

Для дополнительной информации:

Манана Кочладзе
Руководитель проекта
В сети НПО ЦВЕ «Бенквоч»
manana@bankwatch.org

«Зелёный город» – план действий или просто формальность для Тбилиси?



Общественный транспорт в Тбилиси, июль 2019 г.
Фото: Вандана, <https://explorewithvandy.com/transportation-in-tbilisi/>

Миссия Международной сети НПО ЦВЕ «Бенквоч» – предотвращение экологически и социально вредных последствий международного финансирования проектов развития, а также продвижение альтернативных решений и участия общественности.

Больше информации:
bankwatch.org



Состояние окружающей среды в Тбилиси

Тбилиси - город с населением более 1,2 миллиона человек¹, и у него есть серьёзные экологические проблемы, такие, как загрязнение воздуха, воды и почвы. Город также испытывает проблемы с планированием развития и мобильностью. В течение трех последних десятилетий в Тбилиси почти не существовало правил городского планирования, что привело к его неконтролируемому и неравномерному разрастанию.

¹ Мэрия Тбилиси, Численность населения в Тбилиси по годам и предполагаемый прирост населения города за год, 2015 год, <https://bit.ly/3aURps8>

Процветало нелегальное строительство, а инвестиций в строительство зданий, новых районов пригорода и дорог было гораздо больше, чем вложений в устойчивое развитие, зелёные насаждения и мероприятия по безопасности города, что способствовало *джентрификации*² города и уменьшению его исторического центра.

Бывший когда-то компактным, Тбилиси превратился и продолжает превращаться в растянутый город, который из-за застройки вдоль русла реки становится проблемным. В частности, к такому разрастанию не смогла приспособиться и система общественного транспорта. Перестали развиваться линии метро, резко сократилось количество автобусов, а трамваи³ и троллейбусы к концу 2006 года были вовсе ликвидированы с улиц Тбилиси. Большую часть общественного транспорта занимают микроавтобусы, а регулирование движения такси полностью отменено. Все это привело к значительному увеличению количества частных автомобилей (в основном подержанных - 91% автомобилей на улицах Тбилиси были произведены до 2007 года)⁴. К концу 2017 года в Тбилиси было зарегистрировано около полумиллиона автомобилей⁵; согласно опросу Азиатского Банка Развития (АБР), в среднем на одно домохозяйство приходится 0,51 автомобиля⁶.

Увеличилось количество частных автомобилей, менее доступным стал общественный транспорт, в результате - увеличилась загруженность дорог и возникли проблемы с мобильностью. До сих пор муниципалитет и эксперты сфокусированы на строительстве новых дорог и развитии инфраструктуры таким образом, чтобы поддержать пользователей частных автомобилей. Вследствие этого качество воздуха в городе значительно ухудшилось. С 2015 года общенациональные опросы общественного мнения показали, что загрязнение окружающей среды является одной из самых проблемных тем для страны в целом и для жителей Тбилиси в частности. Проблемы, связанные с загрязнением окружающей среды, дорожным движением, общественным транспортом, парковками, парками и зелёными насаждениями, растут ежегодно⁷. Согласно опросу общественного мнения, в 2019 году, 57% граждан Грузии считают загрязнение воздуха самой острой экологической проблемой для жизни и здоровья граждан, а в Тбилиси так считают 76% граждан.⁸ В ответ на это стали возникать группы городских активистов, готовых бороться за зелёные

² Джентрификация (англ. gentrification) — реконструкция (ревитализация) пришедших в упадок городских кварталов путём благоустройства и последующего привлечения более состоятельных жителей. (Википедия)

³ Трамвайные и троллейбусные линии были окончательно заброшены в Тбилиси в декабре 2006 года.

