



КАК УЛУЧШИТЬ ТРАНСПОРТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ Г. БИШКЕК?

Аналитическая записка

Автор: Анарбаева Салтанат

Исследование подготовлено: Ноябрь 2018 г.

*Исследование проведено при поддержке программы «Исследовательские гранты»
Фонда «Сорос - Кыргызстан».*

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования являлось изучение транспортного обеспечения города Бишкек и пригородных территорий, а также их взаимосвязь с увеличивающимся числом населения и процессами перемещения, связанных с внутренней и маятниковой миграцией.

В документе рассматриваются изменения динамики постоянного населения (или ночного населения), свойства и динамика внутренней миграции г. Бишкек с 2006 по 2017 годы, как основного фактора оказывающего влияние на транспортную инфраструктуру города и пригородных территорий. Также анализируются вопросы маятниковой миграции: какова численность дневного населения г. Бишкек, цели и причины данного процесса. Представлено состояние городского транспортного обеспечения и анализ эффективности реализации мер по регулированию и разгрузке транспортных потоков городских дорог.

Актуальность темы возникла в связи с возрастающей миграционной подвижностью населения Кыргызстана из одной области в другую с целью поиска новых возможностей и повышения качества жизни. Город Бишкек в качестве столицы страны, является наиболее привлекательным местом для удовлетворения этих потребностей. Миграционные процессы г. Бишкек характеризуются высоким уровнем межобластных перемещений жителей в столицу, а также большой степенью маятниковой миграции из пригородов и сел Чуйской области. Безработица, отсутствие подходящей работы, либо предпочтительной специализации для обучения, а также низкий заработок являются основными причинами миграционной мобильности как внутренних, так и маятниковых мигрантов.

В результате данного исследования был выявлен разрыв между реальным состоянием дел и положениями Генерального плана до 2025 г. в части демографического прогнозирования и планирования развития транспортной инфраструктуры. Это связано с резким увеличением численности населения, уровня автомобилизации и роста числа общего парка автомобилей в Бишкеке. С другой стороны, городская транспортная инфраструктура не отвечает современным требованиям и не справляется с возросшим транспортным потоком. Следует признать, что причиной такого положения дел является отсутствие единой скоординированной политики развития и неэффективность планирования и управления городским транспортным обеспечением.

Методология исследования включает количественные и качественные методы анализа, а также анализ статистических данных, публикаций в СМИ, стратегических документов в исследуемой сфере.

СОСТОЯНИЕ ТРАНСПОРТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ Г. БИШКЕК И ПРИГОРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Город Бишкек является центром автомобильных перевозок, в котором сходятся четырнадцать междугородных автомобильных дорог международного, государственного, регионального и местного значения. 95% перевозок людей и грузов по территории страны осуществляется автомобильным транспортом. Существующая улично-дорожная сеть города формировалась в 1960-1970. гг., когда численность населения составляла 400 тысяч жителей, а уровень автомобилизации – 80 машин на 1 000 жителей. Последние 40 лет, улично-дорожная сеть города не претерпевала какого-либо существенного развития. В настоящее время в Бишкеке зарегистрировано более 440

тыс. автомобилей, а транспортная инфраструктура рассчитана на 40 тысяч авто¹. Уровень автомобилизации доходит до 300 машин на 1 000 жителей². По прогнозам крупнейшего российского специалиста по транспортным вопросам Михаила Блинкина, к 2020 г. в Бишкеке ожидается транспортный коллапс. Руководствуясь международной практикой, Бишкеку как городу с недостаточной плотностью улично-дорожной сети необходимо накладывать серьезные ограничения на владение и пользование автотранспортом в целях смещения спроса на другие виды транспорта³.

