

УДК 502.131.1

DOI: 10.17673/IP.2024.9.16.4

Жоголева Анна Владимировна, Максимов Владислав Александрович
Самарский государственный технический университет

Zhogoleva Anna, Maksimov Vladislav
Samara State Technical University

НОВАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ: ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ, ГОРОДСКАЯ МОБИЛЬНОСТЬ И ЗДОРОВЫЙ ГОРОД

NEW URBAN AGENDA: SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, URBAN MOBILITY AND HEALTHY CITIES

Изучаются тенденции современного городского планирования, именно две его градостроительные концепции – «План устойчивой городской мобильности» и «Здоровый город», их теоретическое развитие в рамках принятых документов, повесток и программ устойчивого развития. Изучены цели устойчивого развития, достижению которых посвящены документы «Новая программа развития городов» и декларация «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Сделан вывод, что устойчивое развитие рассматривает интеграцию целей в территориальном планировании, охране окружающей среды и здоровья населения, достижении социального и гендерного равенства, жилищной политике, развитии транспорта как основы единого городского планирования.

The trends of modern urban planning are studied, namely two of its urban planning concepts - "Plan for Sustainable Urban Mobility" and "Healthy City", their theoretical development within the framework of adopted documents, agendas and programs for sustainable development. The goals of sustainable development are studied, the achievement of which is devoted to the documents "New Urban Development Program" and the declaration "Agenda for Sustainable Development for the period up to 2030". It is concluded that sustainable development considers the integration of goals in territorial planning, environmental protection and public health, achieving social and gender equality, housing policy, and transport development as the basis for unified urban planning.

Ключевые слова: цели устойчивого развития, Новая программа развития городов, Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, здоровый город, устойчивая городская мобильность

Keywords: sustainable development goals, New Urban Agenda, 2030 Agenda for Sustainable Development, healthy city, sustainable urban mobility

Мировое сообщество на протяжении последних тридцати лет подтверждает приверженность делу устойчивого развития городов как важнейшего шага для достижения устойчивого развития человечества на базе комплексного и скоординированного подхода на глобальном, региональном, национальном, субнациональном и местном уровнях с участием всех заинтересованных субъектов. В 2016 г. в Кито (Эквадор) на Конференции по жилью и устойчивому городскому развитию «Хабитат III» была принята «Новая программа развития городов» («New Urban Agenda») [1]. Следование этой программе является действием к реализации декларации «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», принятой на 70-й сессии ассамблеи Организации Объединенных Наций на

ООН в 2015 г. [2]. Россия еще в 1996 г. утвердила концепцию перехода страны к устойчивому развитию, в градостроительном кодексе РФ устойчивое развитие территорий определяется как обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений [3]. Сегодня меры достижения целей устойчивого развития (ЦУР) в Российской Федерации интегрированы в национальные проекты, документы стратегического и территориального планирования и пр. Национальные цели развития России во многом

соответствуют целям устойчивого развития, определенным в ООН. В России в 2020 г. был впервые подготовлен гражданский обзор достижений Целей устойчивого развития. Документ был представлен на форуме ООН вместе с официальным отчетом [4].

В «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» и в «Новой программе развития городов» городское планирование рассматривается во взаимосвязи с целями устойчивого развития [5] (рис. 1). Эти цели имеют широкий охват, социально ориентированы, занимают многие аспекты качества жизни населения. По своей социальной повестке, а именно:

- повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах (ЦУР №1);
- ликвидация голода, обеспечение продоволь-

ственной безопасности и улучшения питания, содействие устойчивому развитию сельского хозяйства (ЦУР №2);

- обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех (ЦУР №4);

- обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте (ЦУР №3);

- сокращение неравенства внутри стран и между ними (ЦУР №10);

- обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек (ЦУР №5) – это фундаментальные, общенациональные общественно-политические и социально-экономические цели, которые прописываются в государственных конституциях и основных законах.