⁴ Информационно-аналитический департамент МВД Грузии., Автомобильный парк год 2016.,

<https://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevebi/2017/autoparki-2016-5.pdf>

⁵ Grass Fact Check: «С 2012 года количество автомобилей в Тбилиси увеличилось в 2,5 раза. Это было бы невозможно без роста доходов», Grass Fact Check, 2018, <https://factcheck.ge/ka/story/35850-2012-tslis-shemdeg-thbilisshi-avtomobilebis-raodenoba-2-5-jer-gaizarda-es-shemosavlebis-zrdis-gareshe-sheudzlebeli-igneboda>

⁶ Нино Квинтрадзе, «Где у людей больше всего машин», Forbes Georgia, 2018. <https://forbes.ge/news/4045/Where-do-people-have-most-cars>

⁷ Лаура Торнтон и Коба Турманидзе, «Публичное мнение в Грузии: результаты опроса, проведенного в декабре 2017 года для «NDI CRRC Georgia», Национальный Институт Демократии, 2017, https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_December%202017_ISSUES_ENG_vf.pdf

⁸ NDI: Загрязнение воздуха - главная экологическая проблема в Грузии, OC Media, 2019, <https://oc-media.org/ndi-air-pollution-top-environmental-concern-in-georgia/>

зоны и свежий воздух, развитие общественного транспорта и надлежащие правила городского планирования⁹.

В отсутствие единого стратегического плана для решения этих проблем был реализован ряд противоречивых и частично дублирующих друг друга программ. Тбилиси был участником нескольких различных международных объединений, занимающихся повышением устойчивости и качества жизни в городе, таких как «Соглашение мэров по климату и энергии и 100 устойчивых городов» (Covenant of Mayors for Climate and Energy and 100 Resilient Cities). На этих форумах город должен был разработать множество различных планов для решения стоящих перед ним проблем. Кроме того, Тбилиси стал центром инвестирования для нескольких международных финансовых организаций (МФИ). Может показаться, что это очень хорошо, когда много внимания уделяется городскому планированию и развитию Тбилиси, но на практике - превратить город в более зелёное и устойчивое место для жизни не удалось, несмотря на вложенные миллионы долларов и все разнообразие идей о том, как это нужно сделать. Тот факт, что существует так много разных конкурирующих, частично совпадающих планов и проектов, в действительности привёл к запутанной ситуации, при которой отсутствует какое-либо стремление к интегрированному планированию градостроительства. В данном тематическом исследовании основное внимание было уделено попыткам МФИ предоставить Тбилиси решения, в частности - в области развития городского транспорта и мобильности.

Участие Международных Финансовых Институтов (МФИ) в решении проблем мобильности в Тбилиси

Проект развития городского автобусного сообщения в Тбилиси, спонсируемый ЕБРР (2005 г.)

Первый случай участия МФИ в решении проблем городской мобильности Тбилиси был в 2005 году, когда муниципалитет реализовал проект по реформированию системы управления общественным транспортом. Было закуплено около 500 автобусов, частично профинансированных ЕБРР за счёт кредита в размере 3,1 млн евро. Помимо финансирования муниципальных автобусов, запасных частей и оборудования для мастерских, проект был направлен на создание современной нормативной базы для общественного транспорта в Тбилиси и поддержку коммерциализации муниципальной автобусной компании.

Однако поддержанные автобусы, которые приобрёл город недавно, соответствуют экологическим стандартам EURO I, а не стандартам EURO II, как того требует экологическая политика ЕБРР. Как пояснил ЕБРР, это является исключением, так как: «существующее в стране дизельное топливо не соответствует евро стандартам; таким образом, были закуплены такие автобусы, которые будут причинять меньше вреда, чем это топливо»¹⁰. Однако, несмотря на множество заверений ЕБРР о том, что в автобусах будут установлены каталитические преобразователи¹¹ для сокращения выбросов, этого не произошло. В

⁹ Пратхап, Наир “Тбилиси поднимается в воздух”, CityLab, 2018, <https://www.citylab.com/environment/2018/06/tbilisi-comes-up-for-air/561227/>

¹⁰ Письмо Управления транспорта мэрии Тбилиси № 04 / 10-42 к Зелёной Альтернативе, 31 мая 2006 г.

¹¹ На семинаре по устойчивому развитию городского транспорта и планированию землепользования, состоявшемся в Тбилиси 18-20 октября 2006 г., представитель ЕБРР прокомментировал, что ЕБРР сделал исключение для проекта в надежде, что в автобусах будут установлены преобразователи, которые смогут уменьшить выбросы.

конце концов, реформа «жёлтых автобусов» 2005 года провалилась как с точки зрения расширения автобусного парка и улучшения качества воздуха, так и с точки зрения реализации реформы общественного городского транспорта, как и не удалось реализовать «План устойчивого управления общественным транспортом города Тбилиси» (Tbilisi City Sustainable Transport Management Plan)¹².

