирования, имеющимися ресурсами, затем с видением и целями, и только после этого приступать к разработке конкретных мер и их пакетов.

Прежде всего, городу необходимо выработать четкую позицию по поводу своего территориального развития, интегрировать между собой основные аспекты градостроительной и транспортной политики с тем, чтобы определить маршруты массовых видов общественного транспорта и в дальнейшем по этому вектору осуществлять жилую застройку и размещать объекты притяжения, т.е. создавать ком-

пактную городскую среду, сокращать вынужденные поездки горожан с трудовыми и утилитарными целями.

Вторая, не менее важная составляющая гармоничного развития города касается определения структуры и этапов формирования интегрированной транспортной системы, а также механизмов управления мобильностью. Интермодальная или интегрированная транспортная система – это не просто совокупность разных видов транспорта, а предоставление возможности горожанам в рамках одного путешествия легко и удобно использовать несколько видов передвижений.

Несомненно, что в каждом городе потребуется разработать пакет мер по улучшению качества услуг общественного транспорта, в том числе стимулирующие механизмы по привлечению новых пассажиров, а также меры по сокращению использования личных автомобилей.

Конкретные локальные действия могут быть направлены на обустройство объектов инфраструктуры, предназначенных для пассажиров общественного транспорта, велосипедистов и пешеходов, а также на совершенствование организации дорожного движения, разработку парковочной политики или обустройство общественных пространств.

Обязательной составляющей является разработка индикаторов, с помощью которых будет налажен мониторинг движения к намеченной цели. Деятельность по организации мониторинга и оценки SUMP должна быть организована по двум направлениям:

- оценка выполнения запланированных мероприятий и показателей достижения поставленных целей;
- анализ процесса формирования системы мобильности нового качества и степени удовлетворенности жителей города и его окрестностей условиями передвижения.

Объективная оценка может быть сделана на основании данных официальной статистики и эконометрического анализа, а также посредством социологических опросов населения по проблемам, связанным с передвижениями и доступностью городских объектов.

Практика мониторинга и оценки реализации SUMP отдельных городов различается, у многих нет опыта и навыков, достаточного финансирования и институционального обеспечения, поэтому мониторинг и оценка могут быть как частью SUMP, так и самостоятельным документом.

Поскольку SUMP должен быть построен таким образом, чтобы у города была возможность его актуализировать (по мере появления финансовых возможностей дополнять новыми мероприятиями), то и процесс мониторинга необходимо будет постоянно обновлять и совершенствовать.

Формирование системы устойчивой мобильности представляет собой достаточно сложный и длительный процесс, включающий в себя несколько стадий (планирование, разработка программ развития и инвестиционных проектов), а также мероприятия различного характера (образовательного, аналитического, организационного, институционального и пр.).

Для успешной работы над SUMP в качестве заинтересованных сторон выступают не только представители

местных органов власти и их подведомственных структур, но и иные субъекты (люди или организации), обладающие ресурсами, информацией и опытом, или хотят непосредственно участвовать в городских преобразованиях.

Устойчивость процесса движения к намеченной цели может быть обеспечена посредством создания новых административных структур: координационных групп и межведомственных комиссий. Основой их деятельности должны стать не контрольные функции по отношению к разработчикам SUMP, а непосредственная организация конструктивного взаимодействия всех заинтересованных сторон, целенаправленная деятельность, поиск комплексных решений в отношении имеющихся проблем, системное продвижение принципов устойчивой мобильности.

Такие структуры должны стать модераторами развития городского сообщества, способствовать его консолидации, но для этого у них должны быть определенные полномочия и необходимые ресурсы. Активное участие в работе подобной структуры не может быть общественной наградой.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что большинство городов, которые разрабатывают SUMP, ориентируются на низкобюджетные мероприятия, когда результат достигается быстро: не случайно они получили название «процедур вытаскивания заноз», т.е. решения проблем, которые у всех на слуху.

Трудно добиться успеха в достижении амбициозных целей, если у города нет собственных средств. С этой проблемой сталкиваются практически все города, однако побеждают в конкурентной борьбе за лучшие умы и финансы те, у которых есть желание изменить ситуацию, вырваться из плена бесконечных текущих проблем.

Разработчики методологии утверждают, что процесс разработки и реализации SUMP гораздо важнее его содержания, поскольку осознанная потребность в изменениях становится доминантой в отношениях заинтересованных сторон. Кроме того, разработка и реализация SUMP является эффективным образовательным процессом и инструментом наращивания собственного потенциала города, который пригодится для создания новых стратегий или программ, а также участия в международных проектах.

## ГЛАВА II

# БЕЛОРУССКИЕ ГОРОДА НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОЙ МОБИЛЬНОСТИ

### 2.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО И ТРАНСПОРТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Система пространственного (территориального) планирования сохранила советский опыт и традиции, она претерпевает незначительные изменения, связанные со структурной перестройкой экономики или изменением систем расселения.

Территориальное планирование содержит четыре тематических блока:

- планирование землепользования и землеустройства;
- планирование расселения населения и развития населенных пунктов, размещение инфраструктуры и коммуникаций;
- планирование социально-экономического развития;
- планирование природопользования и мероприятий по охране природы.

Секторальные планы и проекты разрабатываются на основе проектов общего планирования отраслевыми министерствами или ответственными организациями на всех уровнях управления.

Вопросами территориального планирования занимаются Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь, Министерство строительства и архитектуры, Министерство экономики и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В компетенцию органов управления соответствующего административно-территориального уровня входит инициатива разработки градостроительных проектов.

Городское (региональное) планирование в сфере градостроительства и развития городского (регионального) транспорта представлено несколькими документами:

- программы социально-экономического развития городов или административных районов (раздел «Экономика», подраздел «Транспорт»);

- государственные, отраслевые, региональные (местные) программы (развития автомобильного и других видов транспорта, безопасности дорожного движения, создания безбарьерной среды или благоустройства города и пр.);
- генеральные планы городов (разделы «Магистральная уличная сеть» и «Общественный транспорт»);
- комплексные транспортные схемы (КТС), иногда включающие в себя расширенный раздел по организации дорожного движения.

Программой социально-экономического развития города или административного района утверждаются объемные показатели (например, пассажирооборот), причем их значение устанавливается в зависимости от фактически достигнутого уровня, т.е. носит инерционный характер.

В целом оценить на основе валовых показателей качество транспортных услуг невозможно, не учитываются также совокупные социально-экономические и экологические издержки города на передвижения его жителей. Поскольку качество работы общественного транспорта объективно не оценивается, то и управление мобильностью не может быть признано эффективным.

Государственные, отраслевые, региональные или местные программы (планы) чаще всего остаются нереализованными, поскольку не увязаны с выделением средств из государственного бюджета. В основе планирования лежит принцип точечных воздействий по отношению к существующей инфраструктуре, кроме того не учитываются социальные и экологические последствия принимаемых решений.

Все города развиваются не спонтанно, а в соответствии с генеральными планами и комплексными транспортными схемами, однако эти документы статичны, т.е. принимаются через определенный период времени. Их важность несомненна: по экспертным оценкам именно градостроительные методы позволяют на одну треть корректировать объемы перевозок пассажиров.

Основные направления государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2016-2020 годы<sup>41</sup> определяют стратегические направления территориального развития страны и ее регионов.

Законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республики Беларусь»<sup>42</sup> определена структура и иерархия документов градостроительного планирования, обозначена компетенция органов управления. Так, к документации общего планирования относятся:

- Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь (ГСКТО);
- схемы комплексной территориальной организации для различных административно-территориальных и территориальных единиц (СКТО);
- генеральные планы городов.

Именно эти документы определяют приоритеты и стратегию развития территорий, в том числе объектов социальной, производственной, инженерной и транспортной инфраструктуры. В отдельных случаях по решению местных исполнительных органов разрабатываются концепции развития отдельных составляющих транспортной системы города: безопасности дорожного движения, велосипедного движения, повышения качества транспортного обслуживания населения и др.

Состав, содержание и порядок разработки генеральных планов городов определяется относительно новым нормативным правовым актом – техническим кодексом установившейся практики (ТКП), однако предписанный в нем алгоритм выработки проектных решений обнаруживает общие негативные черты генеральных планов предыдущего поколения, когда не производится рыночная оценка земельных участков, не рассчитывается реальная потребность во всех видах передвижений и энергетических ресурсах. Документы градостроительного и транспортного планирования обращены ко всей территории города, учитывают особенности развития, однако не увязаны с финансовыми возможностями.

