

# Основы государственной политики в области устойчивого развития городских транспортных систем



Н. А. Асаул,  
заместитель  
министра транспорта РФ

Дорожные заторы и, как следствие, сложная экологическая обстановка в российских городах перестали быть проблемами отдельных населенных пунктов. Такие вопросы должны решаться на федеральном уровне с учетом Транспортной стратегии Российской Федерации в тесной увязке с планами территориального и социально-экономического развития регионов.

Сегодня автодорожный комплекс России – около 50 млн автотранспортных средств и 1,4 млн км автодорог – обеспечивает до 60 % объема пассажирских и грузовых перевозок в стране. Однако в текущих условиях наблюдается значительный разрыв между пропускной способностью улично-дорожной сети (УДС) и нагрузкой, которую она испытывает. Прежде всего это касается городских транспортных систем.

Очевидно, что пропускная способность УДС – объективно ограниченный ресурс, а транспортные заторы, как и любая другая очередь, – естественный регулятор доступа к дефицитному ресурсу. Повысить эффективность дорожного движения, мобильность и эффективность передвижения населения в городах можно только совместными усилиями законодательной и исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней.

Напряженная транспортная ситуация в большинстве крупных городов России беспокоит сегодня не только органы власти: по оценке жителей, она занимает первые места в рейтинге наиболее тревожных проблем. Еще вчера тихие и зеленые российские города сегодня заполняются шумными и душными автомобильными потоками, захватывающими свободное жизненное пространство. По данным аналитического агентства «Автостат», в 2014 г. уровень автомобилизации в России достиг 340 транспортных средств (ТС) на тысячу жителей. Минувшим летом в стране насчитывалось более 48 млн ТС, из них 40 млн 200 тыс. легковых автомобилей, 3 млн 870 тыс. легких коммерческих машин, 3 млн 750 тыс. грузовиков и 393 тыс. автобусов.

По мнению наших зарубежных коллег, в частности, ведущего эксперта Министерства транспорта США, профессора Университета Пенсильвании Вукана Вучича, сегодня Россия повторяет ошибки, которые делал Запад, когда поощрял неограниченную автомобилизацию. Теперь власти вынуждены вкладывать огромные средства в развитие общественного транспорта и всячески ограничивать использование личного транспорта в городах. Лозунг «Город для людей, а не для автомобиля!» стал весьма популярным в европейских городах.

## Цели, задачи и комплексные схемы

Системное решение комплексной проблемы организации движения в городах невозможно без формирования интегрированной политики в области транспорта, градостроительства, землепользования и охраны окружающей среды. Цель государственной политики по устойчивому развитию городских транспортных систем состоит в создании правовых, институциональных, экономических и технических условий для обеспечения надежного и безопасного движения транспортных средств и пешеходов. Только комплексное транспортное планирование городов позволит разгрузить дороги, повысить мобильность и эффективность передвижения горожан.

Государственная политика по формированию эффективных транспортных систем в городах России должна включать следующие направления:

- совершенствование территориального и территориально-транспортного планирования (градостроительный аспект);
- развитие улично-дорожных сетей;

- совершенствование работы общественного пассажирского транспорта и немоторизованного передвижения;
- организация городского парковочного пространства и парковочная политика;
- введение ограничений на движение автотранспорта;
- совершенствование инженерных средств и методов организации дорожного движения;
- оптимизация работы грузового автомобильного транспорта;
- правовое, институциональное и методическое обеспечение деятельности в сфере развития территориальных транспортных систем.

Мы должны выработать и начать реализовывать принципы того, что в европейских странах принято называть устойчивой городской транспортной политикой, или устойчивой мобильностью. При этом первоочередными должны стать меры в сфере градостроительного планирования, призванные обеспечить:

- оптимальное размещение объектов транспортного притяжения (мест работы, проведения досуга, магазинов и т. д.) и жилых районов по критерию минимизации транспортного спроса;
- создание сбалансированной транспортной сети, обеспечивающей оптимальное взаимодействие различных видов транспорта и необходимый уровень транспортной доступности городских территорий;
- рациональное развитие улично-дорожной сети, соответствующее прогнозируемому транспортному потоку.

Формирование устойчивого дорожного движения – второй, не менее значимый фактор обеспечения надежного функционирования городских транспортных систем. К сожалению, отечественное законодательство по степени детализации и кругу регулируемых вопросов в сфере дорожного движения объективно уступает законодательству многих стран. Для совершенствования правового регулирования мы ведем работу по формированию взаимоувязанной системы проектной документации в области организации дорожного движения и территориального планирования.