Рис. 1. Семнадцать целей в области устойчивого развития ООН (2015 г.). (www.tnprc.ru)

В нашей стране задачи достижения некоторых из этих целей стали обязанностью государства задолго до принятия доктрины устойчивого развития и были закреплены в Конституции еще в 1936 г., дополнены в 1976 г. и подтверждены в 1993 г. При социализме ЦУР №1 (борьба с бедностью), велась силами всего народного хозяйства страны, которое занималось ликвидацией безработицы и обеспечивало право на труд трудоспособного населения и право на материальное обеспечение в старости и в случае потери трудоспособности (статьи 118 и 120) [6]. Статья 121 в 1936 г. обеспечивала гражданам нашей страны доступное образование всех уровней, это право отчасти сохранилось в конституции и сегодня (ЦУР №4). Статья 122 обеспечивала женщинам равные права с мужчинами во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни (ЦУР №5). Статья 122 обеспечивала гражданам страны, независимо от их национальности и расы, равноправие во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни (ЦУР №10).

Также в 1976 г. в Конституции нашей страны было закреплено право граждан на жилище, обеспеченное развитием государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением жилой площади, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги [7]. Сегодня такое право также закреплено в Конституции РФ, но только для малоимущих и иных указанных в законе граждан, нуждающихся в жилище. Цели – доступное жилище – повестка устойчивого развития не ставит, так как её достижение в условиях действия разных национальных экономик, политических и кредитно-финансовых систем сложно осуществимо, при этом в Новой программе развития городов доступное жилище – важная задача территориального планирования на местах.

Право граждан нашей страны на отдых в государственных санаториях, домах отдыха, клубах, закрепленное в Конституции 1936 г., в 1976 г. было дополнено, правом на охрану здоровья, бесплатной квалифицированной медицинской помощью государственными учреждениями здравоохранения, развитием и совершенствованием санитарии; проведением профилак-

тических мероприятий; мерами по оздоровлению окружающей среды; заботой о здоровье подрастающего поколения, развертыванием научных исследований, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости, на обеспечение долголетней активной жизни граждан (соответствует ЦУР №3).

Так, «социальный блок» целей устойчивого развития (здравоохранение, образование, социальное, гендерное равенство, борьба с бедностью и пр.) на национальном уровне может быть представлен как на законодательном, так и на исполнительском уровне (федеральные проекты, программы и пр.) в разных странах, в том числе в России.

Сегодня в нашей стране после ряда социально-экономических и политических кризисов последних десятилетий достижение этих целей устойчивого развития, хоть во многом и записано в конституции, зачастую сложно осуществимо как на уровне социальной политики муниципалитетов, так и на региональном и федеральном. В 2020 г. Россия выпустила аналитический документ «Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» с целью определения текущего положения России на пути к достижению целей устойчивого развития. При подготовке обзора было выявлено, что большинство целей и задач устойчивого развития в той или иной мере заложено в основные стратегические и программные документы, принятые в России. Но мало внимания было уделено интеграции ЦУР в инструменты территориального планирования [4].

Для градостроителей, городских планировщиков по всему миру, интересующихся повесткой устойчивого развития, важно понять, насколько цели устойчивого развития могут быть интегрированы в условия территориального планирования и архитектурно-градостроительного проектирования. Профессиональный интерес вызывает ЦУР №11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов». «Новая программа развития городов» («New Urban Agenda»), принятая в 2016 г. в Кито (рис. 2), в основу предлагает положить не только задачи территориального планирования, но осуществить интеграцию территориального планирования с целями