Расчетный период генеральных планов сократился с 25 до 10 лет, что негативно отразилось на их стратегической роли, прежде всего, в отношении инфраструктурных объектов, поскольку возникают риски утраты территориальных резервов для строительства значимых транспортных сооружений (мостов, речных портов, вокзалов, транспортных обходов городов и внутренних транспортных колец, многоуровневых развязок и перехватывающих парковок). Теперь генеральный план относится к документам среднесрочного планирования, что не позволяет обосновать преи-

мущества использования городского электрического транспорта и иных дорогостоящих проектов.

Утверждение генерального плана по разным причинам нередко задерживается на несколько лет, поэтому заложенная в его основу информация к вступлению в силу этого документа перестает быть актуальной. Кроме того, не используются данные, характеризующие внеуличные передвижения пешком и на велосипедах, хотя опыт многих городов показывает, что немоторизованные виды мобильности уже превысили 20% и имеют тенденцию к дальнейшему росту.

В существующей системе планирования города к его жителям относятся как к пассивным (среднестатистическим) потребителям транспортных услуг. В частности, не учитываются предпочтения нетрудоспособного населения и издержки домохозяйств на передвижения. Поэтому в реальной жизни горожане самостоятельно приспосабливаются к сложившейся ситуации, ориентируясь на личные возможности, порой их транспортное поведение становится эгоистичным по отношению к другим людям и городу в целом.

Новые микрорайоны, как правило, окружены магистральными улицами с интенсивным движением транспорта. При нынешнем уровне автомобилизации магистрали необходимо преобразовать в многополосные дороги, но на эти цели в городских бюджетах нет средств. На территориях, расположенных между магистралями, не соблюдаются нормативы по плотности жилых улиц.

Улицы, по сути, являются общественными пространствами, которые предназначены для прогулок горожан или игр детей. Вдоль тихих улиц, в отличие от магистралей, можно разрешить парковку автомобилей. Сейчас личные автомобили «устремилась» в жилые дворы, заняли в них все пространство, в том числе предназначенное для зеленых насаждений.

Для генеральных планов законодательно предусмотрена процедура общественного обсуждения, но на практике подобные мероприятия проводятся достаточно формально. Генеральный план очень сложен для восприятия, даже специалисты непрофильных отделов исполкома не в состоянии оценить результаты его реализации. Поэтому в действующее законодательство внесены изменения, согласно которым для общественной экспертизы рекомендуется привлекать независимых профильных экспертов, которые проанализируют содержание генерального плана, его соответствие принципам устойчивого развития, в том числе в сфере мобильности.

Ориентация градостроительного планирования на стандартный график работы людей не соответствует их более сложным и разнообразным запросам, в том числе свободному режиму ведения бизнеса, активному использованию информационных технологий.

<sup>41</sup> Утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 5 сентября 2016 года № 3.

<sup>42</sup> Закон от 5 июля 2004 года № 300-З (в редакции от 18 июля 2016 года N 402-З).

Если еще пару десятилетий назад в структуре экономики прочно преобладала промышленность, то в настоящее время существенно выросла доля услуг. Развитие долевой экономики, интеграция транспортных и цифровых технологий в перспективе также изменят структуру занятости, размещение центров притяжения товаров и услуг.

Даже самый общий анализ системы планирования и организации работы пассажирского транспорта свидетельствует о постоянно снижающихся возможностях его бюджетного субсидирования, а рыночные механизмы в развитии систем городской (региональной) мобильности практически не задействованы. Годами не решаются задачи по созданию условий для приоритетного движения общественного транспорта по городским улицам, а также ограничению доступа личных автомобилей в жилые и общественные зоны. При этом, как известно из зарубежной практики, системное управление парковками позволяет не только улучшить условия мобильности, но и пополнить городской бюджет.

## 2.2. АНАЛИЗ УСЛОВИЙ МОБИЛЬНОСТИ В ГОРОДАХ БЕЛАРУСИ

Беларусь является самой урбанизированной из всех постсоветских стран: в городах проживает 78,4% населения, при этом населенные пункты занимают только 11% ее территории.

С одной стороны, города являются двигателями экономического роста и социальных изменений, с другой, – массовая урбанизация сопряжена с рядом проблем, в том числе чрезмерным разрастанием территорий, несбалансированным развитием транспорта и коммуникаций, а также неуправляемой автомобилизацией населения, которая сопровождается ростом дорожно-транспортных происшествий, вредных выбросов и шума, а также снижением физической активности горожан.

По уровню автомобилизации (320 легковых автомобилей на 1 тысячу человек) Беларусь имеет среднеевропейские показатели, но по плотности автомобильных дорог (418 км/тыс. км<sup>2</sup>) от большинства европейских стран отстает, хотя и значительно опережает остальные страны СНГ.

Прирост населения наблюдается только в Минске и областных центрах, в целом по стране в течение ряда лет численность населения сокращалась: на 1 января 2019 года она составила 9 475,2 тыс. чел.

Средний возраст населения Беларуси составляет 47,8 лет, удельный вес трудоспособного возраста – 60,5%. По сравнению с 2010 годом численность занятых в экономике снизилась на 7,4%, при этом на 4,4% выросло число пенсионеров. В сфере производства за-

нято 39,5% трудоспособного населения, остальные работают в сфере услуг.

Согласно официальной статистике, доля транспортных расходов составляет 9,7% от общих потребительских бюджетов домашних хозяйств.

Национальная система расселения представляет собой каркас опорных населенных пунктов, связанных в единое целое транспортными коммуникациями. В Беларуси насчитывается 115 городов (их них 10 областного подчинения), 86 тыс. поселков городского типа, а также 23 тыс. сельских населенных пунктов. Ее особенность в том, что 90% городов малого и среднего размера, при этом 70% населения живет в 15 крупных городах (свыше 100 тыс. чел.).

Наблюдается характерная для всего мира тенденция: переход к агломерационному развитию. Шесть пар городов Беларуси развиваются в виде конурбаций (Слуцк и Солигорск, Жлобин и Рогачев, Борисов и Жодино, Полоцк и Новополоцк, Мозырь и Калинковичи, Орша и Барань). Территориальная близость, сложившиеся экономические и социально-культурные связи делают эти «парные» города партнерами в решении многих проблем, в том числе в области транспорта и мобильности. Формирование агломераций не требует административного объединения населенных пунктов, но предполагает координацию их планов социально-экономического, территориального и инфраструктурного развития.

Малые города являются местами приложения труда для населения окрестных деревень, а также выполняют функции центров административного и социально-культурного обслуживания прилегающих территорий. Поэтому их системы мобильности определяются внутрирайонными связями и вынужденными передвижениями (маятниковой мобильностью) на расстояние до 15-20 км, в зависимости от расположения центров притяжения.

Стремительную динамику процессов урбанизации в 60-70 годы прошлого столетия в значительной степени стимулировала программа индустриализации страны: были построены крупные предприятия, ставшие основой территориально-промышленных комплексов химического, металлургического и машиностроительного профиля. Многие из них и сегодня сохраняют свой градообразующий характер. В свою очередь, города формировались как индустриальные центры – по генеральным планам и в соответствии с градостроительными нормами. Застройка велась в короткие исторические сроки: к началу XXI-го века большинство средних и больших белорусских городов достигли расчетных показателей своего развития.

К сожалению, используемые методы функционального зонального планирования городов (промышлен-

ные и жилые районы) лишили их архитектурной индивидуальности: на новых территориях возводились в основном типовые общественные здания и панельные многоэтажные дома. Ради справедливости следует отметить, что такой подход помог обеспечить высокую степень градостроительного использования территорий.

До сих пор в городах разного размера (как правило, на периферии) возводятся новые микрорайоны, а прилегающие к ним территории осваиваются в виде индивидуальной жилой застройки. В результате постоянно углубляется разрыв между масштабами жилищного строительства и возможностями транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры.

Без изменения градостроительной политики наши города будут обречены на решение бесконечных транспортных проблем. Поэтому надо перестать расширять города территориально, «плодить» безликие спальные районы, окруженные гектарами пустоты, а сконцентрировать внимание на уже освоенных пространствах, оптимально уплотняя существующую застройку и создавая интегрированную городскую среду.

Высвобождаются территории, ранее занятые промышленным производством, которые можно преобразовать в обустроенные общественные пространства.

В ряде городов есть предпосылки для организации скоростных внутригородских и пригородных железнодорожных сообщений с использованием магистральных участков железнодорожных линий, проходящих через территорию города, или подъездных путей промышленных предприятий. Для организации сообщений с жилыми районами их нужно дополнить небольшими новыми участками (1-2 км), кроме того появляется возможность более эффективного использования прирельсовых территорий за счет размещения на них административных, социально-культурных и рекреационных объектов.

