

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ ТРАНСПОРТА  
СОВЕТ МИНИСТРОВ**

*Неофициальный перевод с английского*

**Совет министров**

**Council of Ministers**

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ УСТОЙЧИВОГО ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА  
КЛЮЧЕВЫЕ СООБЩЕНИЯ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ**

**IMPLEMENTING SUSTAINABLE URBAN TRANSPORT POLICIES**

**KEY MESSAGES FOR GOVERNMENTS**

*Этот документ представлен под пунктом 5 повестки дня Совета Министров в Лиссабоне 29-30 мая 2001 года.*

*Министров просят обсудить ключевые вопросы, поставленные в этом документе, согласовать рекомендации в Разделе 3 и принять решение о продолжении работы, основанной на детальных предложениях в конце документа*

## 1. СОДЕРЖАНИЕ<sup>1</sup>

### 1.1 Цели для устойчивости в городах

*У большинства стран и городов общие цели по качеству жизни в городах*

Порядка три четверти населения стран ЕКМТ и ОЭСР, проживающего в городских районах, страдает от экологических проблем и проблем здоровья, связанных с транспортом, которые возникают в больших городах и их пригородах. Таким образом, структура и рост урбанизированных областей – важный вопрос стратегии устойчивого развития. Хотя определения и критерии устойчивости отличаются между странами и городами, в большинстве своем они имеют общие цели по улучшению качества жизни в городских областях, которые включают чистый воздух, спокойную среду, и экономическое процветание без вреда здоровью и окружающей среде и истощения исчерпаемых природных ресурсов<sup>2</sup>.

Передвижение людей и товаров из одного места в другое в городах - основной фактор достижения целей городской устойчивости. Действительно, несмотря на увеличение населения городов и пригородов во всех социально-экономических слоях общества, пользующегося услугами, которые стали частью повседневной жизни, цель и задача разработчиков политики транспорта и землепользования - минимизация отрицательного воздействия транспорта на окружающую среду, экономику и здоровье.

### 1.2 Тенденции в городском транспорте и их воздействия

*Тенденции в транспорте и землепользовании продолжают подвергать риску городскую окружающую среду и здоровье жителей города и пригорода..*

Термин устойчивости остается пока нечетким для многих стран ЕКМТ и ОЭСР. Население и рабочие места в многих городах продолжают распределяться по направлению от центральных областей к периферии и областям с низкой плотностью населения; коммерческое развитие на окраинах городов также продолжает расширяться, увеличивается конкуренция между городскими и пригородными областями по количеству произведенных поездок. Постоянное и ухудшающееся положение с заторами - особенно в пригородах в некоторых странах - препятствует передвижению людей и товаров во многих городах, в то время как доли поездок общественным транспортом, пешком или на велосипеде продолжает снижаться. Количество автомобилей и их использование увеличивается в некоторых странах в очень быстром темпе, благодаря эффектам экономического расширения. Эти тенденции развития транспорта продолжают подвергать опасности городскую окружающую среду и здоровье жителей городов и пригородов. Хотя в последние годы наблюдается улучшение ситуации с локальным загрязнением воздуха во многих городах ЕКМТ и ОЭСР, в значительной степени благодаря прогрессу по химическим выбросам от транспортных средств и

---

<sup>1</sup> Это сообщение для Министров выдвигает на первый план ключевые результаты по осуществлению экологичной городской транспортной политики из трехлетнего проекта ЕКМТ-ОЭСР, который теперь близок к завершению. Цель доклада не подведение итогов по всем результатам проекта, а только представление принципиально важных вопросов национальным правительствам.

<sup>2</sup> Эти цели сопоставимы с установленными в 1995 в докладе ЕКМТ-ОЭСР Городской транспорт и устойчивое развитие, и в проекте ОЭСР Экологически устойчивого транспорта (EST). Они также отражают цели ясно сформулированный в более широком масштабе в Декларации и Программе Объединенного Действия Региональной конференции ООН - ЕЭК по транспорту и окружающей среде, проведенной в Вене в ноябре 1997г., и, в Уставе WHO по транспорту, окружающей среде и здоровью, подписанным в Лондоне в июне 1999.