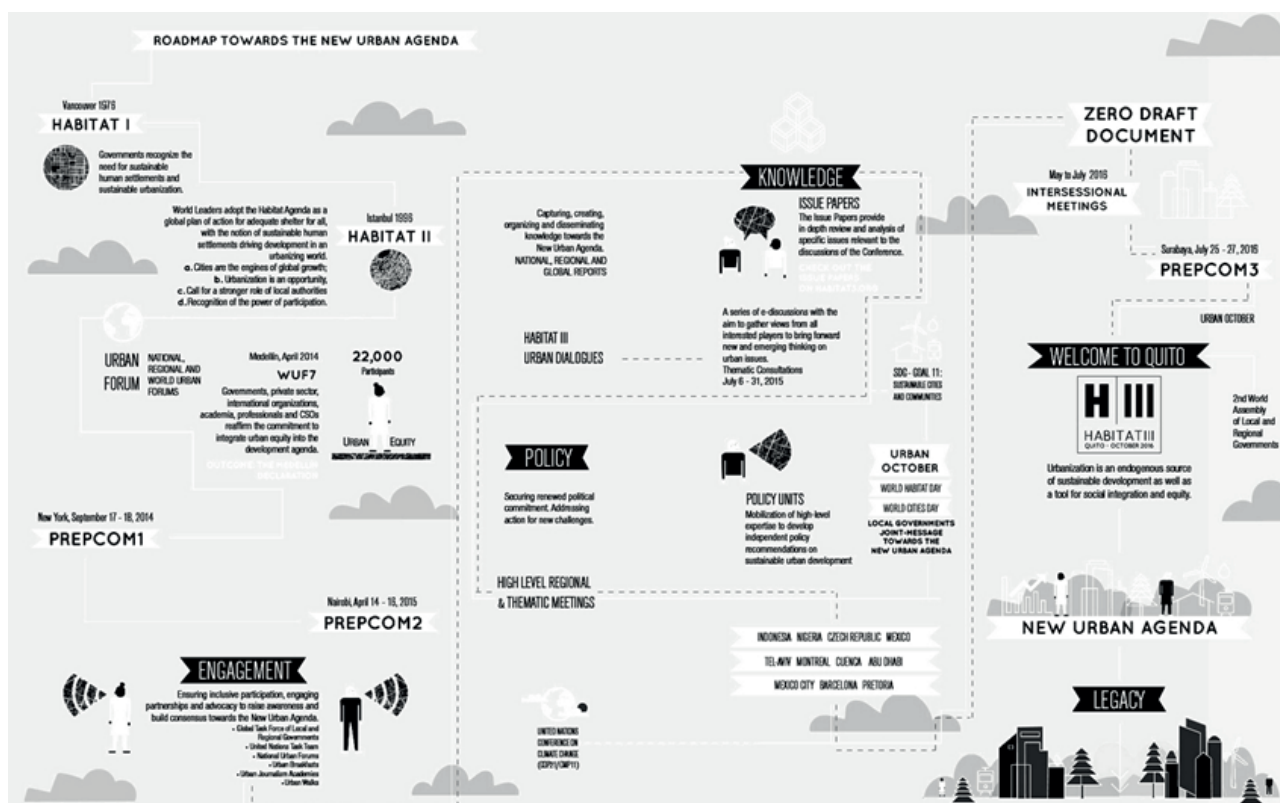


Рис. 2. Дорожная карта к «Новой программе развития городов» («New Urban Agenda»), 2016 г.

устойчивого развития: охраной окружающей среды и здоровья населения, достижением социального и гендерного равенства, жилищной политикой, развитием транспорта, доступностью образования, в единую политику городского планирования организацией взаимодействия проектировщиков, сотрудничеством соответствующих органов власти всех уровней, координацией проектных предложений из разных областей.

При реализации «Новой программы развития городов» важно заложить правильный, стратегический вектор развития градостроительной политики, но при этом невозможно переложить решение фундаментальных социальных задач национального масштаба на уровень регионального и муниципального территориального планирования, не обладающего для этого ни достаточными политическими, ни экономическими ресурсами. Дисбаланс между масштабностью, социальным значением ЦУР и инструментами территориального планирования на местах для их реализации может привести к «измельчению» решений, разбалансировке ЦУР, отсутствию эффектив-

ной связи между градостроительной теорией и практикой. Здесь выходят на первый план задачи интеграции регионального развития, территориального и стратегического планирования.