Микроавтобусы – доминирующий транспорт в Бишкеке. Сеть микроавтобуса состоит из 120 линий маршрутов, включающих около 3000 ед. микроавтобусов и обслуживается 40 операторами частной формы собственности. Маршрутная сеть охватывает 70% территории города. По данным Управления городского транспорта при Мэрии г. Бишкек (далее УГТ) 30%-40% от общего числа маршрутных линий, выезжают по маршруту за черту города, так как Чуйские перевозчики не успевают обслуживать все села.

Количественные показатели работы автобусного и троллейбусного перевозчика проигрывают микроавтобусам по всем ключевым параметрам. По данным УГТ Мэрии города Бишкек, в 2018 г. число маршрутных линий муниципальных предприятий составило: 10 у автобуса и 10 у троллейбуса, ежедневно на линию выходят порядка 110 троллейбусов из имеющихся 156 и 110-120 автобусов. В качестве решения, УГТ видит в увеличении парка общественного муниципального транспорта до 60%-70%, это дополнительные 400-600 ед. автобусов большого класса (45-55 мест), что позволит оптимизировать качество и упорядочить транспортные потоки столичных улиц.

Согласно данным Агентства автомобильного, водного транспорта и весогабаритного контроля Чуйского территориального управления при Министерстве транспорта и дорог Кыргызской Республики (далее ГААВТ), зарегистрировано в общей сложности 180 линий маршрутов, которые обслуживают 1500 микроавтобусов и осуществляют 4751 рейсов ежедневно. Из них 24 меж городские, 126 в пригородные и 30 внутригородские маршрутные линии. Среди них 98 маршрутных линий ежедневно курсируют между г. Бишкек и Чуйской областью. В общей сложности, эти линии обслуживает 1050 микроавтобусов, и осуществляют 2940 рейсов в Бишкек в день. Вместимость микроавтобусов варьируется от 10-18 местных микроавтобусов. По данным государственного предприятия «Кыргыз Автобекети», ежедневно в город Бишкек из Чуйской области по пригородным маршрутам в автовокзал заезжает 1000-1100 человек. Однако, данная цифра не отражает ежедневную миграционную подвижность населения, въезжающего и выезжающего в Бишкек из Чуйской области. Это связано с тем, что люди, едва заехав в столицу, высаживаются в наиболее им удобном месте.

Отсутствует контроль над частными компаниями по перевозке пассажиров микроавтобусами. По данным интервью фирм перевозчиков, загрузка и выгрузка пассажиров пригородных маршрутов производится не только на Западном и Восточном автовокзалах, но в большей мере на Ошском и Аламединском рынках, на остановке «Шлагбаум», на Кольцевой, рынке «Мадина», а также перед крупными торговыми центрами. Несмотря на то, что Постановление БГК «О мерах по упорядочению движения пассажирского транспорта на территории г. Бишкек»⁴, запрещается отправка, прибытие и стоянка автобусов, микроавтобусов пригородного, междугороднего, межобластного и международного сообщения с территории остановок «Шлагбаум», «Заводская», на остановках и улицах в районах рынка «Аламедин», Ошского рынка и в других, не предписанных в постановлении пунктах.

¹ Источник: Как решить транспортные проблемы в Бишкеке? <https://rus.azattyk.org/a/26827591.html>

² Из интервью с сотрудниками Главного управления архитектуры и градостроительства города Бишкек (Бишкекглавархитектура)

³ «Что будет с пробками в Бишкеке?» Издание Енот, 2016 (<http://enot.kg/mag/city/266-chto-budet-s-probkami-v-bishkeke>)

⁴ <http://gorkenesh.kg/the-rulings-of-the-bgk/25-sozyv/360-121-o-merakh-po-uporyadocheniyu-dvizheniya-passazhirskogo-transporta-na-territorii-goroda-bishkek.html>

Представители государственного предприятия «Кыргыз Автобекети» отмечают, что в настоящее время пригородные маршруты между г. Бишкек и Чуйской областью обслуживаются только микроавтобусами частных фирм. Для разгрузки магистральных дорог было бы намного эффективнее обслуживание этих маршрутов автобусами большого класса (вместимостью 45-55 мест), однако обновления парка пригородного маршрута не осуществляется. Необходимое количество предоставляемого частного транспорта для развоза людей на пригородных маршрутах формируется рынком, увеличение парка, в отличие от его технического состояния, не является значимой проблемой. Частные фирмы не заинтересованы в приобретении и использовании современных автобусов и микроавтобусов большой вместимости, т.к. их стоимость в 5-6 раз превышает стоимость микроавтобусов, в тоже время микроавтобусы являются частной собственностью самих водителей.