улучшению качества топлива, выбросам частиц. Количество выбросов диоксида углерода от городского автомобильного транспорта продолжает повышаться. И уровень шума от транспорта в городских областях, особенно от автомобильных транспортных средств, является предметом повышенной экологической обеспокоенности.

### 1.3 Инструменты Политики

*Необходимы гибкие, интегрированные инструменты политики чтобы правильно управлять рынками землепользования и транспорта.*

Противостоять этим тенденциям и продвигать устойчивый транспорт в городских областях, цель гибкой, интеграционной политики- объединяющей регулятивные, оценочные и технологические меры, необходимые для регулирования городского землепользования и транспортных рынков. Различные страны имеют разные цели экологичности, поэтому инструменты политики для продвижения экологичного транспорта варьируются. В общем, эти инструменты политики включают меры, цель которых интеграция землепользования и транспортного планирования, управление количеством частных автомобилей, продвижение общественного транспорта, и поощрение передвижения пешком и езды на велосипеде в городских районах. Доклад ЕКМТ-ОЭСР по Городскому транспорту и устойчивому развитию (UTSD), представленный на рассмотрение Министрам в 1994 году на Совете Министров и изданный в 1995 году, выдвинул интегрированную трехмерную стратегию политики. Она является отправной точкой для реализации данного проекта, продвижения интегрированных мер, основанных на выборе лучшей стратегии, инновации и оценке, разработанных для развития экологичного городского транспорта. Другой доклад поощряет также использование интегрированных инструментов политики: Проект ОЭСР по экологически устойчивому транспорту (EST)<sup>3</sup> особенно подчеркивает важность интеграции факторов окружающей среды в транспортную политику.

*Осуществление интегрированной политики для экологичного городского транспорта доказывает, что проще сказать, чем сделать*

Осуществление политики экологичного городского транспорта для большого числа городов и стран доказывает, что легче сказать, чем сделать, Определение и эффективное следование стратегии экологичной политики для городского транспорта включает разнообразные и расходящиеся интересы многих заинтересованных людей. Они объединяют национальные, региональные и местные правительства, политических деятелей, общественный транспортный сектор, организации планирования землепользования, экологические органы управления адвокатские группы, операторов частного транспортного сектора и других лиц, оказывающих услуги, а также разработчиков и оценщиков недвижимости и индивидуальных водителей.<sup>4</sup> Координация и сотрудничество между ними, необходимая для реализации долгосрочных стратегий по устойчивости являются достаточно сложным.

Немного стран и городов, кажется, имеют фактически все необходимое, чтобы осуществить Стратегию ЕКМТ-ОЭСР полностью, большинство стран разрабатывают или определяют подходы политики, основанные на элементах стратегии, использования лучшего опыта. Страны и города, которым более близка политика экологичного городского транспорта, кажется, экспериментируют с инновационными подходами, включая интеграцию землепользования и

<sup>3</sup> Сборный доклад est! Экологически устойчивый Транспорт: будущее, стратегии, и лучшая практика

<sup>4</sup> Привлечение всех секторов общества в развитие и осуществление политики экологичного городского транспорта совместима с Местной Повесткой дня по процессу 21 по продвижению устойчивого развития в городах, принятого на основе UNCED Саммита на высшем уровне в Рио-де-Жанейро в 1992.

транспортной политики, жесткие ограничения на парковку, и использование интегрированных средств в общественном транспорте. Небольшое число стран ищет способы внедрить выплаты за заторы и меры по другим видам выплат. Хотя много стран ЕКМТ-ОЭСР имеют высокие уровни налогообложения за топливо, особенно в странах Европы, немногие решились увеличить ежегодные выплаты за топливо как описано в Стратегии.

## 2. ВЫПОЛНЕНИЕ СТРАТЕГИЙ ЭКОЛОГИЧНОГО ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА

*Все правительственные уровни играют важную роль в определении и принятии эффективных мер политики.*

Проект ЕКМТ-ОЭСР по выполнению политики устойчивого городского транспорта, который начался в 1998 году и в настоящее время подходит к завершению, показал, что все правительственные уровни - национальный, региональный и местный - играют важную роль в определении и принятии эффективных мер политики. Проект, включающий ряд тематических разделов, изучение ситуации в более чем 160 городах и ряд государственных исследований, стремились лучше понять, почему настолько трудно осуществить политику интегрированного городского транспорта, как предложено UTSD, и как перейти от рекомендаций к реализации.

