



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Семьдесят шестая сессия

Женева, 25–27 февраля 2014 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня

Стратегические вопросы горизонтальной политики:

Аналитическая работа ЕЭК ООН по транспорту:

обзор за 2013 год

На пути к устойчивому городскому транспорту и мобильности в регионе ЕЭК

Записка секретариата

Резюме

В настоящей записке воспроизведен проект резюме публикации "Обзор ситуации на транспорте за 2012 год: городской транспорт и мобильность", включая рекомендации для региона ЕЭК. Тот факт, что городские транспортные системы являются неотъемлемой частью национальных и, как следствие, международных транспортных систем, подчеркивает важность дальнейшего укрепления городского транспорта, повышения мобильности и их изучения. Наконец, в настоящей записке излагается структура и освещаются основные цели упомянутой публикации.

Комитету предлагается рекомендовать правительствам и муниципалитетам их столиц содействовать дальнейшему исследованию городского транспорта и мобильности, осуществляемому ЕЭК ООН, а также рассмотреть пути для дальнейшей регулярной работы по этой теме в будущем.



I. Мандат

1. На своей семьдесят четвертой сессии в феврале 2012 года Комитет по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) одобрил решение Рабочей группы по тенденциям и экономике транспорта (WP.5) преобразовать обзор ситуации на транспорте и наметившихся тенденций в ежегодную публикацию по тенденциям и экономике транспорта в регионе ЕЭК (ECE/TRANS/224, пункты 20–21). На своей двадцать пятой сессии WP.5 утвердила тему "Городской транспорт и мобильность" (ECE/TRANS/WP.5/52, пункты 31–34).

II. Резюме

2. Качество городской жизни тесным образом связано с устойчивым городским транспортом и мобильностью. Население городов должно иметь возможность пользоваться любым видом транспорта, таким как личные автомобили, общественный транспорт и безмоторный транспорт (при передвижении на велосипедах и пешком), в безопасном, экологичном, эффективном и доступном режиме. Цель стратегии обеспечения устойчивого городского транспорта состоит в предоставлении населению городов возможности добираться до пунктов назначения безопасным, доступным и экологичным способом, причем теми средствами транспорта, которые способствуют укреплению их здоровья и благополучия, тратя на нахождение в пути минимум времени.

3. Как показывают последние статистические данные, 80% граждан Европейского союза (ЕС) проживают в городской зоне, при этом 40% – в крупных городских районах с населением более 200 000 человек. Аналогичные тенденции наблюдаются и в других странах региона ЕЭК ООН. В своей повседневной жизни люди пользуются одной и той же инфраструктурой и одним и тем же городским пространством, а их мобильность зависит от общественного транспорта, автомобилей, велосипедов и просто передвижения пешком. В среднем житель Европы совершает 1 000 поездок в год, причем в половине случаев на расстояние менее 5 километров. Передвижение пешком и на велосипеде может послужить реальной альтернативой многим из таких перемещений на короткое расстояние. На городские поездки приходится 40% всех выбросов CO₂ автомобильным транспортом и до 70% выбросов транспортом других загрязняющих веществ. Одно из трех ДТП со смертельным исходом приходится на города. Проблемы, связанные с заторами движения, также в основном сосредоточены в городах и вокруг них.

4. В городах автомобиль однозначно является доминирующим средством передвижения, на долю которого приходится около 75% километража в городских агломерациях ЕС. Автомобили создают так много заторов, что в некоторых европейских городах средняя скорость автомобильного движения в часы пик ниже, чем во времена конных экипажей. Все более широкое использование автомобиля сопряжено с проблемами в плане безопасности и окружающей среды, а также с сокращением объема и без того недостаточных инвестиций в общественный транспорт. В ежегодной публикации рассмотрены соответствующие национальные инициативы, примеры решения этих вопросов и проекты исследований; в ней представлен опыт внедрения стратегий по конкретным видам транспорта, а также примеры существующей оптимальной практики в этой области.