Улучшение Городской Мобильности в Тбилиси и АБР (2010-2017)

Вторым важным событием в участии МФИ стал Многотраншевый Механизм Финансирования (multi-tranche financing facility - MFF) АБР Программы инвестирования в устойчивое развитие городского транспорта (Sustainable Urban Transport Investment Program - SUTIP) на сумму 300 миллионов долларов США. Проект стартовал в 2010 году и все еще находится в стадии реализации. Программа включает такие проекты, как расширение линий Тбилисского метрополитена, восстановление систем и вентиляции, а также модернизация шоссе Рустави-Тбилиси, которое должно превратиться из двухполосной дороги в четырехполосную.

Несмотря на недавние и продолжающиеся до сих пор инвестиции мэрии в модернизацию и расширение дорожной сети, включая создание путепроводов, строительство городских магистралей (городская дорога Тбилиси-Рустави к реке Вере), условия движения по-прежнему ухудшаются, а заторы увеличиваются. Система управления дорожным движением существует, но ее функциональные возможности используются не полностью. Система общественного транспорта недостаточно привлекательна для того, чтобы владельцы личного автомобиля перешли на пользование общественным транспортом, особенно в контексте быстрого увеличения их числа. Сеть дорог в Тбилиси включает также узкие места и городу по-прежнему не хватает нескольких дорожных развязок, а для лучшего распределения поперечных транспортных потоков нужен один или два моста один или два моста¹³.

АБР стал первым финансовым институтом, который предоставил техническую помощь, чтобы помочь Тбилиси составить генеральный план устойчивого развития транспорта, включающий такие приоритеты, как развитие сети автобусов и линий метрополитена, а также улучшение состояния железнодорожного транспорта. Первая стратегия АБР по устойчивости мобильности города (2015 г.) показала, что строительство дополнительной инфраструктуры для автомобилей не является правильным решением. Дорожная система в Тбилиси уже достаточно развита и усовершенствована, а проблемы его мобильности и дорожных заторов не могут быть решены за счет строительства большего количества дорог, эстакад, мостов и туннелей. Вместо того, чтобы постоянно расширять дорожную сеть, есть более эффективный способ решения проблемы заторов на дорогах - развитие эффективной интермодальной сети общественного транспорта с высококачественными услугами, которые станут реальной альтернативой для автолюбителей. Следует поставить такую задачу, как создание новой дорожной инфраструктуры, польза которой должна быть доказана с помощью экономической оценки и схемой моделирования движения.

¹² CEE Bankwatch Network, 'Проект общественного транспорта в Тбилиси: выпуск Bankwatch, Отчет ЕБРР 2007, Казань, Россия, Green Alternative, 2007, http://www.greenalt.org/webmill/data/file/Tbilisi_Transport_IP.pdf

¹³ Стратегия устойчивого развития городского транспорта в Тбилиси, Фонд муниципального развития, 2015, 54, [http://mdf.org.ge/storage/assets/file/documents%202016/murtazi/Strategic%20Paper%20Report%20PDF%20Geo\(18_03_2016\)/Strategic%20Paper%20Report%20final%20ENG.pdf](http://mdf.org.ge/storage/assets/file/documents%202016/murtazi/Strategic%20Paper%20Report%20PDF%20Geo(18_03_2016)/Strategic%20Paper%20Report%20final%20ENG.pdf)

Тем не менее, в рамках SUTIP АБР было значительное расхождение между тем, что рекомендовалось в стратегии, и теми проектами, которые реализуются в Тбилиси: вместе с правительством Грузии и Фондом муниципального развития (Municipal Development Fund) АБР согласился построить между Тбилиси и Рустави дорогу длиной в 17,4-километра.

Строительство дорог рассматривалось на таких трех основных участках, как: «Тбилиси-Поничала», «Поничала» и «Поничала-Рустави». Оценка воздействия на окружающую и социальную среду была подготовлена на основе принципа салями, раздел за разделом - в нарушение лучших международных стандартов. Первоначально банк определил все три секции, как проекты категории В¹⁴. Позже, после подачи жалобы в Комиссию по Проверке Соответствия (Compliance Review Panel - CRP) АБР, было установлено, что секцию «Поничала» следует рассматривать как проект категории А.