Проблемы по реализации неодинаковы. Специфические экономические, институциональные и политические структуры, также как региональные специфические социальные и культурные факторы могут порождать специфические проблемы по выполнению.

Много проблем в осуществлении стратегий политики, дифференцированы в зависимости от страны или города ЕКМТ и ОЭСР. Работа ЕКМТ-ОЭСР определяет ряд основных барьеров по реализации, которые типичны для многих стран; они включают: слабую интеграционную политику и координацию, неэффективные или нецелесообразные институциональные действия, также и на государственном уровне, неадекватная или недостаточная координация среди Министерств; и недостаточная или чрезмерная децентрализация обязанностей городского транспорта; неадекватная законодательная или регулятивная структура; слабости в ценовой/фискальной структуре, и плохой сбор данных.

*Правительство может действовать как катализатор устойчивого развития транспорта на местном уровне...*

Большинство стран ЕКМТ и ОЭСР наделяют ответственностью за выполнение политики транспорта и городского землепользования и муниципалитетов - уровни, на которых городская транспортная политика может осуществляться наиболее эффективно. Во многих странах, возрастает осознание того, что национальное правительство может улучшить возможности для выполнения интеграционной политики путем обеспечения гибкой интегрированной структуры и финансирования проектов устойчивого развития. Таким образом, национальное правительство может действовать как катализатор - инициатор, спонсор, сторонник, движущая сила - для устойчивой практики транспорта на местном уровне, оставляя выбор местным регионам по определению политики и мер, которые лучше всего отвечают их потребностям. Это отражает идею, которая предусматривает децентрализацию и распределение обязанностей для городского транспорта.

### 3. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ УСТОЙЧИВОГО ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА

Далее следуют предложения, представленные в проекте для того, чтобы определить, как национальные правительства могут содействовать успешному выполнению экологичной городской транспортной политики.

#### ➤ Установить структуру поддерживающей национальной политики.

- **Развить структуру государственной политики для устойчивого городского транспорта,** которое поддерживает и влияет на национальные, региональные и местные задачи землепользования, транспорта, здоровья и окружающей среды. Важно, чтобы структура государственной политики была «внутренне согласованной» внутри транспортного сектора с интеграцией транспортного инвестирования, управления транспортом и требованием политики управления, а также «внутренне согласованной» с интеграцией транспортной политики в других секторах, таких как землепользование, экология и финансирование.

Имеются важные связи между местной политикой для городского транспорта и землепользования, и политикой национального транспорта и планирования. Эти связи должны быть определены таким образом, чтобы политика на всех уровнях - местном, региональном и национальном - была взаимно поддерживающей. Городское и региональное планирование землепользования, нуждается в руководстве по государственному планированию территорий. Повышение качества и эффективности работы городского общественного транспорта часто требуют финансирования/инвестирования от национального правительства. Привлечение частных источников в схемы общественного транспорта требует структуры для конкуренции, определенной в национальном законе. Экономические стимулы, предназначенные ограничить использование частных транспортных средств и управлять заторами с помощью налогообложения, будут введены в контексте широкомасштабной экономической структуры, чтобы убедиться в их эффективности и избежать искажений.

#### ➤ Улучшить структурную координацию и сотрудничество

- **Координировать государственные политические подходы по городскому землепользованию, транспорту, здоровью и окружающей среде.**

Вертикальная координация, охватывающая все уровни правительства, также как и горизонтальная координация, включающая землепользование, транспорт, окружающую среду и здоровье, необходима для понимания целей устойчивости. Координация землепользования, транспорта, окружающей среды на всех уровнях правительства нужна для гарантии достижения интеграционных целей политики и стратегий. Это ключ для национальных правительств, чтобы придерживаться правильного курса по приоритетам экологичности. Вертикальная координация на уровнях правительства позволяет эффективно передавать государственные задачи региональному и местному правительству. Например, национальные правительства могут поощрять города к сокращению регионального загрязнения воздуха на уровне местных решений по транспорту.