В «Новой программе развития городов» здравоохранение рассматривается во взаимосвязи с вопросами городской мобильности населения как ключевого фактора ограничения безудержного разрастания городов, поддержки их сбалансированного развития, а также снижения социальных и экологических издержек, связанных с перегруженностью городских транспортных систем и загрязнением окружающей среды. В плане осуществления «Новой программы развития городов», в разделе «Планирование и регулирование городского территориального развития» говорится [1]:

«Мы заявляем о своей приверженности освоению и использованию возобновляемых и доступных источников энергии, а также устойчивой, эффективной транспортной инфраструктуры и услуг, где это возможно, обеспечивающих выгоды взаимосвязанности

и способствующих сокращению финансовых и природоохранных затрат и расходов на медицинское обслуживание, связанных с неэффективной мобильностью, перегруженностью уличного движения, загрязнением воздуха, воздействием городского острова тепла и шумом.

Мы обязуемся способствовать здоровью общества путем содействия доступу к надлежащим, всеобъемлющим и качественным государственным услугам, чистоте окружающей среды, принимая во внимание руководящие принципы в отношении качества воздуха, в том числе руководящие принципы, разработанные Всемирной организацией здравоохранения, и строительству социальной инфраструктуры и объектов, в частности объектов системы здравоохранения, включая обеспечение всеобщего доступа к услугам в области репродуктивного здоровья в целях сокращения смертности среди новорожденных и матерей.

Мы будем оказывать поддержку разработке жилищной политики, способствующей выработке местных комплексных подходов к строительству жилья путем привлечения внимания прочным связям между образованием, занятостью, жильем и здоровьем, предотвращая изоляцию и сегрегацию.

Мы обязуемся... способствовать развитию инструментов городского планирования и проектирования, поддерживающих устойчивое регулирование, надлежащие компактность и плотность, полицентризм и смешанные виды землепользования».

Опираясь на анализ материалов «Новой программы развития городов», можно сделать вывод, что задачами территориального планирования на местах становится достижение комплекса свойств городской среды – компактность, устойчивая и эффективная городская мобильность, доступность, борьба с перегруженностью улиц и загрязнениями окружающей среды, развитие социальной инфраструктуры, в том числе объектов системы здравоохранения, предотвращение изоляции и сегрегации, смешанные виды землепользования.

«Новая программа развития городов» признает, что мир все более урбанизированный, и уже более половины его населения живет в городах. По прогнозам на 2030 г. около 5 млрд человек будут жить в городских районах. По-

тому эксперты ВОЗ считают определяющими для здоровья не только качество медицинской помощи, но такие факторы урбанизации, как: качество жилья, проектирование городских кварталов с точки зрения безопасности, плотность застройки, качество воздуха, уровень шума, доступность зеленых объектов, зон отдыха, велосипедных дорожек, спортивных объектов и т. д. [9]. В «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», принятой в 2015 г. на генеральной ассамблее ООН, обеспечение здорового образа жизни становится важным шагом к достижению ряда ЦУР [2] (см. рис. 1).

Можно выделить цели, связанные с концепцией «Здоровый город»: цель №2 – питание и продовольственная безопасность; цель №3 – здоровье и благополучие; цель №6 – чистая вода и санитария; цель №7 – устойчивая и надежная энергия; цель №9 – индустриализация, инновации и инфраструктура; цель №11 – устойчивые города и населенные пункты; цель №12 – ответственное потребление и производство; цель №13 – борьба с изменением климата; цель №14 – сохранение морских экосистем; цель №15 – сохранение экосистем суши [10].

В работе Хью Бартона «Карта здоровья для градостроителей: на пути к концептуальной модели здоровых устойчивых поселений» в 2005 г. представлены факторы, влияющие на здоровье горожан [11] (рис. 3).