Социальные последствия модернизации дороги Тбилиси-Рустави были довольно высокими как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане. Непосредственно пострадало несколько зданий, домов и коммерческих предприятий, а также был ряд людей, которых необходимо было принудительно переселить. Однако компенсация была настолько низкой, что люди не могли позволить себе купить новую жилую площадь хотя бы такого же качества. Горожане, проживающие в домах у дороги, также были обеспокоены тем, что из-за плохого состояния дома не выдержат строительных работ. Руководство Проекта не признает этих людей, как пострадавших.

Две жалобы, подписанные в общей сложности 153 людьми, были отправлены в ADB CRP¹⁵, и две жалобы, подписанные 15 людьми, были отправлены в Офис специалистов по фасилитации проектов (Special Project Facilitator's office - OSPF)¹⁶. И CRP, и OSPF обнаружили, что по проекту не проводились консультации с общественностью, и потребовали, чтобы проект перешел к механизму рассмотрения жалоб; CRP запросил дополнительное исследование, а также обнаружил ряд случаев несоблюдения и потребовал выполнения плана действий, разработанного CRP. В июне 2019 года правительство Грузии приняло решение прекратить строительство на среднем участке дороги, мотивируя это протестами

¹⁴ Проекты городских дорог, как правило, относятся к проектам категории В, что означает, что ЕБРР определил связанные с ними "потенциальные неблагоприятные последствия для окружающей среды и / или социальные последствия, как правило, специфические для определенной территории, которые легко определяются и решаются с помощью мер смягчения последствий. Требования к экологической и социальной оценке могут различаться в зависимости от проекта и определяются ЕБРР в каждом конкретном случае. "Экологическая и социальная политика ЕБРР," 2014, 3, 9. К категории А относятся только следующие дорожные проекты: «Строительство автомагистралей, скоростных дорог и линий междугородного железнодорожного сообщения; аэропорты с протяжённостью базовой взлётно-посадочной полосы 2,100 метров и более; новые дороги за пределами наших или более полос движения, или перестройка и / или расширение существующих дорог, чтобы обеспечить четыре или более полос, где такие новые дороги, или перестроенные и / или расширенные участки дороги будут иметь непрерывную длину 10 км или более ». Отметим, что политика 2014 года была актуальна на момент реализации обоих проектов. Новая политика будет доступна с 2020 г. определение проектов категории В остаётся прежним.

¹⁵ Группа специалистов по проверке соответствия Азиатского Банка Развития, «Грузия: Программа инвестиций в устойчивый городской транспорт – Транш-3: Заявка номер 2016/1,» Группа специалистов по проверке соответствия Азиатского Банка Развития, 2016., <http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/JABM-A848U5?OpenDocument>;

¹⁶ Азиатский Банк Развития, «Реестр жалоб по годам», Азиатский банк развития, <https://www.adb.org/site/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year>

местных жителей и просьбами о компенсации ущерба. Однако два других участка дороги уже построены¹⁷.

План действий Тбилиси по созданию «Зелёного Города» (GCAP)

Осенью 2017 года при поддержке ЕБРР План действий «Зелёный город» (Green City Action Plan-GCAP) вошёл в область городского планирования, которое и без того было перегружено к осени 2017 года. План GCAP, который был разработан при поддержке ЕБРР и Министерства иностранных дел Чехии, и утверждён городским советом Тбилиси (САКРЕБУЛО) следует рассматривать как шаг вперёд к устойчивости и интеграции различных проблем, с которыми сталкивается город. Комплексный план включает мероприятия по улучшению водоснабжения и водоотведения, управления твёрдыми отходами, устойчивости зданий к изменению климата, мобильности в городах и мероприятия по энергоэффективности с целью сокращения годовых выбросов двуокиси углерода (CO₂) примерно на 450 000 тонн, а также задачу - сэкономить к 2030 году около 55 миллионов кубометров воды в год.

В сфере городского транспорта план действий направлен на сокращение как минимум на 85% от количества текущего загрязнения воздуха за счёт внедрения новых автобусов, работающих на сжатом природном газе. На первом и втором этапах своего проекта по улучшению общественного транспорта¹⁸ ЕБРР планирует профинансировать два кредита для внедрения этих энергоэффективных автобусов с пониженным уровнем выбросов.