Города потребляют значительную часть производимой в стране энергии, на них приходится около четверти выбросов парниковых газов, в основном за счет внутригородских поездок на личных автомобилях, численность которых составляет около 90% от всех зарегистрированных в стране автомобильных транспортных средств.

Создание условий для увеличения в общей структуре передвижений доли общественного транспорта, пешей ходьбы и велодвижения – это путь к экономии топлива и энергии, сокращению шума и вредных выбросов в атмосферу, более активному образу жизни.

Растет число заболеваний, связанных с гиподинамией, т.е. недостаточной физической активностью насе-

ления.<sup>43</sup> Социологические опросы показывают, что 80% белорусов главным для себя считают здоровье, при этом, по данным Министерства здравоохранения Республики Беларусь, около 60% населения имеет лишний вес.

Идеология здорового образа жизни может стать доминантой городской политики, в том числе и транспортной, что предполагает использование инструментов стимулирования безмоторных видов передвижения. Надо менять мировоззрение людей, разрушать сложившийся стереотип, при котором статус владельца личного автомобиля важнее собственного здоровья.

Развитие общественного транспорта, а также разработка такого инновационного инструмента, как планы устойчивой городской мобильности, определены в качестве приоритетных направлений в Национальном плане действий по развитию «зеленой» экономики.<sup>44</sup> Этот документ ориентирует на более активное участие в инициативе Европейского союза «Соглашение мэров по климату и энергии»<sup>45</sup> (далее — Соглашение мэров), объединившей города и районы, которые взяли на себя добровольные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов и адаптации к изменению климата. Первым в Беларуси к этой инициативе в 2011 году присоединился Полоцк, его примеру последовали еще 45 других городов.

Ряд городов Беларуси присоединились к международной инициативе CIVITAS<sup>46</sup>, представляющей собой сеть, в которую входят местные органы власти, общественные организации и эксперты в области транспорта из сотен городов по всей Европе. Основная цель CIVITAS – помочь городам развивать экологически чистый и устойчивый транспорт.

Тема устойчивой мобильности признается белорусскими городами достаточно актуальной, свидетельством тому служит активизация их участия в международной кампании «Европейская неделя мобильности».<sup>47</sup> Только за пять последних лет количество участников из Беларуси выросло с 3 до 76, что позволило войти в первую десятку лидеров кампании.

<sup>43</sup> Отсутствие физической активности может стоить стране порядка 150-300 евро на одного человека в год. Данные и статистика Всемирной организации здравоохранения, [www.who.org](http://www.who.org)

<sup>44</sup> Утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 декабря 2016 года № 1061.

<sup>45</sup> [www.soglasheniemerov.eu](http://www.soglasheniemerov.eu), [www.climate.ecopartnerstvo.by/](http://www.climate.ecopartnerstvo.by/)

<sup>46</sup> CIVITAS создана в 2002 году с целью выработки согласованной транспортной политики и продвижения устойчивой мобильности: проводятся ежегодные форумы. <http://www.civitas.eu>

<sup>47</sup> <http://www.mobilityweek.eu>

Республика Беларусь 18 октября 2016 г. ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов и тем самым приняла на себя обязательства гарантировать людям с инвалидностью равное и недискриминационное участие во всех сферах жизнедеятельности.<sup>48</sup> «Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017–2025 годы»<sup>49</sup> является основополагающим документом, призванным обеспечить создание необходимых условий и механизмов, в том числе за счет устойчивой мобильности повысить уровень доступности основных городских объектов и услуг для людей с ограниченными возможностями.

Цели и задачи устойчивого развития должны найти свое достойное место не только в стратегических документах национального масштаба, но и в городских (региональных), а также отраслевых (секторальных) программах. Реализация ЦУР должна стать неотъемлемой частью полномочий органов государственного управления, а также местных исполнительных и распорядительных органов.

В свою очередь, местные органы власти необходимо обеспечить обновленными нормативными правовыми документами в области интегрированного градостроительного и транспортного планирования, а также соответствующими методическими рекомендациями.

### 2.3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА УПРАВЛЕНИЯ МОБИЛЬНОСТЬЮ

В организационной структуре городских и районных исполкомов отсутствуют функциональные подразделения транспортного профиля, поэтому «транспортные вопросы» зачастую рассматриваются в одном пакете с иными аспектами городского развития, т.е. без системного анализа сложившейся ситуации, с использованием инструмента согласований или визирования документов соответствующими службами исполкома.

Так, размещение паркингов, гаражных кооперативов, заправок, транспортных сооружений, а также торговых и иных крупных объектов, притягивающих значительные потоки посетителей, контролируется отделом архитектуры и строительства. Вопросы организации парковок, строительства (реконструкции) или ремонта улиц, их освещения и уборки находятся в ведении служб жилищно-коммунального хозяйства, а вопросы регулирования дорожного

движения решают уже подразделения Государственной автоинспекции Министерства внутренних дел. В соответствии со своими функциональными задачами городская или межрайонная инспекция природных ресурсов ведет мониторинг загрязнения воздуха, при этом выбросы от транспорта, как правило, отдельно не фиксируются, а значит и не анализируются.

Несколько лет назад все предприятия автомобильного транспорта были переданы в коммунальную собственность и теперь их деятельность (так же, как и городского электрического транспорта) напрямую не контролируется Министерством транспорта и коммуникаций Республики Беларусь.

Областные исполнительные комитеты (Минский горисполком) являются заказчиками городских, пригородных и междугородных внутриобластных автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении, самостоятельно устанавливают параметры качества транспортного обслуживания населения на подведомственной им территории, утверждают маршрутную сеть и проводят конкурсы, по результатам которых заключают с перевозчиками договоры об организации автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

Учитывая социальную важность пассажирских перевозок, местные органы власти вынуждены брать на себя значительную часть рисков и финансовых издержек, связанных с их организацией и выполнением. В целом наметилась тенденция расширения отдельных полномочий и усиления ответственности местных властей за комплексное социально-экономическое развитие подведомственных территорий

Инновации в сфере городской жизни означают не только применение научных достижений и новых технологий, но и более прогрессивные методы государственного регулирования и организационные структуры управления.

В настоящее время закончено формирование новых организационных структур управления (независимых операторов перевозок пассажиров). Правовой статус оператора перевозок пассажиров закреплен законодательно, его деятельность поставлена на договорную основу.

В соответствии с действующим законодательством операторам запрещено совмещение функций организации перевозок пассажиров и непосредственного выполнения автомобильных перевозок пассажиров. Процесс перехода от монополизированного государственного рынка услуг общественного транспорта к свободной конкуренции предопределил выделение оператора перевозок в самостоятельный субъект правоотношений.

<sup>48</sup> По данным Всемирной организации здравоохранения 10-14% населения имеют инвалидность, а 40% — ограниченные возможности передвижения.

<sup>49</sup> Утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 2017 года N 451.

Однако для эффективной работы оператора необходимо совершенствовать и финансово-экономические условия его деятельности. Операторы перевозок пассажиров подчиняются областным исполнительным комитетам (в ряде городов есть их региональные представительства), выполняют переданные им государственные функции, соответственно должны финансироваться из бюджетных источников.

На оператора возложена обязанность проведения конкурсов на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении, поэтому через него осуществляется непосредственная связь производителей и потребителей транспортных работ и услуг, т.е. взаимодействие секторов спроса и предложения. Таким образом, возникает необходимость законодательно наделить оператора, как основного организатора транспортного процесса, функциями по сбору и анализу информации о рынке городских и пригородных перевозок пассажиров.

В перечень их основных функций следует включить:

- изучение реальных потребностей населения в перевозках и проведение необходимых для этого обследований;
- организацию транспортного обслуживания и заключение от имени местных властей контрактов с перевозчиками;
- развитие магистральной уличной сети и пассажирских терминалов;
- управление дорожным движением и парковками;
- создание условий для велосипедного движения и пешей ходьбы и т.д.

Экспертная оценка показала, что расходы на содержание независимой от перевозчиков организационной структуры в Минске (государственное учреждение «Столичный транспорт и связь») составляют менее 1% от общей суммы бюджетных расходов, связанных с работой общественного транспорта. Утверждение, что финансирование новых организационных структур не «по карману» местным властям, выглядит несостоятельным. Эффективность вложения средств в организацию перевозок пассажиров, ориентированную на использование логистики и новых информационных технологий, гораздо выше, чем в самые современные транспортные средства.

Процесс трансформации организационных структур управления еще не завершен, он требует привязки к местным условиям. Впереди сложный путь поэтапного разграничения функций государственного регулирования и хозяйственно-оперативного управления с учетом особенностей региональных и отраслевых условий обеспечения устойчивой мобильности.