Другой проблемой является теневой рынок пассажироперевозок: частные организации, лица без регистрации которые осуществляют перевозку на микроавтобусах в пригород и села Бишкека, при этом прибытие и отбытие производится в неположенных местах. Это, в свою очередь, связано с отсутствием должного контроля и мониторинга участников рынка пассажироперевозок. По разным оценкам участников интервью, объем теневого оборота участников пассажироперевозок составляет от 10% до 20%.

Таким образом, в настоящее время городская транспортная инфраструктура не отвечает современным требованиям и не справляется с возросшим транспортным потоком. Генеральный план, рассчитанный до 2025 г. не отвечает сложившейся ситуации в отношении транспортной инфраструктуры, ввиду превышения уровня автомобилизации - 300 машин на 1 000 жителей и роста числа общего парка автомобилей - более 440 тыс. всех видов транспорта, а также неэффективности управления транспортным обеспечением города.

ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА ТРАНСПОРТНУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ ГОРОДА И ПРИГОРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Подсчеты показателей численности постоянного населения полученные во время данного исследования соответствуют прогнозным демографическими данным Генерального плана г. Бишкек к 2025 г.⁵, если не брать во внимание текущую ситуацию с регистрацией внутренних мигрантов. Так, общее число постоянного населения города на начало 2006 года составляло 804.9 тыс. человек, а в начале 2018 г. данное число достигло 1 002.1 тыс. человек. В среднем, численность людей города Бишкек ежегодно растет на 1,8% в основном за счет естественного прироста населения. Таким образом, к 2025 году число постоянного населения приблизительно составит 1 262.6 тыс. человек.

По прогнозным данным Генерального плана, на период до 2025 г. предусматривается стабилизация численности населения Бишкека в пределах 1 200.0 тыс. человек. Численность дневного населения Бишкека в условиях рыночной экономики, с учетом развития деловых и коммерческих, культурных и туристических функций города, ожидается на 2025 г. – 1 500.0 тыс. человек, в том числе временного – 300 тыс. человек. Иначе говоря, общее число туристов, маятниковых и внутренних мигрантов в городе не должно превышать 300 тыс. человек.

На данный момент учет внутренней миграции характеризуется неэффективностью института регистрации. Сегодня не существует никаких веских побудительных причин для внутренних мигрантов для прохождения регистрации и постановки на

⁵ Основные направления градостроительного развития на период до 2025 года. Подготовлен в 2006 г. (https://data.vb.kg/file/file/2014-12-15_13-16-42_927256.pdf?load)

регистрационный учет⁶. По данным НСК, ежегодно 5 055 человек становятся на учет переехав из других областей Кыргызстана для проживания в г. Бишкек. Официально, с 2006 года вследствие межобластных перемещений доля населения г. Бишкек выросла на 15%, или на 60 656 человек. Однако, доля межобластных перемещений вдвойне превышает значения статистического комитета, а для г. Бишкек это значение растет в пятикратном размере. В общей сложности всего 46% внутренних мигрантов, от общего числа опрошенных становятся на учет по месту жительства после переезда в другую область. А среди тех, кто переехал жить в город Бишкек, таковых составило всего 19%⁷. Таким образом, гипотетически можно предположить, что ежегодное число пребывающих внутренних мигрантов в г. Бишкек варьируется между 10 000 человек до 25 000 человек.