Таким образом, если мы опираемся на цели, задачи и параметры устойчивого развития территорий, закрепленные в глобальной повестке «Новой программы развития городов», то принципы концепции «Здорового города» могут быть связаны со следующими задачами:

1. Развитие устойчивой мобильности населения, в том числе развитие общественного транспорта и средств индивидуальной мобильности.
2. Развитие объектов системы здравоохранения, включая обеспечение всеобщего доступа к услугам в области диспансеризации, репродуктивного здоровья в целях сокращения смертности среди новорожденных и матерей.
3. Создание здоровых условий для проживания населения, развития жилых типологий, санации жилой застройки.
4. Развитие инклюзивной городской среды.
5. Повышение параметров озеленения и

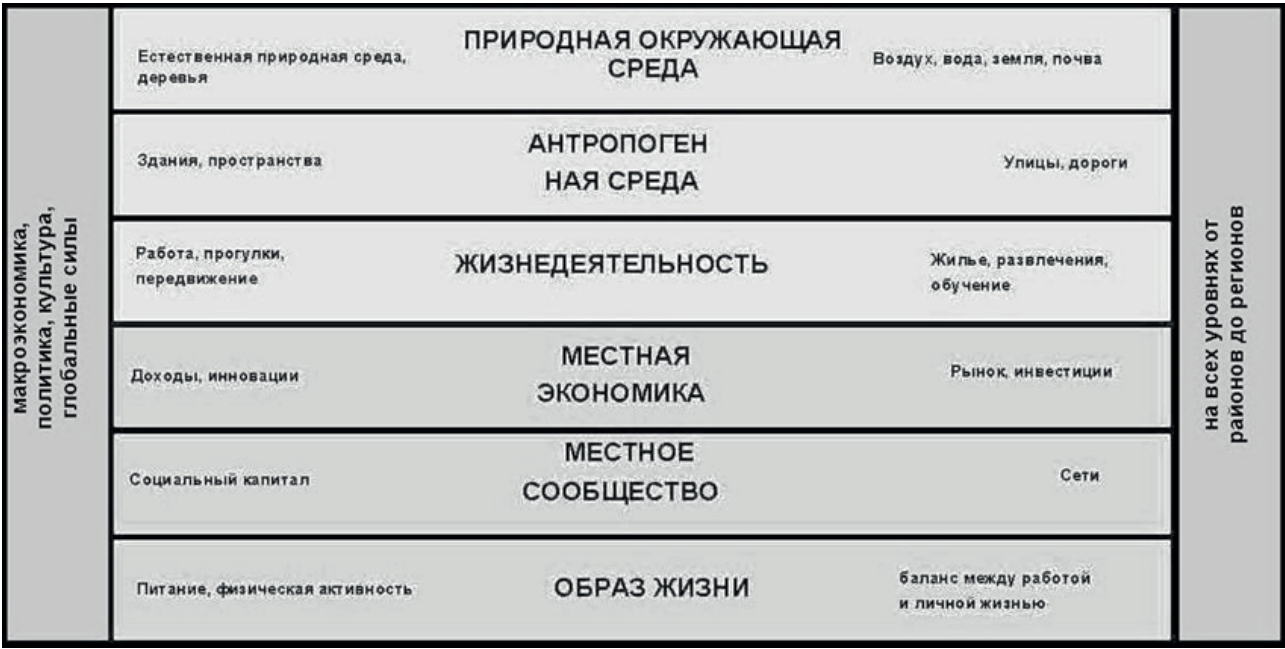


Рис. 3. Детерминанты здоровья и благополучия, Barton and Grant (2006 г.) (Ileengel.cat)

благоустройства городских территорий общего пользования.

6. Модернизация инженерной инфраструктуры района, внедрения систем, обеспечивающих эффективное использование (возможно с замкнутым циклом) природных ресурсов.