Нет идеальной модели или универсального подхода, но есть классические задачи в области развития общественного транспорта и хорошо зарекомендовав-

шие себя мероприятия по продвижению устойчивой мобильности:

- обустройство остановок общественного транспорта и обновление парка транспортных средств;
- создание систем подряда со службами такси и каршеринга;
- расширение информационных служб;
- унифицированные и понятные условия оплаты проезда;
- широкий спектр абонементов (единых, гибких, сезонных и т.д.);
- специальные мероприятия для людей с ограниченными возможностями.

Как показывает опыт европейских стран, создание таких структур положительно влияет на увеличение объемов перевозок и развитие новых форм обслуживания пассажиров, в том числе по предварительным заявкам. Появляются организованные перевозки в «пульсирующем» режиме (когда отмечается резкое увеличение пассажиропотока), различные комбинации маршрутов (в зависимости от времени суток или дня недели), а также в виде так называемых «рыночных» или «театральных» маршрутов, маятниковых перевозок к объектам культурного, торгового или спортивного назначения.

Хорошо зарекомендовали себя перевозки, специально организованные для молодежи, посещающей дискотеки и спортивные мероприятия, для «маломобильных» категорий населения (женщин с детьми, пожилых людей) или в позднее время суток «от двери до двери». В качестве дополнительных услуг пассажирам предоставляется возможность вызова такси из общественного транспорта или доставки их покупок и вещей по назначению.

Именно потребности пассажиров должны учитываться при принятии решений по планированию транспортных услуг и повышению их качества. Следовательно, должно развиваться и законодательство, чтобы эти новые услуги находились в «правовом поле», т.е. их оказание соответствовало гражданско-правовым договорам.

Для этого нужно предметно изучать зарубежный опыт создания центров мобильности или гибких транспортных агентств, которые эффективно занимаются организацией перевозок пассажиров, совершенствуют методы своей работы и поэтому системно управляют городской мобильностью.

Активно развивается новый вид транспортного сервиса под названием Demand Responsive Transport (DRT)<sup>50</sup>, что переводится как «транспорт, реагирующий на спрос». Он представляет собой гибкий тип

50 [www.transportfocus.org.uk](http://www.transportfocus.org.uk)

местного автобусного сообщения, которое не имеет фиксированного расписания, а ориентируется на индивидуальные запросы пассажиров. Если еще недавно услуги DRT были предназначены для людей, проживающих в отдаленных районах, то в настоящее время уже рассматриваются как более массовые и перспективные услуги, которыми готовы воспользоваться даже владельцы личных автомобилей.

В самих транспортных агентствах типа DRT самыми востребованными специалистами становятся транспортные планировщики, владеющие логистикой перевозок пассажиров, а также иными современными инструментами управления мобильностью. Подобные структуры занимаются подготовкой планов мобильности для школ и иных учебных заведений, предприятий и организаций, а также города в целом.

С помощью таких инструментов, как приложения для смартфонов, которые обеспечивают большую доступность этих услуг, DRT применяется не только местными органами власти для повышения социальной мобильности пожилых людей или людей с инвалидностью

Организации подобного типа зачастую исполняют роль интеграторов градостроительного и транспортного планирования посредством составления технического задания на проектирование генеральных планов и комплексных транспортных схем, привлекая независимых экспертов, представителей общественных организаций или просто активных горожан.

Следует изучать передовой зарубежный опыт, смелее осваивать такие новые инструменты управления мобильностью, как SUMP.

Поэтапное формирование профессионально подготовленной команды специалистов и хорошо организованной структуры управления мобильностью в лице операторов перевозок является необходимым условием достижения таких амбициозных целей, как создание позитивного имиджа общественного транспорта, развитие немоторизованных видов передвижений, а также сокращение шума и вредных выбросов от транспорта.

Их достижению будет способствовать целенаправленное продвижение операторами перевозок идеологии устойчивой мобильности и инструментов формирования интегрированной транспортной политики, развитие государственно-частного партнерства, а также организационная поддержка инновационного предпринимательства.

Повышение качества городской среды может быть обеспечено различными методами пространственного и экономического планирования, в том числе за счет формирования собственной парковочной политики, позволяющей оптимизировать использование общественных пространств, сократить время нахождения стоящих без движения автомобилей в проблемных городских зонах, повышения оборачиваемости парковочных мест, а также снижения нагрузки на улично-дорожную сеть.

Парковочная политика должна быть построена на основе использования системы общих принципов, в том числе оптимального зонирования (разного подхода к парковке в зависимости от загруженности улично-дорожной сети), а также обеспечения приоритетного движения общественного транспорта. По возможности услуги по организации парковки транспортных средств должны оказываться на платной основе с тем, чтобы аккумулировать полученные средства на развитие общественного транспорта или обустройство городской среды. В этой сфере есть большие возможности для развития государственно-частного партнерства.

Появление зон, свободных от автомобилей, а также перехватывающих парковок, создаст реальные предпосылки для комбинированных передвижений: на личном автомобиле, с использованием общественного транспорта и безмоторных видов передвижения.

В перспективе операторы перевозок должны пройти сложный путь трансформации своей деятельности в соответствии с глобальными трендами развития новых услуг, ориентированных на активное использование современных информационных и коммуникативных технологий.

## ГЛАВА III

# РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### 3.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПОРА МЕНЯТЬ ОРИЕНТИРЫ

Формирование государственной транспортной политики в Беларуси началось с принятия Правительством в 1997 году Концепции развития транспортного комплекса, которая в последующие годы была дополнена программами развития отдельных видов транспорта, транзитных и международных перевозок, а также автомобильных дорог. Программы развития пассажирских перевозок принимались, как правило, для отдельных видов транспорта (автомобильного, а также городского электрического) или являлись составными частями программ, принимаемых для авиации или Белорусской железной дороги.

С принятия в 1998 году Закона Республики Беларусь «Об основах транспортной деятельности» начинается процесс формирования национального транспортного законодательства, именно в нем впервые была определена компетенция государственных органов, закреплены основные принципы транспортной политики и механизмы ее реализации.

В компетенцию правительства входит проведение единой государственной политики в области транспорта, защиты прав пассажиров, а также обеспечение противодействия монополистической деятельности и развития добросовестной конкуренции.

Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь<sup>51</sup> обеспечивает формирование правовых основ осуществления транспортной деятельности, координирует деятельность других государственных органов в этой сфере, а также осуществляет государственное регулирование деятельности субъектов хозяйствования, выполняющих коммерческие перевозки.

<sup>51</sup> Положение о Министерстве транспорта и коммуникаций Республики Беларусь утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 года (в редакции от 7 декабря 2016 года №1632).

В компетенцию местных исполнительных комитетов и местных администраций, в соответствии со статьями 41 и 45 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»,<sup>52</sup> входит создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания.

Закон «Об основах транспортной деятельности» построен на рациональном сочетании государственно-нормативных методов управления и договорных отношений производителей и потребителей транспортных работ и услуг. Так, с одной стороны, транспортники должны работать со своими клиентами или заказчиками перевозок исключительно на договорной основе, а с другой – существуют административные рычаги управления (лицензирование и сертификация, квотирование отдельных сегментов рынка), обязательное проведение конкурсных процедур.

Главное достоинство Закона «Об основах транспортной деятельности» заключается в том, что он впервые определил спектр работ и услуг, относящихся к транспортной деятельности, и тем самым изменил примитивное представление о транспорте как исключительно перевозке. Такой подход вполне корреспондировал с принятым в 1998 году Гражданским кодексом, в котором был существенно расширен спектр «поименованных» транспортных договоров (договоров, имеющих конкретно описанную модель).

К сожалению, этот базовый для всей транспортной сферы закон за два десятилетия своего существования «не нарастил массы» нормативных предписаний, касающихся таких актуальных направлений развития транспорта как комплексная мобильность или логистика. Логистика как метод оптимизации потоковых процессов при организации перевозок пассажиров пока должным образом не используется, не нашла своего отражения и в национальном законодательстве.

<sup>52</sup> Принят 4 января 2010 года №108-З (в редакции от 28 ноября 2017 года №68-З).

Выработка эффективных инструментов управления городской (региональной) мобильностью в Беларуси затруднена ввиду того, что государственная политика в этой сфере пока не сформирована, законодательство в области перевозок пассажиров построено по отраслевому принципу и не ориентировано на комплексный подход к мобильности.

Правовое регулирование организации и выполнения перевозок пассажиров осуществляется как общими нормами Гражданского кодекса Республики Беларусь (главы 4, 9 и 21-29), так и специальными нормами, касающимися договора перевозки (глава 40).