Доля внутренних мигрантов из Чуйской области пребывающих в г. Бишкек, составляет всего 4% от общего числа опрошенных в исследовании проблем и причин внутренней миграции в КР, в основном это жители южных областей (62%), Нарынской (19%) и Иссык-Кульской (10%) областей⁸. Отсюда напрашивается вывод, что жители Чуйской области более мобильны и предпочитают наносить кратковременные визиты или работать, учиться в Бишкеке без необходимости переезда. По результатам визуального наблюдения было выявлено, число маятниковых мигрантов или так называемое дневное население⁹ в будние дни варьируется от 30 000 до 35 000 человек, в выходные дни от 45 000 до 55 000 человек. Число людей временно пребывающих в городе в течение недельного промежутка составляет около 15 000-20 000 человек. Опрос маятниковых мигрантов показал, что подавляющее большинство людей из Чуйской области приезжают в г. Бишкек с целью труда или учебы, а каждый восьмой с целью закупа различных товаров. Более 70% маятниковых мигрантов составляют сельские жители Чуйской области. Наличие широких возможностей для трудоустройства, и выбора будущей специальности для учебы, а также уровень заработной платы являются главными причинами миграционной подвижности маятниковых мигрантов из Чуйской области в г. Бишкек. Уровень заработной платы в качестве причины наиболее актуален для сельских жителей.

Подсчеты показателей численности постоянного и дневного населения показывают, что прогнозные данные Генерального плана не соответствуют текущей ситуации. Путем не сложных вычислений можно сказать что, инфраструктура города не перегружается в случае, если число внутренних мигрантов ежегодно переезжающих в Бишкек не будет превышать 30 000 человек. В таком случае, количество текущего дневного населения должно сократится в половину. В случае, если дневное население останется на таком же уровне до 2025 г., то количество внутренних мигрантов перемещающихся жить в Бишкеке не должно превышать 20 000 человек за год, не считая туристов и нелегально пребывающих мигрантов. Значения выше данного предела негативно отразятся на всей инфраструктуре города и к 2025 году столица может столкнуться с реальными инфраструктурными проблемами (не только транспортными), износом и разрушением городских систем, различными авариями.

⁶ «Проблемы регулирования внутренней миграции в КР: роль государственных органов и органов местного самоуправления в данном процессе», 2018 г. подготовлено ТАЦ АУЦА

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Дневное население города представляет собой совокупность мигрантов кратковременного, дневного, а также длительного пребывания. К данной категории населения относятся группы мигрантов, наносящие кратковременный визит в течение длительного времени или работающие, учащиеся в рассматриваемом городе, в данном случае в г. Бишкек.

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ Г. БИШКЕК И ПРИГОРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Одним из стратегических документов развития транспортной инфраструктуры г. Бишкек является Генеральный план, утвержденный Правительством КР от 21 ноября 2006 года № 805, который охватывает период до 2025г. Документ определяет основные направления структурно-функциональной организации и развития городской территории, застройки, социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, охраны памятников историко-культурного наследия и окружающей среды¹⁰. В частности, документ ориентирован на развитие транспортной инфраструктуры, улично-дорожной сети и организации движения транспорта, а также направлен на формирование взаимоувязанной и эффективной транспортной системы Бишкека, и зоны его влияния. Для развития внутригородского пассажирского транспорта и внешних связей города с пригородами в Генеральном плане определены следующие задачи:

- открытие новых станций для пригородной пассажирской электрички во всех населенных пунктах, а также создание пересадочных узлов в Бишкеке;
- создание на базе существующей железной дороги пригородной железнодорожной линии на электротяге для движения пригородной пассажирской электрички с конечными пунктами Кара-Балта - Токмок.
- увеличение количества троллейбусов до 350-400 ед.;
- развитие перевозок пассажиров автобусами и замена ими микроавтобусных маршрутов;
- формирование рациональной структуры парка пассажирских автотранспортных предприятий;
- строительство внутригородской железнодорожной линии протяженностью 14 км на электротяге для движения пассажирской электрички челночного типа (в перспективе введение маршрута аэропорт «Манас» - центр Бишкека);
- строительство линии скоростного внеуличного рельсового вида транспорта (легкого метрополитена). Первая очередь: длина ветки - 8,5 км, количество станций - 7. Вторая очередь: длина ветки - 6,3 км, количество станций - 5. Общая протяженность - 14,8 км.;
- парк легковых автомобилей индивидуального пользования на расчетный срок при уровне автомобилизации 200 авт. на 1 000 жителей, при 1 200.0 тыс. жителей города составит 240 тыс. автомобилей. Общий парк автомобилей – 288 тыс. автомобилей.