Приоритеты и цели, определенные на местных и региональных уровнях могут также передаваться от “низов”, чтобы убедиться, что государственная политика правильно понимает приоритеты более низких уровней. Привлечение заинтересованных лиц в городскую транспортную систему – будут ли они представители частного сектора, разработчики земель или группы по защите окружающей среды - становится все более и более важным фактором в развитии политики экологичного городского транспорта и ее выполнении.

- **Децентрализовать обязанности, когда возможно; централизовать - когда необходимо.**

Обязанности должны быть соразмерны с ресурсами для выполнения. Когда полномочия по принятию решения для городского транспорта передана национальным правительствам на региональный и местный уровень, соответствующий контроль над источниками финансирования должен быть такой, чтобы местные и региональные правительства были способны нести полную ответственность за решение проблем.

Как часть усилий по децентрализации, национальные правительства многих стран успешно поощряют создание совместных организаций по городскому транспортному планированию в данном регионе.

- **Обеспечить национальные правительства последовательной, интеграционной структурой для финансирования и инвестирования** регионального, местного транспорта и землепользования при обеспечении соответствующей гибкости для местных инноваций. (См. законодательная, регулятивная и финансовая структура).
- **Рассмотреть все виды транспорта, в особенности экологически чистые виды, также как приоритеты землепользования при распределении Национальных правительственных фондов** на местный уровень.

➤ **Поощрять эффективное общественное участие, сотрудничество и взаимосвязь**

- **Привлечь общественные группы (например, пресса, адвокатские группы, и индивидуальных пользователей транспортной системы)** в первоначальный процесс разработки стратегии и активно привлекать их в процесс контроля и реализации.
- **Искать взаимодействия с различными лицами, заинтересованными в транспортной системе (предприниматели, наниматели, коммерческие разработчики земель и ассоциации).** Успешное выполнение политики устойчивого городского транспорта требует больше усилий со стороны правительств. Необходимые изменения в стратегии транспорта и поведении делают необходимым последовательное привлечение участников.
- Информировать и взаимодействовать с пользователями транспортной системы. Они должны понять цели политики прежде, чем изменить ситуацию. Эффективное сотрудничество важно для получения общественной поддержки для требования политики управления.

➤ **Обеспечить поддерживающую законодательную и регулятивную структуру**

Законодательная и регулятивная структура, которая определяет руководящие принципы для правительственного действия на всех уровнях и возможность привлечения частного сектора в

обеспечение общественного транспорта, необходима для эффективного выполнения политики устойчивости городского транспорта.

- **Гарантировать, что правила и инструкции для общественного транспорта** четко определяют соответствующие роли общественного и частного сектора в обслуживании, обеспечении инфраструктуры и финансировании.

Следует рассмотреть финансирование общественного транспорта, чтобы убедиться, что эффективность мер максимальна. Функции общественного обслуживания должны включить надзор за оказанием услуг и качеством сети, уменьшение платы за проезд и другие уступки как часть социальной политики - последняя, тщательно разработанная, необходима - чтобы избежать несправедливой конкуренции и неблагоприятных последствий в общественных транспортных организациях. Параметры для привлечения частного сектора должны быть четко указаны, включая правила конкуренции и снабжения, также как и обязательства по качеству.

- **Убедиться что меры по продвижению передвижения пешком и езды на велосипеде** в городских областях, также как **инструменты по управлению требованиями**, типа планов передвижений, автомобильных схем и телекоммуникаций, поддерживаются в законодательной и регулятивной структуре.
- **Полная интеграция экологических целей: качество воздуха, парниковый газ, шум в политику транспорта** и землепользования и принятия технических стандартов для транспортных средств и топлива строгий контроль за общественными и частными парками транспортных средств.

#### ➤ **Гарантировать всестороннюю оценку и фискальную структуру**

- **Оценка и фискальная структура** должны продвигать устойчивый городской транспорт среди секторов. Противоречивость фискальной политики может повлечь проблемы по выполнению, особенно по интеграции транспорта и землепользования. Конкурентное давление между соседними городами и большими городами по финансовому доходу и условиям занятости могут препятствовать усилиям по развертыванию больших предприятий в периферийных областях. Кроме того, политика “вмешательства” может дать плохой результат, в особенности по осуществлению перевозок внутри и вокруг больших городов. Национальная политика для размещения жилья и недвижимости, например, может стимулировать решения, которые не соответствуют стратегии решения проблемы скопления автомашин.