5. Общей проблемой для всех столичных и других крупных городов в регионе ЕЭК является вопрос о том, как повысить мобильность и в то же время уменьшить масштабы заторов, аварий и загрязнения окружающей среды.
6. Основные цели публикации "Городской транспорт и мобильность" состоят в следующем:
- а) дать обзор политики в области общественного транспорта в регионе ЕЭК;
 - б) привести примеры практических решений в сфере общественного транспорта, которые были внедрены властями в столичных городах региона ЕЭК, а также проанализировать их результаты;
 - в) обеспечить базу данных по общественному транспорту для столичных и других крупных городов региона ЕЭК, которая могла бы служить в качестве инструмента для обмена знаниями и оптимальной практикой;
 - г) обозначить конкретные проблемы в сфере развития устойчивого городского транспорта и мобильности, которые наблюдаются в столичных городах региона ЕЭК;
 - д) внести вклад в дискуссии по вопросам политики, касающиеся эффективных решений и мер, направленных на развитие устойчивого городского транспорта и мобильности, а также способствовать их скорейшему распространению и внедрению.
7. В публикации содержится краткий обзор мер политики в области общественного транспорта в регионе ЕЭК, а также приводятся примеры практических решений и результатов их внедрения в различных столичных городах. К числу таких решений, среди прочего, относится использование интеллектуальных транспортных систем, эффективное планирование, управление общественным транспортом и задействование его потенциала и т.д. Эта публикация может использоваться правительствами и муниципалитетами в качестве инструмента для распространения передовой практики и оптимальной стратегии, выявления основных показателей в области городского транспорта и мобильности, а также получения наглядного представления о том, как столичные города региона ЕЭК развивают городской транспорт и мобильность. В публикации содержится информация по 36 из 56 столичных городов региона ЕЭК.

III. Устойчивый городской транспорт и мобильность

8. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций г-н Пан Ги Мун в своей Пятилетней программе действий на второй срок полномочий выделил транспорт в качестве одного из шести "строительных блоков" устойчивого развития и сообщил о своем намерении созвать поставщиков услуг авиационных, морских, паромных, железнодорожных, автомобильных перевозок и городского общественного транспорта наряду с представителями правительств и инвесторов, с тем чтобы разработать и принять решения по рекомендациям в целях создания более устойчивых транспортных систем, которые могли бы решать обостряющиеся проблемы перегруженности транспорта и загрязнения во всем мире, особенно в городских районах.
9. "Устойчивое развитие является развитием, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но которое не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности" (Всемирная

комиссия по вопросам окружающей среды и развития, 1987 год). Подход Европейской комиссии к развитию устойчивого транспорта прежде всего основывается на усилиях по обеспечению мобильности, которая была бы лишена своих негативных последствий, путем стимулирования использования комодальности, т.е. оптимального сочетания различных видов транспорта в рамках одной транспортной цепи; стимулирования технических инноваций и перехода на менее загрязняющие и более энергоэффективные виды транспорта, особенно в случае перевозок на дальние расстояния и в пределах городов.

10. Транспорт играет решающую роль в городском развитии, поскольку позволяет людям получать доступ к образованию, рынкам, трудоустройству, отдыху, услугам здравоохранения и другим ключевым услугам. Особенно применительно к городам стран с развивающейся экономикой улучшение мобильности бедных и уязвимых групп населения является одной из важнейших предпосылок для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Города, располагающие системой, в которую интегрированы различные виды транспорта, имеют больше возможностей для развития и процветания в качестве торговых, коммерческих, промышленных, образовательных и туристических центров с развитой сетью услуг. Города, которым по результатам обследований, измеряющих качество городской жизни, отводятся верхние строчки, имеют более совершенные городские транспортные системы, в которых приоритет отдан общественному транспорту и безмоторным видам транспорта.

11. Однако в реальности транспортные системы большинства городов региона ЕЭК далеки от идеальных. Наиболее очевидной и часто отмечаемой транспортной проблемой любого города является перегруженность его транспортной системы, при этом хорошо известно, что высокая степень перегруженности оказывает значительное влияние на местный и национальный ВВП. Многие города региона ЕЭК испытывают нехватку в доступных и недорогих услугах общественного транспорта и безопасной инфраструктуре для безмоторных способов передвижения, таких как передвижение на велосипеде и пешком. На дорогах преобладают личные автомобили, количество которых постоянно растет. В результате транспортный сектор создает в городах многочисленные проблемы, связанные со здоровьем населения, такие как загрязнение воздуха (подкисление, смог), шум, выбросы парниковых газов и дорожно-транспортные происшествия. Хотя транспорт и способствует росту экономики, плохое управление в транспортной сфере может приводить к задержкам роста и препятствовать эффективному оказанию важнейших социальных услуг. Отсутствие комплексного планирования развития транспортных систем, которое бы надлежащим образом учитывало социальные, экономические, экологические и культурные аспекты городской среды, может привести к физическим разрывам "общественной ткани" и усилить процессы социального отторжения. Таким образом, нельзя недооценивать влияние транспорта на качество жизни и окружающую среду.