На данный момент, ни одна из перечисленных выше задач в Генеральном плане не реализована. БишкекГлавАрхитектура занимается мониторингом и отслеживанием проводимых градостроительных преобразований для обеспечения комплексного регулирования и своевременного корректирования принимаемых решений. По данным сотрудников управления реализация Генерального плана находится на втором этапе и разрабатываются проектные предложения по 9 транспортным развязкам, с предварительным определением приоритетных узлов в г. Бишкек в целях регулирования и разгрузки транспортных потоков.

Декларируемая на бумаге преемственность и фактическое дублирование по аналогии вновь разрабатываемых программ прежних управленческих и стратегических

¹⁰ Основные направления градостроительного развития на период до 2025 года. Подготовлен в 2006 г. (https://data.vb.kg/file/file/2014-12-15_13-16-42_927256.pdf?load)

документов без фактической реализации ранее принятых мер является еще одной проблемой реализации политики. Еще одним стратегическим документом, определяющим ориентиры развития г. Бишкек на ближайшие годы, является Программа социально-экономического развития г. Бишкек на 2017-2020 гг. «Город благоприятных условий». Программой декларируется преемственность с прежними управленческими и стратегическими документами г. Бишкек, такими как Программа развития г. Бишкек «Обновленная столица» на 2009-2012 гг., Программа социально-экономического развития г. Бишкек на период 2014-2018 гг. «Город открытых возможностей». Однако мероприятия, заложенные в программах, в частности, по направлению оптимизации транспортной инфраструктуры не были реализованы и фактически переносятся из одной программы в следующую.

Текущая Программа «Город благоприятных условий» предусматривает следующие меры по снятию нагрузки с дорожной инфраструктуры и решения проблем, отмеченных в предыдущих разделах:

- пополнение автобусного парка на 350 новых автобусов, а также постепенное замещение микроавтобусов на маршрутах;
- закупка пятидесяти новых троллейбусов, открытие трех дополнительных троллейбусных маршрутов и ежедневный выпуск на линию до 140 троллейбусов;
- организация на пригородных территориях двух современных автостанций (восток — запад) для стоянок пригородного и иногороднего общественного транспорта;
- внедрение электронной системы безналичной оплаты проезда в столичном общественном транспорте;
- внедрение современной автоматизированной системы платной парковки на 47 муниципальных парковках вдоль городских дорог в рамках проекта ГЧП;
- внедрение автоматизированной системы управления дорожным движением (безопасный город).

Из всех перечисленных выше мер, на текущий год Мэрией города осуществлен закуп 52 троллейбусов на кредитные и грантовые средства в размере 7,9 млн. евро, выделенные Евразийским банком реконструкции и развития (ЕБРР)¹¹.

Особое внимание Мэрией, в настоящее время уделяется внедрению электронной системы безналичной оплаты проезда в столичном общественном транспорте и автоматизированной системе платной парковки. Тендер на реализацию проекта электронного билетирования в общественном транспорте Бишкека планируется провести до конца 2018 г.¹² Однако, вопросы электронного билетирования и безналичного расчета, автоматизированная система платной парковки, находящиеся в компетенции Мэрии поднимаются еще с 2014 года¹³. Участники интервью отмечали разное видение вопросов реализации мероприятий по внедрению электронного билетирования. Часть органов видит поэтапное внедрение в общественном муниципальном транспорте, а затем вторым этапом в микроавтобусах. Другие участники уверены, что внедрение электронного билетирования будет проходить одновременно в разных видах общественного транспорта. Несогласованность в реализации мер в стратегических документах отмечается не только в реализации этой меры политики.