В главе «Перевозка» содержится сравнительно немного нормативных предписаний, однако именно они определяют правовую природу договора перевозки пассажира, его участников, их основные права и обязанности, определяют ответственность за нарушение обязательств и т.д.

Следует отметить, что в связи с принятием двух первых редакций Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках»<sup>53</sup> (в 2001 и 2007 гг.) внесены изменения в эту главу Гражданского кодекса.

Первый раз это было связано с необходимостью «включения» в гражданско-правовые отношения договора об организации перевозок пассажиров, а во второй – с корректировкой статьи 738. Теперь, согласно норме, закрепленной в п. 2 этой статьи, правила главы 40 Гражданского кодекса применяются к перевозкам постольку, поскольку иное не предусмотрено специальными законодательными актами, что позволяет предусматривать в законодательных актах положения, учитывающие особенности отдельных видов транспорта или специфику перевозок.

Дальнейшего юридического переосмысления требуют фрагментарно закрепленные Гражданским кодексом (действующими транспортными законами и кодексами) отношения, связанные с перевозками транспортом общего пользования на основе публичного договора. Ключевым вопросом для таких перевозок является государственная тарифная политика и предоставление льгот и преимуществ по провозной плате для отдельных категорий граждан, соответственно, выплаты из государственного бюджета (субсидии и компенсация «выпадающих» доходов).

Предмет договора перевозки, выполняемой в транспорте общего пользования, имеет расширенное по сравнению с Гражданским кодексом толкование, поскольку включает в себя не только действия по пространственному перемещению пассажира, но и налагает на перевозчика дополнительные обязанности по

обеспечению должного качества перевозки (ее безопасности, скорости, комфорта и удобства для пассажира).

С другой стороны, перевозка пассажиров – это разновидность предпринимательской деятельности, в силу чего перевозчик не может быть принужден в законодательном порядке исполнять публичную обязанность по предоставлению пассажирам каких-либо льгот, установленных государством. Соответствующая обязанность может возникнуть только исходя из условий его государственного или муниципального контракта (договора).

Договор перевозки пассажира в транспорте общего пользования по своей сути является договором присоединения. Смысл такого договора состоит в том, что его условия определены заранее и в стандартной форме, поэтому могут быть приняты пассажиром не иначе как в предложенном виде.

Характер договора присоединения выражается применительно к его содержанию в сохранении лишь внешней формы соглашения, поскольку подлинно свободной в этом случае является воля (желание воспользоваться транспортной услугой) самого пассажира. Пассажир при посадке в транспортное средство (момент заключения реального договора перевозки) не имеет права изменить маршрут, стоимость проезда и другие существенные условия договора перевозки, принимая их в целом такими, как их установил заказчик перевозок, т.е. местная власть.

Понятие «общественный транспорт» пока не имеет своего строгого законодательного определения и используется лишь в качестве противоположного понятия «личный транспорт».

К общественному транспорту относится пассажирский транспорт, доступный и востребованный к использованию за определенную плату потребителями его услуг. Общим признаком для всех видов общественного транспорта является то, что пассажиры перемещаются в транспортных средствах, которые им не принадлежат на праве собственности или на иных законных основаниях.

На отношения перевозчика и физического лица, имеющего намерение заключить (заключившего) договор перевозки пассажира либо договор фрахтования исключительно для личных, бытовых, семейных и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, распространяется законодательство о защите прав потребителей.

Кроме того, к законодательству, регулиющему отношения в области перевозок пассажиров, относятся соответствующие нормативные предписания из традиционных отраслей права (административного, гражданского, трудового и т.д.), а также тех междуна-

<sup>53</sup> Принят 14 августа 2007 года № 278-3 (в редакции от 17 июля 2017 года № 50-3).

родных договоров, участницей которых является Республика Беларусь.

Система законодательных актов дополняется подзаконными нормативными правовыми актами, принятыми в этой сфере правительством, министерствами, местными органами власти, а также техническими нормативными правовыми актами, в которых содержатся нормативы и технические условия, имеющие отношение к пассажирским транспортным средствам и коммуникациям.

Организация транспортного обслуживания населения включает в себя, кроме организации перевозок (в том числе проведение конкурсов по выбору перевозчиков и заключение с ними договоров), обеспечение безопасности дорожного движения в отношении транспортных средств, используемых для перевозки пассажиров в общественном транспорте.

Соответственно, в обязанности местных властей входит обеспечение обустройства, оформления и содержания пассажирских терминалов и остановочных пунктов на маршрутах общественного транспорта, а также содержание дорог и улиц населенных пунктов в состоянии, пригодном для выполнения перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

Ответственность за реализацию государственных социальных стандартов в области транспорта несут облисполкомы и Минский горисполком. Основные требования по транспортному обслуживанию населения установлены «Системой государственных социальных стандартов по обслуживанию населения в области транспорта»<sup>54</sup>.

Самыми неурегулированными являются отношения перевозчиков с государственными органами, отвечающими за транспортное обслуживание населения и выступающими стороной гражданско-правового договора (контракта на оказание услуг по перевозке пассажиров).

Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания на соответствующей территории в соответствии со статьей 41 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» отнесены к компетенции местных исполнительных органов власти, которые одновременно являются государственными органами и юридическими лицами.

Статьей 56 определено, что гражданско-правовые отношения местных властей строятся на договорной основе, однако сложность регулирования заключает-

ся в том, что необходимо корректно отделить властные полномочия (компетенцию) местных органов власти от тех прав, обязанностей и ответственности, которые вытекают из их договорных обязательств (контрактов на транспортное обслуживание).

При внедрении системы государственных контрактов на оказание услуг по перевозке пассажиров общественным транспортом, а также в процессе совершенствования договорных отношений целесообразно разумно использовать европейский опыт применения Регламента ЕС 1370/07.<sup>55</sup>

Урегулировать подобные отношения без системного развития гражданского законодательства не представляется возможным. Это касается такой сложной «юридической конструкции», как транспорт общего пользования, когда условия публичного договора перевозки определяются местными властями и связаны с их бюджетными возможностями.

Гражданское законодательство позволяет развивать и организационные договоры, без которых задача комплексного транспортного обслуживания населения (мультимодальные перевозки, единые системы оплаты проезда, партнерские отношения с вокзалами и т.д.) практически нереализуема.

Организационные договоры могут быть предварительными, а также направленными на организацию длительных отношений сторон, на их основании в последующем заключается еще один существенный договор: контракт на оказание услуг по перевозке пассажиров.

Организационные договоры могут содержать имущественные отношения, однако их наличие не влияет на целевую направленность договора, т.е. длительные отношения или организацию совместной деятельности. Организационный договор может быть рамочным и иметь открытые условия, когда в последующем предусмотрено проведение конкурса и заключение контракта с его победителем.

Четкие ориентиры в единой транспортной политике и законодательстве позволят местным органам власти начать осваивать такой новый инструмент управления мобильностью, как план устойчивой городской мобильности (SUMP), получивший широкое распространение во многих странах мира.

Устойчивость системы мобильности определяется теми условиями, которые созданы для всех видов передвижений. Ее можно достичь за счет приоритетного развития общественного транспорта, формирования единой маршрутной сети и расписаний перевозок,

<sup>54</sup> Утверждены Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.05.2003 года №724 (в редакции от 25 августа 2017 года №654).

<sup>55</sup> Регламент принят Европарламентом и Советом ЕС от 23 октября 2007 года.

строительства интегрированных транспортных узлов и перехватывающих парковок, а также инфраструктуры, предназначенной для комфортной езды на велосипеде и ходьбы пешком.

Однако из-за своей сложности проблема комплексной мобильности не может быть решена в рамках обычного отраслевого подхода. Здесь требуются новые инструменты, которые должны не только гармонично встраиваться в общую систему планирования, но и учитывать имеющиеся ресурсные возможности.

Основные усилия по развитию национального транспортного законодательства необходимо направить на формирование его новой ветви, которая ориентирована на комплексное решение проблем мобильности. Предстоит законодательно закрепить следующие основные термины и их понятия: общественный транспорт, комплексная мобильность, интегрированная транспортная система, единая маршрутная сеть, социальный стандарт в области транспорта, организация транспортного обслуживания населения.

Право на свободное и беспрепятственное передвижение граждан как внутри страны, так и за ее пределы закреплено статьей 30 основного закона Беларуси. Развитие этой конституционной нормы должно стать главной целью единой политики в сфере пассажирского транспорта и городской (региональной) мобильности.