7. Экологическое просвещение населения, пропаганда здорового образа жизни и устойчивого потребления для горожан.

В свою очередь, если мы планируем развитие транспортной инфраструктуры урбанизированных территорий с опорой на принципы устойчивого развития и «Новую программу развития городов», то целью становится разработка плана устойчивой городской мобильности (ПУГМ), в основе которого лежат следующие принципы [12]:

1. Удовлетворение основных потребностей в мобильности всех пользователей.

2. Балансирование и реагирование на различные потребности в мобильности и транспортных услугах со стороны граждан, предприятий и промышленности.

3. Сбалансированное развитие и улучшение интеграции различных видов транспорта.

4. Выполнение требований устойчивого развития, уравнивание потребностей в экономической жизнеспособности, социальной справедливости, здравоохранении и качестве

окружающей среды.

5. Оптимизация эффективности и рентабельности.

6. Более эффективное использование городского пространства и существующей транспортной инфраструктуры и услуг.

7. Повышение привлекательности городской среды, качества жизни и здоровья населения.

8. Повышение безопасности дорожного движения.

9. Сокращение загрязнения воздуха и шума, выбросов парниковых газов и потребления энергии.

Сегодня в нашей стране цели устойчивого развития зачастую рассматриваются как задачи, реализуемые отдельно в рамках работы отдельных социальных, экономических государственных и региональных программ и планов или же как «социальная» нагрузка для проектов коммерческого освоения городских территорий. Взаимосвязи ЦУР с вопросами территориального планирования должны стать более системными за счет применения инструментов интеграции социально-экономического регионального развития, территориального, и стратегического планирования, документов межсекторального планирования, таких как планы устойчивой городской мобильности и

концепция здорового города. Задачи такого городского планирования последовательно совпадают с ЦУР №16 «Мир, правосудие и эффективные институты» и ЦУР №17 «Партнерство в интересах устойчивого развития», их решение часто определяет эффективность городского планирования.

Главными направлениями разработки Плана устойчивой городской мобильности (ПУГМ) для исторического поселения Самары, выполняемого в составе концепции устойчивого развития исторического поселения города Самары в 2024 г., стало выстраивание методического каркаса из двух системных взаимосвязей: баланс между градостроительным спросом на устойчивую городскую мобильность и его предложениями (мероприятиями, заложенными в ПУГМ), а также взаимосвязь между «идеальными» целями устойчивого развития, заявленными в декларациях, программах, повестках устойчивого развития и конкретными инструментами, механизмами, действующими транспортными программами и условиями на местах.

Таким образом, элементами системного каркаса ПУГМ, связывающего его как с другими элементами концепции устойчивого развития, так и с передовым международным опытом планирования устойчивого развития городских территорий, а также с инструментарием эффективной реализации и транспортной ситуацией на местах, стали следующие его аналитические и проектные разделы:

I. Стратегия устойчивой городской мобильности: цели и задачи.

II. Формирование спроса на устойчивую городскую мобильность.

III. Инструменты эффективной реализации ПУГМ.

IV. Предложения устойчивой городской мобильности.

Разработка плана устойчивой мобильности исторического поселения г. Самары ведется по нескольким направлениям городского планирования (транспортного, градостроительного, социально-экономического):

1) формирование спроса на устойчивую городскую мобильность;