Мы предлагаем вернуть двухстадийную практику проектирования в сфере организации дорожного движения, которая существовала в СССР:

- на 1-й стадии для города или крупного планировочного образования раз-

рабатывалась комплексная схема организации дорожного движения (КСОДД);

- на 2-й стадии для отдельных участков или элементов автомобильных дорог разрабатывались проекты организации дорожного движения (ПОДД).

И если сегодня проекты организации дорожного движения де-факто разрабатываются, то комплексные схемы, их разработка – это инициатива отдельных городов, которая далеко не всегда и не везде реализуется.

Соответствующие подходы заложены в проекте Федерального закона «Об организации дорожного движения» и проекте Приказа Минтранса России «Об утверждении правил подготовки проектов и схем организации дорожного движения». Этот федеральный закон должен стать связующим звеном отдельных элементов в системе федеральных законов «О безопасности дорожного движения», «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности», Градостроительного кодекса, Устава автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта и подзаконных актов.

### Велосипедистам – зеленый свет

Одной из новелл в правовом поле в 2014 г. стали подготовленные Минтрансом и принятые Правительством Российской Федерации изменения в Правилах дорожного движения. Указанными изменениями установлены нормы по организации и обеспечению безопасности велодвижения [1]: откорректирован понятийный аппарат, введены новые правила, виды знаков и разметки, касающиеся движения велосипедистов.

В работе над этим документом Минтранс России тесно сотрудничал с ГИБДД, Российским велотранспортным союзом и другими общественными организациями. При подготовке изменений постарались учесть мировой опыт и ориентировались на такие передовые страны в области велодвижения, как Нидерланды, Швеция, Дания, Финляндия. Столь значимые изменения не вносились в Правила дорожного движения в части велодвижения около 30 лет. Отметим, что развитие велосипедного транспорта в городах представляет собой пример создания эффективных транспортных систем.

### Проблемы экологии

Одной из острейших проблем в российских городах стало загрязнение атмосферного воздуха. Вклад автомо-

бильного транспорта в загрязнение городов достигает 80 % от общего количества выбросов вредных веществ. В соответствии с Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится введение ограничений на передвижение транспортных средств в целях уменьшения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Эта норма введена в законодательство в 2005 г., но до сих пор не реализована. Иными словами, сегодня не представляется возможным ограничить въезд автотранспорта, не отвечающего экологическим требованиям.

В связи с этим Минтранс совместно с МВД подготовил изменения в Правила дорожного движения, где определяется механизм введения ограничений на движение транспортных средств согласно их экологическому классу. Предлагается ввести новые дорожные знаки и правила их использования, чтобы достаточно гибко отсекал экологически «грязные» автомобили и одновременно системно повышать планку для ограничения их движения.

Приведу еще один характерный пример нашей совместной работы с регионами в области нормативного правового регулирования вопросов организации дорожного движения.

Как известно, Москва активно и последовательно реализует проект развития платных парковок на УДС. Выступая первопроходцем в этой сфере, правительство Москвы сталкивается с необходимостью решать целый ряд вопросов, связанных с устранением пробелов и коллизий в регулировании этих правоотношений, в том числе на федеральном уровне.

По инициативе правительства Москвы Минтранс России подготовил, а Правительство России издало акт, позволяющий взимать средства за использование платных парковок без контрольно-кассовых машин: выдается парковочный билет, форма которого утверждена Минтрансом [2]. Это решение позволяет снизить затраты на изготовление и эксплуатацию паркоматов и, следовательно, сократить расходную часть проекта.

### Олимпийское наследие

Опыт организации и обеспечения безопасности движения был получен в г. Сочи в период проведения Олим-

пийских игр (далее – Игры) 2014 г. После крупномасштабной работы по ремонту и модернизации транспортной системы в рамках подготовки к Играм г. Сочи получили:

- более 360 км дорог и мостов;
- 102 автомобильных моста протяженностью более 27 км;
- 54 железнодорожных моста протяженностью более 16 км;
- более 201 км железнодорожного полотна;
- 22 тоннеля;
- 967,4 тыс. м<sup>2</sup> дорожного покрытия и тротуаров.