Она может быть реализована посредством законодательного закрепления социальных стандартов, которые устанавливаются в виде нормативных затрат времени, связанных с регулярными передвижениями людей на работу, учебу или с целью получения базовых услуг. Индикатором перемен к лучшему станет увеличение доли населения, проживающего в зоне нормативного уровня транспортной доступности.

Система социальных стандартов в области транспорта применяется в Беларуси, но она требует усовершенствования, поскольку наличие автобусов (в расчете на 1 тыс. жителей в зависимости от размера населенного пункта), количество автобусных касс в регионе или число маршрутов общественного транспорта, проходящих через населенный пункт, не позволяют объективно оценивать качество транспортного обслуживания населения.

Работа всех видов общественного транспорта целиком в Беларуси не оценивается, а такие важные для пассажиров характеристики передвижений, как время в пути, надежность или комфорт, а также доступность информации об оказываемых услугах, пока не имеют законодательного закрепления, поэтому на официальном уровне не планируются и не отслеживаются.

Для объективной оценки следует «переходить» от отраслевой эффективности к ориентации транспортной

политики на устойчивое развитие и комплексную мобильность. Тогда основными ориентирами становятся:

- формирование безопасного городского пространства за счет снижения негативного влияния транспорта на здоровье людей и окружающую среду;
- улучшение доступности городских объектов (в том числе мест работы или учебы) за счет их рационального размещения;
- повышение скорости и комфортабельности общественного транспорта;
- создание условий для удобных передвижений пешком и на велосипедах;
- защита жилых и общественных территорий от избыточного присутствия личных автомобилей;
- учет интересов людей с ограниченными возможностями передвижения.

Обязанность городских властей — создать для людей такие условия, при которых они сами смогут выбрать наиболее удобный и безопасный способ передвижения, а также сокращать свои вынужденные поездки, поскольку общественные места и базовые услуги станут более доступными.

### **3.2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ И УСТОЙЧИВОЙ МОБИЛЬНОСТИ**

Законодательство является составной частью государственной политики и одновременно основным инструментом ее реализации, поэтому четкое определение целей и основных задач в области перевозок пассажиров и устойчивой мобильности является отправной точкой процесса системного формирования законодательства. Законодательство само по себе не может решить имеющиеся проблемы, но на его основе создаются необходимые для этого условия: создаются единое правовое поле и общие «правила игры».

Прежде всего на законодательном уровне следует закрепить постулат, суть которого заключается в следующем: устойчивая мобильность является не целью, а средством решения общественно значимых задач, в том числе повышения качества жизни, ликвидации социального неравенства и пространственной разобщенности. Кроме того, свободное передвижение людей создает стимулы для расширения международных связей, развития туризма и экспорта услуг.

Для каждого города или населенного пункта характерны конкретные параметры транспортной подвижности населения и определенный уровень доступности общественного транспорта (нормативные затраты времени на поездку). Без перехода от выполнения планов перевозок к комплексному управлению мобильностью города никогда не станут удобными для жизни.

Местные исполнительные и распорядительные органы областного уровня самостоятельно устанавливают параметры качества транспортного обслуживания населения на подведомственной им территории, определяют задания для перевозчиков, не соотнося выданные задания со своими финансовыми возможностями по их оплате. Тем самым социальная ответственность за перевозки общественным транспортом перекладывается с государственных органов на субъекты хозяйствования, деятельность которых в таких условиях зачастую становится экономически невыгодной.

Для обеспечения устойчивого развития белорусских городов и населенных пунктов необходимы не только новая и целостная государственная политика в области мобильности, предусматривающая приоритетное развитие общественного транспорта, но и адекватная система нормативно-правового регулирования отношений, возникающих при организации и выполнении перевозок пассажиров.

Все это необходимо закрепить в национальном законодательстве, построенном на качественно новой основе: т.е. с ориентацией на комплексную мобильность, а не на достижение отдельных и не связанных между собой отраслевых показателей.

Новое законодательство (проект Закона Республики Беларусь «Об организации транспортного обслуживания населения») должно быть ориентировано на системное регулирование всех аспектов организации работы общественного транспорта. Необходимо создать правовые основы формирования единого рынка услуг в области перевозок пассажиров и такую систему управления мобильностью, которая бы способствовала устойчивому развитию городов и населенных пунктов республики.

Предметом регулирования данного законопроекта должны стать отношения, связанные с организацией работы всех видов общественного транспорта, парковочной политикой, увязкой систем организации перевозок пассажиров с обеспечением безопасности дорожного движения (за счет предоставления общественному транспорту приоритета в дорожном движении). В нем необходимо закрепить следующие основные принципы:

- гарантированность для населения предоставления транспортных услуг в соответствии с государственными социальными стандартами;
- безопасность выполнения перевозок пассажиров;
- доступность транспортных услуг для всех категорий населения;
- соблюдение установленных параметров качества транспортного обслуживания;
- оптимальное сочетание административного регулирования и рыночных (договорных или контрактных) отношений;

- равенство условий доступа на рынок услуг в области общественного транспорта перевозчиков всех форм собственности.

Целесообразно термин «оператор перевозок пассажиров» заменить новым термином «организатор перевозок пассажиров», поскольку в европейском законодательстве под оператором понимается перевозчик. Сделать это необходимо в целях гармонизации законодательства и единообразного толкования терминов, что не противоречит правовому статусу оператора как организатора перевозок, закрепленному в Законе «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках».

Соответственно на законодательном уровне целесообразно определить, как компетенцию местных исполнительных и распорядительных органов, так и их обязанности, вытекающие из договорных отношений в области транспортного обслуживания населения.

Перевозки пассажиров в регулярном сообщении должны выполняться на основании договора об организации перевозок, сторонами которого являются заказчик (оператор) и перевозчик, однако сам по себе этот договор не содержит финансовых обязательств и по своей природе является организационным и безвозмездным. Дополнением к этому предварительно по своей сути соглашению должен стать государственный контракт, в котором будут четко определены объемы выполняемых работ, их тарифная стоимость и размеры субсидий.

Может быть заложен следующий порядок финансирования государственного (коммунального) заказа на пассажирские перевозки:

- оплата услуг перевозчика осуществляется в соответствии с государственным (коммунальным) контрактом;
- государственным (коммунальным) заказом обеспечиваются перевозки в сети социальных маршрутов, низкая рентабельность или убыточность которых обусловлена использованием фиксированных тарифов, небольшой интенсивностью пассажиропотоков, необходимостью перевозки льготных категорий пассажиров;
- объем государственного (коммунального) заказа определяется в соответствии с имеющимися бюджетными ресурсами;
- стоимость государственного (коммунального) заказа рассчитывается как сумма оплаты общего объема тарифицируемой работы с учетом условного норматива рентабельности перевозок.

Финансирование перевозок осуществляется заказчиком или от его имени оператором и производится из местного бюджета. Местные органы власти должны самостоятельно определять возможности организации сети социальных маршрутов исходя из своих финансовых возможностей.

Соответственно, в законопроекте необходимо определить права и обязанности сторон, связанные с размещением (с использованием конкурсных процедур) и выполнением заказа на весь объем транспортных услуг, финансируемых из бюджетных источников.

В соответствии со статьей 41 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания на соответствующей территории отнесены к компетенции местных исполнительных и распорядительных органов.

В новом законопроекте целесообразно не только закрепить компетенцию местных исполнительных органов различного уровня в области транспортного обеспечения населения, но и их права, обязанности, а также ответственность, вытекающие из государственных контрактов.

В интересах более качественного обслуживания пассажиров и перевозчиков законодательно должна быть закреплена новая роль владельцев пассажирских терминалов, прежде всего вокзалов, в организации перевозок. Они должны стать административно независимыми от перевозчиков. В противном случае они не смогут обеспечить иным перевозчикам равные условия в предоставлении услуг.

Выработка государственной политики в области устойчивой мобильности и комплексного развития транспортных систем должна быть ориентирована на рекомендации ведущих международных организаций, а также лучший зарубежный и отечественный опыт. Прежде всего, она должна быть увязана с развитием городов и населенных пунктов, способствовать устранению пространственной и социальной разобщенности.

Новые тенденции касаются различных сфер деятельности, что предопределяет согласованный (горизонтальный) подход к формированию государственной политики и механизмов ее реализации в области городской мобильности. Нужна не только координация со смежными отраслями (градостроительством, энергетикой, экологией и здравоохранением), но и ориентация на достижение целей более высокого порядка: устойчивое городское развитие и климатическую безопасность.

Для того, чтобы официальная политика адекватно воспринималась местными властями и населением, необходима постоянная информационная работа, направленная на отказ от сложившихся стереотипов, повышение осведомленности о существующих проблемах в области экологии, транспорта и мобильности, а также возможных путях их решения.