#### ➤ **Рационализировать финансирование и инвестиционные потоки**

Доходы от оценочных мер, инвестиций и других типов финансирования должны быть направлены на увеличение возможностей по выполнению политики. Неправильно направленные финансовые потоки, как описано ниже, могут препятствовать выполнению политики, предназначенной для улучшения экологичности городского транспорта.

- **Доходные статьи от оценочных инициатив (например, оценка состояния дорог или скопления автомобилей, штрафы за парковку и т.д.)** должны быть такие, чтобы доходы были на том же самом уровне, что и затраты. При ассигновании доходов от оценочных схем на местный и региональный уровни, как наблюдается во многих странах, можно увеличить политическую поддержку и облегчить реализацию “непопулярных” выплат. Доходные статьи далекие от непосредственной юрисдикции могут иногда ставить под угрозу стимулы по

сокращению частного парка автомобилей, затрудняя общественное восприятие, и препятствуют принятию того, что могло бы быть эффективной схемой.

- **Ассигновать средства (инвестиции или другое) сбалансированным способом** среди различных видов транспорта для увеличения эффективности в работе городской транспортной системы, и избежать развития одного вида транспорта в ущерб другому. Финансирование решений должно основываться на оценке соответствующего влияния определенных видов транспорта на окружающую среду, экономику. Кроме того, решения по инвестированию инфраструктуры должны полностью учитывать цели по требованию управления транспортом.
- **Взвесить национальную инвестицию и финансирование в столичных городах** по сравнению с потребностями вторичных и третичных городов. Чрезмерная концентрация национальных правительственных ресурсов в столичных городах вызывает риск неэффективного использования фондов, и возможно что еще более важно, упущенные возможности для продвижения действительных усовершенствований в транспортных системах в других ключевых городских областях.

➤ **Улучшить сбор данных, контроль и исследование**

Правильные и надежные данные – практическая основа политики правильного принятия решений. Они служат началом аналитического процесса. Еще более важно, что они обеспечивают проникновение в суть дела городских тенденций транспорта и необходимы для оценки, какие комбинации политики являются лучшими для решения определенных проблем. Данные по городам во многих случаях, недоступны для Национальных Правительств. В результате, затрудняется выполнение потенциально необходимых действий.

- **Улучшение сбора данных.** Как показано в изучении ситуации в и городах, проведенном в 1992 года и подтвержденном в 1999 году, данные по городам, особенно что касается городского транспорта и землепользования и их взаимодействия, собирается редко, они противоречивы и ненадежны. Данные, собранные последовательно среди городов и методов сбора часто подчинены модификации в пределах данного города. Национальные правительства могут брать инициативу или поддерживать текущие действия по улучшению последовательности сбора данных. Было бы важно развить последовательную методологию на международном уровне, которая может использоваться во всех таких исследованиях.
- **Выполнить последовательный контроль** реализации действий городского транспорта и землепользования и их связи с целями здоровья и окружающей среды. Передача результатов этого контроля избранным должностным лицам и общественности необходима для внесения ясности, принятия решений и отчетности.
- **Организовать и финансировать исследование, развитие, и испытание** потенциальных решений для продвижения экологичного городского транспорта и землепользования. Поощрение обмена лучшей практикой среди участников на местном, национальном и международном уровне. Продвигать дальнейшее развитие альтернативных источников энергии для транспортных средств.

**МИНИСТРОВ ПРОСЯТ:**

- Согласовать эти рекомендации;
- Принять решение о продолжении работы, контролируя выполнение этих рекомендаций, в особенности:
  - изучая возможность вовлечения в выполнение рекомендаций особых групп стран (например, Центральной и Восточной Европы);
  - изучая пути по улучшению сбора данных по городам и их мониторинг
  - разрабатывая Руководство по работе с указаниями для Национальных правительств по тому, каким образом установить поддерживающую политику и структурную основу и определить стимулы для развития устойчивого транспорта в городских районах.