По результатам проведенных интервью со всеми представителями муниципальных и государственных органов, реализующих политику развития городской и пригородной

¹¹ Источник: <https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan-bishkek-public-transport-issues/29514697.html>

¹² Источник: <https://ru.sputnik.kg/society/20181029/1041770488/bishkek-mehriya-marshrutki.html>

¹³ Источник: <https://kloop.kg/blog/2018/09/18/meriya-bishkeka-poobeshhala-izbavit-tsentrot-marshrutok-i-vvesti-elektronnye-bilety-eto-obeshhayut-s-2009-goda-tekst-s-primechaniyami-v-skobkah/>

транспортной инфраструктуры, можно отметить отсутствие скоординированных действий в ее реализации. Так, на вопрос о сроках организации на пригородных территориях 2 автостанций (восток-запад), участники интервью ссылаются друг на друга, отсутствует инициатива по реализации данной меры. Респонденты отметили, что для строительства 2 автостанций в черте города, которые позволили бы разгрузить центр города от пригородного транспорта, Мэрии необходимо проводить переговоры с Министерством транспорта и дорог КР, а также решить вопросы отвода земельного участка и провести переговоры с территориальными ОМСУ Чуйской области, где планируется строительство. Однако руководство УГТ отмечают, что им отказано в выделении земельных участков под автостанции, резонируя это отсутствием подходящих территорий. Реализация данного вопроса требует участия всех заинтересованных сторон. Необходимо отметить, что государственные органы перекладывают друг на друга вопрос инициирования и координации работ, в результате строительство автостанций откладывается.

Слабые коммуникации между профильными органами ответственными за реализацию транспортной политики, отсутствие централизованного мониторинга и контроля всех предпринимаемых мер, а также отсутствие конкретных сроков реализации указанных в стратегических документах, указывает на общей неэффективности планирования и управления городской транспортной инфраструктурой. По результатам исследования можно сделать вывод, что каждый орган реализует собственные мероприятия в рамках утвержденного бюджета. Отсутствует единая политика развития городской транспортной инфраструктуры, что подтверждает необходимость централизованной координации ведения политики транспортной инфраструктуры.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Решение данной ситуации видится в разработке комплексной, согласованной со всеми ответственными органами и заинтересованными сторонами, стратегии развития общественного транспорта г. Бишкек направленной на сбалансированное и устойчивое развитие, с четким определением координирующего органа, ответственных лиц, сроков по ее реализации и индикаторов достижения целей.

При этом, необходимо отражать взаимосвязь регулирования/управления процессами транспортной инфраструктуры с прогнозированием изменений численности населения города, включая межобластную и маятниковую миграцию населения из близлежащих сел и пригородов, а также факторов влияющих на эти изменения. Параллельно, местным органам власти необходимо проводить информационно-разъяснительную работу среди населения о необходимости и процедурах регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Реализация политик развития городской транспортной инфраструктуры требует скоординированных и согласованных действий Мэрии г. Бишкек, ГлавАрхитектуры, Управления транспорта и железных дорог МТД КР, Городского управления транспорта, ГААВТ, Государственного предприятия «Жыргыз автобекети» и частных фирм перевозчиков, начиная с этапа планирования.

Мэрии г. Бишкек необходимо переориентировать транспортную политику в сторону формирования качественных параметров транспортного обеспечения города и внедрить новые критерии отбора частных фирм перевозчиков с детальными параметрами качества и количества, типу транспортных средств, расписанием движения, качества обслуживания и обеспечением рентабельности маршрутной сети. В результате небольшие фирмы перевозчики должны объединиться в более крупные организации, повысится качество и конкурентоспособность транспортного обеспечения.