На политическом и бытовом уровне необходимо формировать восприятие транспортной системы как единого

го целого, работающего по единым правилам. На эту цель должны работать все используемые инструменты: инновационные технологии, сервисные и информационные платформы, системы оплаты проезда и т.п.

Выработка государственной политики в области устойчивой мобильности и ее утверждение на национальном уровне, должны сопровождаться системным развитием городских (региональных) структур управления, которые станут ее проводниками на местах, но для этого необходимо обеспечить их необходимыми компетенциями, инструментами управления и финансовыми ресурсами.

Конкретные цели, задачи и решения не должны навязываться городам, они должны приниматься на местном уровне, исходя из их специфики и результатов консультаций с населением, представителями бизнеса и другими заинтересованными сторонами.

### 3.3. УЧАСТИЕ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНИЦИАТИВАХ И ПРОЕКТАХ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ БЕЛОРУССКИХ ГОРODOV

Города, которые хотят стать успешными, как правило, развивают международное сотрудничество, участвуют в глобальных инициативах, способствующих достижению целей устойчивого развития, прежде всего улучшению качества жизни людей и экологической безопасности.

Во всем мире растет популярность международной кампании «Европейская неделя мобильности» (European Mobility Week, далее – ЕНМ, которая проводится под эгидой ЕК в партнерстве с Международным союзом общественного транспорта и поддержке со стороны Директората ЕС по окружающей среде. Организатором этого ежегодного мероприятия выступает Ассоциация «The European Mobility Week Campaign», в состав которой входят представители органов власти и бизнеса более чем двух тысяч городов из 45 стран мира.<sup>56</sup>

С 2002 года ЕНМ официально проходит с 16 по 22 сентября и завершается акцией «Всемирный день без автомобиля» под девизом: «Город как пространство для людей, пространство для жизни».

ЕНМ–2018 стала рекордной по числу участников: 2792 города (населенных пункта) из 54 стран мира. Посредством регистрации своего участия в ЕНМ на официальном сайте кампании, а также размещения в общедоступном формате информации о проведенных мероприятиях, знакомятся с опытом победителей конкурсов, проводимых в рамках ЕНМ.

<sup>56</sup> Официальный сайт кампании: <http://www/mobilityweek.eu>

Фокус (тематическая направленность) ЕНМ ежегодно меняется, при этом цели ее проведения остаются неизменными – «озеленение» транспортных систем, изменение структуры передвижений в пользу общественного транспорта, велосипеда и пешей ходьбы, а также разумное использование городских общественных пространств.

С 2015 года Беларусь официально участвует в ЕНМ, причем только за пять лет число ее участников выросло с 3 до 76 городов (населенных пунктов), и поэтому в 2018 году заняла восьмое место в мире.

В городах, у которых накоплен опыт участия в ЕНМ, проводятся:

- информационно-просветительские мероприятия, направленные на привлечение внимания государственных органов, бизнеса и населения к проблемам избыточного использования личных автомобилей, их вредному влиянию на окружающую среду и здоровье людей;
- встречи и круглые столы, экскурсии на транспортные предприятия и иные профильные организации города (населенного пункта);
- различные тематические мероприятия, прежде всего для детей и молодежи, в том числе конкурсы, флешмобы, велопробеги или туристические пешие прогулки;
- специальные массовые культурные и спортивные мероприятия в общественных пространствах, освобожденных во время проведения ЕНМ от движения транспорта и т.д.

Самое главное, что в течение всей недели идет активный диалог политиков, экспертов и общественности, в средствах массовой информации обсуждаются государственная политика в области транспорта и устойчивой мобильности, а также проблемы, связанные с недостаточно активным образом жизни горожан или плохой экологической обстановкой.

Следует отметить, что деятельность по продвижению идей устойчивой мобильности во многих городах (населенных пунктах) Беларуси не приобрела системного характера и зачастую зависит от инициативности сотрудников исполкомов или активности местных НГО.

Каждый год местные власти тех городов ЕС, которые участвовали в ЕНМ и добились хороших результатов в продвижении принципов устойчивой мобильности, могут участвовать в международном конкурсе под названием «Mobility Award» и в результате победы получить премию, а также информационные бонусы (изготовление рекламных роликов, буклетов и пр.).

С 2017 года в этом конкурсе для небольших муниципалитетов установлена отдельная номинация. Теперь победителями конкурса могут стать муниципалитеты как большого, так и малого размера (с численностью населения до и свыше 50 тысяч жителей). Кроме того,

местные власти могут участвовать в конкурсе «SUMP Award» (проводится с 2012 года) и получить на премию за разработку планов устойчивой городской мобильности.

Белорусские города пока не участвуют в международных конкурсах ЕНМ, но им доступна информация об успехах победителей, поскольку она размещена на официальном сайте в виде ежегодных буклетов.

Новая международная инициатива MobiliseYourCity<sup>57</sup> нацелена на вовлечение к 2020 году в процесс выработки политики интегрированной городской мобильности местных властей из 100 городов и правительств из 20 стран, а также разработку и реализацию мер по смягчению последствий изменения климата, что позволит к 2050 году наполовину сократить выбросы парниковых газов. Эта инициатива разработана как глобальное и всеохватывающее партнерство, целью которого является оказание помощи ее участникам (правительствам и местным органам власти) в подготовке национальных стратегий и программ в сфере устойчивой мобильности (NUMP) и планов устойчивой городской мобильности (SUMP).

По сути «MobiliseYourCity» — это одновременно партнерская сеть и информационная платформа, благодаря чему участники инициативы могут получить методологическую и техническую помощь, доступ к финансированию, а также обменяться своими знаниями и опытом. Участие Беларуси и ее городов в «MobiliseYourCity» позволит установить полезные контакты, ознакомиться с зарубежным опытом, получить методическую поддержку, а также участвовать в международных финансовых и инвестиционных программах.

Устойчивая городская мобильность стала одним из направлений деятельности в рамках международной инициативы под названием «Соглашение мэров по климату и энергии»,<sup>58</sup> объединившей города и районы, которые взяли на себя добровольные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов и адаптации к изменению климата на своей территории.

С момента запуска в 2008 году Соглашение мэров стало самой крупной сетью поддержки местных органов власти в реализации программ устойчивого энергетического развития. Первым в Беларуси к этой инициативе в 2012 году присоединился Полоцк, а затем его примеру стали следовать десятки других белорусских городов. Начато совместное движение 46 городов к определенной и значимой цели — достижению устойчивого энергетического развития.

—

<sup>57</sup> [www.MobiliseYourCity.net](http://www.MobiliseYourCity.net)

<sup>58</sup> Подробнее с инициативой «Пакт мэров» можно познакомиться на сайте: [www.climate.ecopartnerstvo.by](http://www.climate.ecopartnerstvo.by)

«Мэры за экономический рост» (M4EG)<sup>59</sup> – это новая инициатива ЕС, реализуемая с января 2017 года для поддержки местных органов власти стран Восточного партнерства, стимулирования экономического роста и создания новых рабочих мест.

Поставлена цель вырасти в международную профессиональную сеть для всего региона Восточного партнерства. Участие в ней предоставит ее членам экспертную поддержку, содействие в широком обмене информацией о достигнутых успехах, существенные экономические и политические преимущества повысит репутацию ее участников.

Инициатива включает в себя грантовый компонент, финансирующий «новаторские проекты». К участию приглашаются города, которые разработали план местного экономического развития, соответствующий концепции M4EG.

Активным проводником идей устойчивого развития являются Всемирный банк и возглавляемая им группа международных финансовых организаций. Они являются участниками или партнерами нескольких глобальных инициатив, в том числе:

«Устойчивое развитие городов» (SCI)<sup>60</sup>, в рамках которой города региона Европы и Центральной Азии перенимают опыт своих соседей – городов Западной Европы;

- платформы по устойчивому развитию городов (GPSC) в рамках аналогичной программы Глобального экологического фонда (ГЭФ);
- инициативы Urban20 (U20) по вопросам борьбы с изменением климата, а также их социально-экономическими последствиями.

В последние годы Всемирный банк работал более чем в 7 тыс. городов и населенных пунктов из 130 стран мира, инвестировал более чем 900 урбанистических проектов общей стоимостью более 50 млрд долларов.