В 2016 году ЕБРР предоставил Грузии средства для первой фазы проекта в виде государственного займа в размере 27 млн евро для перекредитования города Тбилиси и грант в размере 7 млн евро от Восточноевропейского Партнерства по Энергоэффективности и защите Окружающей Среды (E5P - Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership) для закупки 143 новых автобусов для Тбилиси, работающих на таком топливе, как компримированный (сжатый) природный газ (КПГ). Общая стоимость проекта составила 39 миллионов евро и включала грантовое финансирование на техническое сотрудничество, такое как исследование реструктуризации автобусного маршрута, консультационные услуги по гендерным вопросам, корпоративное развитие и участие заинтересованных сторон. Этот проект является первым проектом развития общественного транспорта с низким уровнем выбросов в Тбилиси¹⁹. Будучи в то время мэром города, г-н Давид Нармания получил в 2017 году первую премию на Ежегодном собрании ЕБРР и бизнес-форуме в Никосии, на Кипре, за самый инновационный проект по внедрению экологически чистых автобусов в Тбилиси²⁰.

Вторая фаза проекта ЕБРР по модернизации автобусного транспорта в Тбилиси началась в 2019 году. В рамках этого проекта будет выделено 80 миллионов евро на «экологически чистые

¹⁷ Трасса Тбилиси-Рустави не пройдёт через Поничала из-за общественного протеста, 30 июня. 2019, <https://reginfo.ge/people/item/15447-mosaxleobis-protetis-gamo-tbilisi-rustavis-avtobani-ponichalashi-agar-gaivlis>

¹⁸ Касия Кукула, «Зеленые автобусы на улицах зеленого города Тбилиси», ЕБРР, 2017, <https://www.ebrd.com/news/2017/green-buses-on-the-streets-of-green-city-tbilisi.html>

¹⁹ Европейский Банк Реконструкции и Развития, «Тбилисский автобусный проект», Европейский банк реконструкции и развития. <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/tbilisi-bus-project.html>

²⁰ Agenda.ge: «Мэр Тбилиси получает высшую награду в области устойчивого развития на ежегодном собрании ЕБРР», Agenda.ge, 2017, <https://agenda.ge/en/news/2017/923>

автомобили и постоянное улучшение услуг общественного городского транспорта, которые станут жизнеспособной альтернативой нынешним автомобильным перевозкам в Тбилиси» и будут способствовать в дальнейшем достижению целей «зелёного» перехода и получению значительных преимуществ для экологии города. Финансирование, предоставленное Министерству финансов Грузии, позволит приобрести не менее 200 дополнительных автобусов, работающих на КПГ, для Тбилиси. Этот проект будет способствовать реформированию транспортного сектора и изменению маршрутов автобусного сообщения в Тбилиси, а также достижению такой цели Банка, как «хорошее управление». В рамках технического сотрудничества ЕБРР будет дополнительно оказывать помощь в проведении комплексной технической экспертизы автобусного парка, в поддержке реформы автобусного сообщения, реализации проектов, а также в поддержке политики гендерного равенства и интеграции в городском транспорте²¹.

Участие АБР в реализации Плана действий Тбилиси по созданию «Зеленого Города» (GCAP)

АБР также финансировал проекты, перечисленные в GCAP. Банк профинансировал SUTIP-1 (Программа инвестиций в устойчивое развитие городского транспорта), куда вошло строительство новой станции метро, которое завершилось в октябре 2017 года, стоимостью 84 млн лари.

АБР также участвовал в финансировании и подготовке Плана Устойчивой Городской Мобильности (SUMP) для Тбилиси в рамках SUTIP- 5 (см. выше). Было выплачено 1,5 миллиона долларов компании «Rambol», Институту «RD Engineering & City» в Грузии за исследование по программе SUMP, которая определит план действий города в области транспорта на следующие 15 лет²². Работа начнётся в сентябре 2019 года и будет завершена в июле 2020 года.

В рамках программы «SUTIP-5» Фонд Муниципального Развития Грузии (Georgian Municipal Development Fund) приступил в 2018 году к восстановлению линий электропередач Тбилисского метрополитена в туннелях и сооружениях, а также к модернизации систем вентиляции. Общая стоимость этих работ составит до 16 миллионов долларов США, и ожидается, что ремонтные работы будут завершены к июню 2020 года.