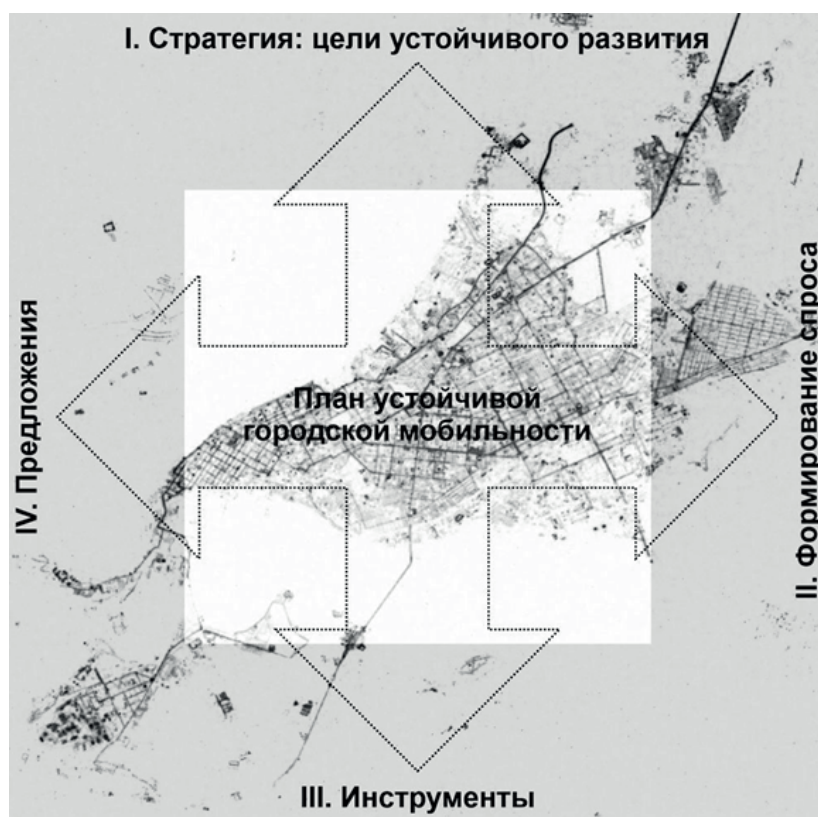


Рис. 4. Разделы плана устойчивой городской мобильности для исторического поселения Самары, 2024 г.

2) развитый социальный баланс населения;
3) смешанное землепользование и развитие систем социального и культурно-бытового обслуживания населения района, в том числе ночного (местных жителей), дневного (работающие, учащиеся, отдыхающие) и сезонного (туристы и отдыхающие);

4) развитие общественного транспорта;

5) развитие средств индивидуальной мобильности населения и пр.

Для стимулирования внедрения средств индивидуальной мобильности в транспортное обслуживание населения, особенно дневного, необходимо (в соответствии с ЦУР 16 и 17) внедрять управление мобильностью и партнерство, в том числе для государственных и частных организаций. В разделе IV «Инструменты» Плана устойчивой городской мобильности для исторического поселения г. Самары может быть разработана и предложена система кампусного обслуживания студентов и преподавателей вузов и средних учебных заведений, расположенных на территории исторического поселения (аудитория, формирующая транспортный спрос, составляет более 35 тыс. человек), включающая инфраструктуру индивидуальной мобильности (пункты проката с удобной локацией, велодорожки и велосипедные полосы в составе улично-дорожной сети, кампусные электронные карты и приложения и пр.). Программа кампусной мобильности может быть разработана силами и ресурсами объединенного партнерства с участием вузовских, межвузовских, областных (департамент по делам молодежи Самарской области), городских (Департамент транспорта г. Самары) структур, общественных организаций и частных компаний. Управленческая структура проекта может быть открытой и вовлекать новых участников партнерства [12].

Таким образом, мероприятия плана устойчивой городской мобильности и концепции здорового города могут рассматриваться взаимосвязанно через интеграцию целей в области территориального планирования, охраны окружающей среды и здоровья населения, достижения социального и гендерного равенства, политики доступного жилища, развития транспорта, стимулирования предпринимательства, партнерства и эффективных институтов развития как элементы единой политики городского планирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. New Urban Agenda. United Nations, 2017. ISBN: 978-92-1-132731-1.

2. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Декларация от 25 сентября 2015 г.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 25 декабря 2023 года) (редакция, действующая с 1 апреля 2024 года).

4. Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года/ Подготовлена аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, 2020.

5. Цели ООН в области устойчивого развития [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/> (дата обращения: 28.08.2024).