Наибольший интерес представляет инициатива Всемирного банка под названием «Eco<sup>2</sup> Cities: Ecological Cities as Economic Cities»<sup>61</sup> (Эко<sup>2</sup> Города: экологические города как экономические города), она реализуется с целью оказания помощи городам в развивающихся странах в достижении большей экологической и эко-

номической устойчивости. Eco<sup>2</sup> Cities – это подход к устойчивому городскому развитию, основанный на универсальных принципах, а также использовании пакета инструментов, упрощающих процесс самооценки и обеспечивающих принятие комплексных решений.<sup>62</sup>

В феврале 2018 года Всемирный банк утвердил рамочную стратегию партнерства с Беларусью на 2018–2022 годы<sup>63</sup>. На проекты, связанные с реализацией ЦУР, будет направлено 570 млн долларов, выражена также готовность предоставить дополнительный заем в размере 100 млн долларов на энергоэффективные проекты. Сотрудничество Беларуси со Всемирным банком по теме урбанизации и устойчивого городского развития пока не налажено, однако представляет большую перспективу.

Большие возможности есть у городов Беларуси в использовании средств международной технической и гуманитарной помощи в рамках других программ, ориентированных непосредственно на транспортный сектор: CIVITAS, Умная Энергия, Марко Поло.

Существуют и иные источники финансирования (LIFE+, Interreg, различные рамочные программы, кредитные программы коммерческих банков и инвестиционные фонды) — важно не только понимать механизм получения финансовой поддержки, но и научиться составлению хороших проектных заявок и бизнес-планов. Поэтому необходимо готовить специалистов нового уровня, способных эффективно работать в международных проектах и программах.

Большая польза и от проведения ознакомительных визитов в города, которые добились положительных результатов, в том числе за счет подготовки и реализации SUMP. Появляются новые возможности использования их опыта, а также для организации обучения экспертов и специалистов по городскому планированию.

Надо активнее использовать потенциал и международные связи городов-побратимов, чтобы находить партнеров по проектам в области мобильности, сотрудничать с ними, перенимать опыт и постоянно учиться у тех, кому удалось добиться успехов. Без этого даже самых благородных целей не достичь.

<sup>59</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mayors\\_for\\_economic\\_growth\\_](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mayors_for_economic_growth_)

<sup>60</sup> [www.vsemirnyjbank.org/ru/region/eca/brief/sustainable-cities-initiative](http://www.vsemirnyjbank.org/ru/region/eca/brief/sustainable-cities-initiative)

<sup>61</sup> [www.worldbank.org/Eco2](http://www.worldbank.org/Eco2)

<sup>62</sup> Термин «eco-city» используется с 1970-х годов для описания городов, которые приняли одну или несколько «зеленых» технологий или стратегий землепользования. Eco2 City рекомендует ориентироваться не только на экологические показатели и передовую практику в различных секторах, но и разрабатывать комплексные проекты и программы.

<sup>63</sup> <http://www.belta.by/society/view/novaja-strategija-partnerstva-vsemirnogo-banka-s-belarusju-budet-codejstvovat-dostizhenijutsur-298091-2018/>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2015 году Беларусь наряду с 193 странами мира одобрила Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и выразила поддержку ее реализации путем достижения 17 целей устойчивого развития. Как самая урбанизированная из всех постсоветских стран, она обязана особое внимание уделить ЦУР 11: «Устойчивые города и населенные пункты».

К сожалению, пока стратегические документы, ориентированные на комплексное развитие (интеграцию территориального и социально экономического планирования) городов и населенных пунктов Беларуси, не разработаны. Такая ситуация тормозит развитие многих направлений деятельности на городском уровне, с которыми связано повышение качества жизни людей – интегрального показателя устойчивого развития.

Анализ документов ЕС показывает, что «общее понимание городского и территориального развития в Европе и его основных элементов» на высоком политическом уровне отрабатывалось поэтапно и включает в себя:

- комплексный подход к устойчивому развитию;
- сбалансированную государственную политику, разумное сочетание региональных и отраслевых интересов;
- эффективное управление и согласованные действия органов управления;
- наращивание потенциала городов посредством формирования сетей и тематических партнерств, обмен знаниями и взаимное обучение.

Отличительная особенность новой Программы развития городов в ЕС (так называемого Амстердамского пакта), состоит в том, что это не только системный стратегический документ, ориентированный на достижение глобальных целей устойчивого развития, но и принципиально новая модель партнерства между городами, регионами и странами, национальными и европейскими учреждениями. Ставка делается на интеграцию секторальной и территориальной политики на всех уровнях управления, развитие многостороннего сотрудничества, что позволяет укреплять городское измерение в политике ЕС, подключать к решению име-

ющихся проблем научные и информационные учреждения, а также деловые круги и местное общество.

Все города и населенные пункты в своей текущей деятельности ориентируются на Повестку-2030, достижение ЦУР 11, основные положения и рекомендации Хабитат III, а также выполнение общеевропейских обязательств в рамках Парижского соглашения об изменении климата.

Европейская транспортная политика также неразрывно связана с достижением целей устойчивого развития, переходом к низкоуглеродной и долевым экономике.

В качестве наиболее перспективного инструмента городского развития признаны Планы устойчивой городской мобильности (SUMP), методология разработки которых доказала свою эффективность. Вполне применима она и в условиях Беларуси, но для активизации процесса разработки SUMP, этот новый инструмент должен получить свое законодательное закрепление, а также соответствующую институциональную поддержку.

Формирование системы мобильности нового качества представляет собой сложный и довольно длительный процесс, включающий в себя не только несколько стадий (планирование, разработка программ развития и инвестиционных проектов), но и совокупность мероприятий различного характера (образовательного, аналитического, организационного, институционального и пр.).

Устойчивое развитие как отдельного города, так и страны в целом зависит не только от государственной политики или действий местных властей, но и в значительной степени от каждого человека, от его образа жизни и привычек, поэтому важно воспитывать культуру потребления и внедрять в сознание людей экологически ответственное поведение.

Обязательное условие успеха любых преобразований – широкий многосторонний диалог с участием представителей всех заинтересованных сторон, в том

числе государственных органов, бизнеса, профильных экспертов и транспортной общественности.

Очень важна перестройка взаимоотношений местных властей и представителей НГО, участие в совместных проектах способствует процессу формирования партнерских отношений: чиновники начинают постепенно отказываться от контролирующих функций. по отношению к общественным организациям, которые, в свою очередь, должны перестать играть роль «постоянных оппонентов» властных структур.

Местным властям нужно научиться связывать воедино глобальные политические задачи с выработкой стратегического видения устойчивого развития города.

Участие в международных сетях и инициативах также позволяет получать новые знания и укреплять организационный потенциал, чтобы в большей степени содействовать развитию государственной политики в области городов и населенных пунктов. Навыки сотрудничества могут быть получены при решении городских проблем в рамках экспериментальных или пилотных проектов, прежде всего с привлечением опытных международных экспертов и практиков.

Внедрение инновационных подходов и новых инструментов планирования в деятельность местных органов власти позволяет при подготовке своих стратегических документов (планов, программ или нормативных правовых актов) в большей степени ориентироваться на глобальные вызовы и тенденции, учитывать интересы местного населения.

Трудно добиться успеха в достижении самых амбициозных целей, если у города нет собственных средств, однако с этой проблемой сталкиваются практически все города без исключения. Побеждают в конкурентной борьбе за лучшие умы и финансы те города, у которых есть желание изменить ситуацию, вырваться из плена бесконечных текущих проблем.

Использование современных информационных технологий и социальных сетей способствует более активной коммуникации горожан, а также интеграции городского сообщества: люди хотят быть сопричастными чему-то новому и прекрасному, их просто надо вдохновить, чтобы получить больше новых и смелых идей.

Поэтому надо вовлекать активных горожан, обеспечить их необходимой информацией и новыми знаниями о передовом опыте других стран. В ряде случаев они становятся надежными экспертами — только местные жители знают точно, где опасно переходить улицы, а организация, работающая с инвалидами, реально понимает, как устранить имеющиеся барьеры.

## ОБ АВТОРАХ

**Валентина Леончик** – заместитель председателя Правления Республиканского общественного объединения «Белорусский союз транспортников», эксперт по вопросам транспортной политики и законодательства

**Ольга Долинина** – кандидат архитектуры, эксперт по вопросам градостроительства и архитектуры производственных объектов

## КОНТАКТЫ

Фонд им. Фридриха Эберта. Представительство в Украине  
Марсель Ретиг | Директор Представительства Фонда в Украине и Беларуси  
ул. Пушкинская, 34, г. Киев, 01004, Украина  
Тел.: +38-044-234-00-38 | Факс: +38-044-451-40-31

Все тексты доступны на веб-сайте:

<http://www.fes.kiev.ua>

Заказы / контакты:

[mail@fes.kiev.ua](mailto:mail@fes.kiev.ua)

Использование опубликованной Фондом имени Фридриха Эберта информации в коммерческих целях запрещается без письменного согласия Фонда.