В апреле 2020 года, в рамках реагирования на COVID-19, ЕБРР выделил 65 миллионов евро на проект Тбилисского метрополитена. Кроме того, в рамках инициативы «Зелёные города» для этого проекта было предоставлено 10 миллионов евро Зелёным Климатическим Фондом (Green Climate Fund - GCF). По проекту будет также профинансировано приобретение 40 современных вагонов метро, модернизация депо и тоннеля.

Несмотря на несколько попыток, нам не удалось получить дополнительную документацию о спонсоре проекта, которая позволила бы оценить соответствие проекта стандартам ЕБРР²³.

²¹ Европейский Банк Реконструкции и Развития, «Gr CF W2 - Расширение автобусного транспорта Тбилиси », European Bank for Reconstruction and Development, <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/51207.html>

²² «Заседание правительства столицы», Каха Каладзе, 2019, <http://kaladze.com/new/1250-dedaqalaqis-mtavrobis-skhdoma>

²³ Лоретта Мартикян, «ЕБРР финансирует модернизацию тбилисского метро», 30 апреля 202, <https://www.ebrd.com/news/2020/ebd-finances-modernisation-of-tbilisi-metro.html>

Проблемы интеграции

Несмотря на свои обещания, План действий по созданию «Зелёного Города» в Тбилиси (GCAP) не смог запустить комплексный подход к развитию города и более широко интегрироваться в городское планирование. В ходе нашего исследования для этого кейса мы попросили мэрию Тбилиси предоставить нам обновлённую информацию о реализации плана GCAP.

Полученный нами ответ был немного странным. Городской юридический отдел Тбилиси ответил на наши вопросы относительно реализации GCAP, но только в отношении городской мобильности; для получения более подробных ответов нас направили в Тбилисскую Транспортную Компанию²⁴. Согласно ответам, мэрия Тбилиси успешно выполнила все основные пункты, предусмотренные в GCAP, в соответствии с Планом мониторинга его развития²⁵.

В полученных ответах, однако, были полностью проигнорированы многие другие важные вопросы, такие как отходы, водоснабжение и энергоэффективность.

Это говорит о том, что План действий по созданию «зелёного города» Тбилиси (GCAP) был скорее преобразован в план улучшения городской мобильности, а не в комплексный план будущего зелёного развития Тбилиси, которым он должен был стать. Более того, хотя мэрия Тбилиси тратит огромные суммы на связи с общественностью для своей собственной деятельности, она почти не упоминает GCAP при общении с населением.

Юридический департамент муниципалитета Тбилиси также заверил нас, что план GCAP хорошо интегрируется с Генеральным Планом Землепользования столицы (Генеральный план города Тбилиси)²⁶ и Планом действий по обеспечению устойчивости (Resilience Action Plan), - два документа, которые имеют ключевое значение для городского планирования. В Генеральном плане, в частности, изложены такие концепции, к которым Тбилиси должен стремиться: «компактный город», «зелёный город», «город с хорошим сообщением» и «устойчивый город». Концепция «зелёного города» в Генеральном плане относится к комплексному подходу в улучшении экологических и рекреационных условий, и в рамках этой концепции природная и антропогенная среда Тбилиси считаются единой взаимозависимой системой.

Однако единственные области, в которых мы видим совпадение между планом GCAP и Генеральным планом, - это необходимость развития новых парков и зелёных зон. По сообщению мэрии Тбилиси, они планируют создать не менее семи новых зелёных парков, а также восстановить уже существующие зелёные зоны и скверы. В Приложении № 5 к Генеральному плану Тбилиси указано, что необходимо разработать Стратегию устойчивого развития города Тбилиси в 2019 году, соответствующую Генеральному плану. Поскольку эта стратегия до сих пор не доступна общественности, сложно оценить, насколько хорошо в ней интегрирована концепция «зелёного города».