6. Конституция (основной закон) СССР. Утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 года [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901941395> (дата обращения: 28.08.2024).

7. Конституция (основной закон) СССР (с изменениями на 29 октября 1976 года). [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901941395> (дата обращения: 28.08.2024).

8. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9004937> (дата обращения: 28.08.2024).

9. Здоровье в городах [Электронный ресурс]. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/urbanhealth> (дата обращения: 28.08.2024).

10. Жоголева А.В., Терягова А.Н., Франк Е.В. Межвузовский студенческий квартал в Самаре как основа формирования инновационно-исследовательского потенциала региона // Градостроительство и архитектура. 2023. Т. 13, № 2. С. 172–180. DOI: 10.17673/Vestnik.2023.02.23.

11. Barton H. (2005) A health map for urban planners: towards a conceptual model for healthy sustainable settlements. Built Environment, 31, 339– 355.

12. Руководство по устойчивой городской мобильности и территориальному планированию. Содействие активной мобильности. ООН, Женева, 2020. 201 с. eISBN: 978-92-1-004861.

13. Сухинина Е.А. Становление и особенности сертифицирования российских экологических стандартов в строительстве // Градостроительство и архитектура. 2019. Т.9, №2. С. 96–103. DOI: 10.17673/Vestnik.2019.02.13.

REFERENCES

1. New Urban Agenda. United Nations, 2017. ISBN: 978-92-1-132731-1.

2. Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Declaration of September 25, 2015

3. Town Planning Code of the Russian Federation (as amended on December 25, 2023) (version valid from April 1, 2024).

4. Voluntary National Review of the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development / Prepared by the Analytical Center for the Government of the Russian Federation, 2020.

5. UN Sustainable Development Goals [Electronic resource] // UN. – Access mode: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/>.

6. Constitution (basic law) of the USSR. Approved by the Resolution of the Extraordinary VIII Congress of Soviets of the USSR of December 5, 1936 [Electronic resource] // – Access mode: <https://docs.cntd.ru/document/901941395>.

7. Constitution (basic law) of the USSR (as amended on October 29, 1976). [Electronic resource] – Access mode: <https://docs.cntd.ru/document/901941395>.

8. Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during a nationwide vote on July 1, 2020. [Electronic resource] – Access mode: <https://docs.cntd.ru/document/9004937>.

9. Health in cities [Electronic resource] // Official website of the World Health Organization. – Access mode: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/urbanhealth>.

10. Zhogoleva A.V., Teryagova A.N., Frank E.V. Interuniversity Student Quarter in Samara as a Basis for Forming Innovative Research Potential of the region. *Gradostroitel'stvo i arhitektura* [Urban Construction and Architecture], 2023, vol. 13, no. 2, pp. 172–180. (in Russian) DOI: 10.17673/Vestnik.2023.02.23

11. Barton, H. (2005) A health map for urban planners: towards a conceptual model for healthy sustainable settlements. *Built Environment*, 31, 339–355.

12. Guide to Sustainable Urban Mobility and Spatial Planning Promoting active mobility. UN, Geneva, 2020. 201 p. eISBN: 978-92-1-004861.

13. Sukhinina E.A. Formation and features of certification of Russian environmental standards in construction // *Urban Construction and Architecture*. 2019. V. 9, 2. Pp. 96–103. DOI: 10.17673/Vestnik.2019.02.13.

Для ссылок: Жоголева А.В., Максимов В.А. Новая программа развития городов: цели устойчивого развития, городская мобильность и здоровый город // Innovative project. 2024. Т.9, №16. С. 57-65. DOI: 10.17673/IP.2024.9.16.4
For references: Zhogoleva A.V., Maksimov V.A. New urban development program: sustainable development goals, urban mobility and a healthy city // Innovative project. 2024. Vol.9, No.16. pp. 57-65. DOI: 10.17673/IP.2024.9.16.4