В Сочи построен Логистический транспортный центр, к которому были подключены более 6000 единиц автотранспорта. При этом автобусы в период проведения Игр перевезли 1,2 млн человек (всего за время Игр перевезено порядка 9 млн человек различными видами транспорта). На базе Логистического транспортного центра разработана и внедрена КСОДД и автоматизированная система управления дорожным движением. Согласно КСОДД, на время проведения Игр был ограничен въезд «фонового» транспорта, организованы олимпийские полосы движения и обеспечен приоритет движения олимпийских транспортных средств.

Правовой базой данных мероприятий стали:

- нормы Указа Президента Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 686 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи», касающиеся введения ограничений на движение отдельных категорий и видов транспортных средств;
- изменения Правил дорожного движения (постановление Правительства РФ от 4 октября 2013 г. № 881), связанные с введением олимпийских полос, соответствующих дорожных знаков и разметки;
- изменения в Кодексе об административных правонарушениях о введении повышенной ответственности за нарушение правил движения транспортных средств в период проведения Игр.

В целях обеспечения безопасности перевозок пассажиров автобусами по маршрутам Игр были установлены повышенные требованиями к автомобильным дорогам горного кластера, к автобусам и водителям [3].

Реализация указанных мероприятий способствовала качественной организации транспортного обслуживания Игр, которая получила высокую оценку Международного Олимпийского комитета и международных экспертов. Кроме того, формирование транспортной инфраструктуры г. Сочи может служить примером эффективного решения транспортных проблем.

### Зарубежный опыт

Сегодня мы вовлечены в подготовку и реализацию двух международных проектов. Один из них – проект «Сокращение выбросов парниковых газов от автомобильного транспорта в городах России», организаторами которого выступили Минтранс России, Программа развития Организации Объединенных Наций и Глобальный экологический фонд. Проект предусматривает реализацию демонстрационных проектов по созданию низкоуглеродных транспортных систем в Казани и Калининграде. Это будет способствовать формированию политики развития устойчивых транспортных систем на федеральном, региональном и местном уровнях и служить образцом для других средних городов России.

Развивая положения Меморандума о сотрудничестве в области организации дорожного движения, заключенного между Минтрансом России и Международным банком реконструкции и развития, Минтранс России и проектная команда Всемирного банка осуществляют подготовку Проекта по совершенствованию городских транспортных систем. На его реализацию в бюджете Российской Федерации на 2015–2016 гг. предусмотрены федеральные средства.

В рамках проекта предполагается решить ряд задач.

1. На федеральном уровне планируется внести изменения в законодательство, а также создать Федеральный информационно-аналитический центр развития транспортных систем (центр передовых практик), в задачи которого входит ознакомление городов с эффективными способами решения имеющихся проблем.

2. На региональном и местном уровнях в выбранных российских городах будут реализованы пилотные проекты, цель которых – добиться некапиталоемкими мероприятиями максимального эффекта по качеству организации дорожного движения и продемонстри-

ровать другим городам полученный результат.

3. Пятнадцати городам будет оказано техническое содействие в разработке транспортных стратегий, комплексных транспортных схем, комплексных схем организации дорожного движения.

Дальнейшая работа Минтранса России в области развития городских транспортных систем планируется в рамках Федеральной целевой программы по повышению безопасности дорожного движения в 2013–2020 гг. За это время предполагается:

- создать систему оценки качества и эффективности организации дорожного движения в Российской Федерации;
- формализовать современные методы организации дорожного движения;
- подготовить рекомендации по созданию, развитию и функционированию единого парковочного пространства в российских городах.

В заключение хочу подчеркнуть, что вопросы транспортного планирования в городах перестали быть местными проблемами: они вышли на федеральный уровень и должны решаться в тесной увязке с планами территориального и социально-экономического развития регионов с учетом Транспортной стратегии Российской Федерации.

Следует отметить, что транспортное планирование и развитие должны войти в повестку дня всех ветвей власти любого уровня. Сначала нужно стабилизировать транспортную ситуацию в городах, а затем начать работать на упреждение роста нагрузки на улично-дорожную сеть. ■

### Литература

1. Постановление Правительства РФ от 22.03.2014 № 221 «О внесении изменений в постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090».
2. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 334 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
3. Приказ Минтранса России от 21.12.2012 г. № 443 «Об утверждении Требований к организации и осуществлению безопасности перевозок пассажиров автобусами по маршрутам, установленным на период подготовки и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, проходящим по участкам горной местности».