²⁴ От мэрии Тбилиси к зеленой альтернативе, 19 декабря 2019. От Тбилисской транспортной компании к зеленой альтернативе, 26 декабря 2019

²⁵ План действий «Зеленый город», мэрия Тбилиси, 2017, <http://www.tbilisi.gov.ge/page/green-city?lang=en>

²⁶ Законодательный вестник Грузии, утверждение Генерального плана землепользования столицы, 2019, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4508064?publication=0>

В Плане местного экономического развития Тбилиси (2019-2020)²⁷ также утверждается, что он, наряду с Генеральным планом и Стратегией маркетинга Тбилиси, основан на главных приоритетах, определенных в GCAP. Однако приоритеты, обозначенные в GCAP, не соответствуют фактическим приоритетам Плана местного экономического развития (участие Тбилиси в программе ЕС «Мэры за экономический рост»). Вместо этого в плане отдаётся приоритет развитию небольшой инфраструктуры для туризма и наращиванию потенциала сотрудников туристических компаний; оценке земель и муниципального имущества для дальнейшего привлечения инвестиций; поддержке малого бизнеса через создание стартапов или разработку бизнес-плана с целью увеличения продаж. Инвестиции, о которых сообщалось на данный момент, были направлены в ремесла, производство сыра и вина, а также в компании по недвижимости. Однако, если бы мэрия действительно следовала плану GGAP в своей деятельности по развитию на местном уровне, то должна была вместо этого уделять приоритетное внимание таким секторам, как переработка отходов, энергоэффективность и экологически устойчивый транспорт.

Определенную озабоченность вызывает и то, как реализуется проект GCAP в транспортном секторе Тбилиси. GCAP предусматривает, что все автобусные парки города должны быть на сжатом природном газе и / или на электричестве; однако в 2018 году мэрия Тбилиси приобрела для Тбилисской транспортной компании 90 10-метровых автобусов MAN «Lion's City» модели A47 и 220 8-метровых автобусов ISUZU «Novocity Life», которые работают на дизельном топливе «Евро 6». В тбилисской мэрии ответили, что маленькие автобусы необходимо было закупить для проезда на некоторых улицах и районах Тбилиси, и что эти автобусы не произведены для работы на КПГ.

Участие общественности

В чем, возможно, кроется причина полного провала всего городского планирования Тбилиси, а также принятых решений? Необходимо более широкое участие общественности и информированность. Участие общественности представляет собой одно из самых слабых мест во всех процессах и проектах, описанных и рассмотренных в данном тематическом исследовании. Почти во всех случаях, начиная с 2005 года и по сегодняшний день, отсутствует такой компонент, как участие общественности и общественные обсуждения.

В подготовке плана GCAP отсутствует значимое участие общественности. Была проведена лишь встреча мэрии, экспертов и представителей НПО в помещении посольства Чешской Республики. Общественность не принимала участие в процессе подготовки SUMP, как и других документов SUTIP, а также не привлекалась к процессу принятия решений относительно конкретных действий, таких как выбор типа автобусов для закупки.

Лучше были организованы встречи с общественностью и обсуждения вопросов по Генеральному плану Тбилиси, но опять же, в конце возникли довольно разные мнения, даже среди экспертов и сообщества НПО, о том, какой круг вопросов и задач должен быть охвачен для решения по Генеральному Плану города. В процессе его разработки было множество критических замечаний со стороны как государственных чиновников, так и экспертов. Анализ статей и интервью с ними в прессе показывает,

²⁷ Мэрия Тбилиси, «План местного экономического развития Тбилиси», 2019, http://tbilisi.gov.ge/img/original/2019/2/6/Tbilisi_Local_Economic_Development_Plan_ENG.pdf

что основная проблема заключается в техническом задании для Генерального Плана, которое широко не обсуждалось с общественностью. В техническом задании также отразилось наследие предыдущего Генерального плана и те нарушения, которые были в нем выявлены.^{28 29}

Муниципальный юридический отдел мэрии Тбилиси признал эти проблемы и подчеркнул, что участие граждан в реализации различных компонентов плана GCAP ограничивалось их участием в количественных и качественных опросах, фокус-группах, опросах общественного мнения и так далее. Однако вслед за этим должны были последовать общественные слушания и презентации, как самого плана GCAP, так и технического задания для исследований, планов стратегий и проектов в GCAP, обсуждение сроков их реализации, а также необходимо было предоставить время для комментариев по GCAP и по проектам, указанным в нем. Мэрия дала свое объяснение: «Муниципалитет не имеет опыта вовлечения местных жителей в совместное планирование, но это будет учтено при подготовке плана действий по устойчивой городской мобильности».

Процесс изменения маршрутов городского транспорта, разработка различных планов действий и стратегий только выиграет от более частого представления результатов, а также обсуждений и дебатов с экспертами и представителями ОГО, начиная с ранних этапов. Эти инициативы помогут повысить степень ответственности граждан за решения, принимаемые мэрией. Иногда это выглядит довольно цинично, когда мэрия Тбилиси спрашивает людей через социальные сети, какого цвета должны быть автобусы, которые муниципалитет планирует приобрести, или какой тип тротуара должен быть на определенных участках конкретных дорог, и в то же время, такие важные вопросы, как строительство новых дорог и восстановление районов не обсуждаются с населением города.

Гендерные компоненты в системе городской мобильности

Исследования «Бенквоч» по Тбилисскому проекту GCAP, а также усилия ЕБРР и городского совета в направлении устойчивого развития города показывают, что GCAP воспринимается правительством Грузии в основном как возможность для развития схем общественного транспорта в Тбилиси. С положительной стороны следует отметить усилия ЕБРР по обеспечению равных возможностей для трудоустройства мужчин и женщин. Банк помог организовать учебные курсы специально для женщин-водителей, и 25 женщин уже приняли участие в программе, а некоторые из них уже работают водителями. Основной же проблемой в этом отношении, как показал анализ, является полное отсутствие участия общественности, в том числе женщин, в исследованиях и разработке новых видов перевозок и маршрутов для общественного транспорта. Вызывает беспокойство ещё и тот факт, что ни в проектах, ни в планах города не рассматривается такая проблема, как сексуальные посягательства, которые происходят в общественном транспорте. По оценке АБР в 2015 году за последние шесть месяцев до 45% женщин сообщили о том, что подвергались сексуальным домогательствам или чувствовали себя оскорблёнными, либо испытали чувство неудобства в общественном транспорте, а 62,5% респондентов считают проблемой и поводом для беспокойства сексуальные домогательства в

²⁸ IPress, «Генеральный план Тбилиси - Незапланированное непонимание запланированных средств», IPress, 2018, <https://ipress.ge/new/thbilisis-generaluri-geg-3/>

²⁹ В 2008-2016 годах между разработчиками так называемого оперативного генерального плана земли Тбилиси и мэрией Тбилиси велось судебное дело, которое закончилось победой компании-застройщика 8 декабря 2016 года в Верховном Суде Грузии.

общественном транспорте и его окрестностях. Несмотря на то, что в 2019 году был внесён новый законопроект, согласно которому сексуальные домогательства являются наказуемым правонарушением в Грузии, городским планировщикам и международным финансовым организациям необходимо провести многочисленные мероприятия, чтобы «включить женщин-участников в планирование транспорта и разработку будущих программ модернизации», как было вынесено в рекомендациях Исследования АБР.

Рекомендации

Для решения этих проблем мы рекомендуем местным властям предпринять следующие шаги:

- Город должен предоставить гражданам более существенную информацию о проекте GCAP и других стратегических документах, чётко сообщая гражданам о необходимости действий по борьбе с изменением климата и адаптации, и описать способы, которые могут привести к улучшению качества жизни. Для достижения такой цели, как - сделать Тбилиси «зелёным городом», необходимо наладить эффективную коммуникацию между учёными, проектировщиками, менеджерами и общественностью.
- Для успеха городского планирования и развития необходимо вовлекать людей в вопросы развития города и вести политику открытого участия общественности.
- Поскольку у города есть множество различных планов в рамках различных национальных или международных процессов (Инициатива устойчивого развития городов, Зелёные города, Соглашение мэров по климату и энергии и т. д.), важно иметь в мэрии подразделение, которое будет объединять различные планы действий и обеспечивать участие всех заинтересованных сторон в принятии решений.
- МФИ должны серьёзно пересмотреть своё участие в развитии городов и вкладывать средства только в те планы и проекты, которые хорошо интегрированы в более широкое городское планирование, а также способствуют целостному развитию города. Финансирование муниципальных проектов должно зависеть от того, какие реформы проводит город в отношении планирования и участия общественности.