12. Платформа знаний в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций предусматривает, что города должны являться центрами притяжения идей, коммерции, культуры, науки, а также образцами эффективного функционирования и социального развития, равно как и по многим другим аспектам. При условии применения целостного подхода к урбанизации, который обеспечит всеобщий доступ к основным услугам, жилью и средствам передвижения, города могут способствовать формированию устойчивых в экономическом, социальном и экологическом плане обществ. Городское планирование, транспортные системы, водоснабжение, санитария и удаление отходов, сниже-

ние риска бедствий, обеспечение доступа к информации, образование и укрепление потенциала – все эти вопросы требуют разрешения.

IV. Проблемы в области городского транспорта и мобильности в регионе ЕЭК

13. Чем больше город, тем более он сложен и тем более велика вероятность дестабилизации его транспортной системы. Самые серьезные транспортные проблемы зачастую связаны с городскими районами и возникают в то время, когда транспортные системы по целому ряду причин не в состоянии удовлетворить многочисленные и разнообразные требования относительно городской мобильности. Эффективность функционирования города в значительной степени зависит от эффективности перемещения рабочей силы, потребителей и грузов при помощи транспортной системы между многочисленными исходными и конечными пунктами. Наиболее существенные проблемы городского транспорта касаются следующих аспектов (перечислены ниже в порядке очередности):

а) способов сообщения: сообщение должно быть налажено с использованием различных видов общественного транспорта в рамках национальной транспортной сети; это является предпосылкой эффективного функционирования как городских транспортных систем, так и национальной транспортной системы;

б) надежности: жители городов пользуются общественным транспортом, если он надежен. Уверенность в надежности оказываемых услуг, графиков движения и способов сообщения является самым важным фактором для пользователя;

в) несоответствия общественного транспорта потребностям: многие городские системы общественного транспорта или их элементы либо перегружены, либо недогружены. В часы пик, когда спрос на перевозки временно и резким образом возрастает, теснота создает дискомфорт для пользователей, а в остальное время обычно наблюдается значительный спад в перевозках;

г) использования интеллектуальных транспортных систем: эффективное использование технологий ИТС в рамках городских транспортных систем может позволить добиться устойчивых решений в контексте городского транспорта;

д) комфортабельности, услуг и эстетичности: пользователи общественного транспорта нуждаются в комфорте и услугах. Кондиционирование воздуха, обеспечение чистоты, наличие билетных автоматов и других возможностей для покупки билетов, станций, защищающих интересы пассажиров и предоставляющих путевую информацию в электронном виде, – вот неполный перечень услуг, которые ценят пассажиры при пользовании общественным транспортом;

е) цен на услуги и стимулов к пользованию общественным транспортом (более низких тарифов, финансового стимулирования регулярных пригородных поездок, маркетинговой стратегии и т.д.): вопрос о пользовании общественным транспортом лежит не только в экономической плоскости, но и имеет культурную и традиционную составляющую, поэтому необходимо различными способами стимулировать население пользоваться общественным транспортом;

ж) доступности и проблем с парковкой: поскольку транспортные средства значительную часть времени находятся на парковочной стоянке, увеличе-

ние количества автомобилей привело к повышению спроса на парковочные места, в результате чего возникают проблемы в области землепользования, в частности в центральных городских районах; на припаркованные автомобили приходится весьма значительная доля этих пространств, поэтому эффективное землеустройство может в некоторых ситуациях обеспечить жизнеспособные решения;

h) протяженных пригородных маршрутов: жители крупных городов, стремясь к более высокому качеству жизни, подчас решают переселиться за пределы городских агломераций, где они проживали. В результате они тратят все больше времени на ежедневные поездки на работу из пригородов и обратно; разрастание городов создает дополнительную нагрузку на транспорт и повышает ответственность лиц, отвечающих за землеустройство;

i) заторов движения: дорожные пробки являются одной из наиболее распространенных транспортных проблем в крупных городских агломерациях, население которых перевалило за миллионный рубеж. Эта проблема прежде всего связана с расширением использования моторизованного транспорта и распространением автомобилей, что увеличивает нагрузку на транспортную инфраструктуру. Одним из решений, позволяющим уменьшить заторы движения, является обеспечение хорошо функционирующего, эффективного и надежного общественного транспорта;

j) использования земель: транспорт, особенно автомобильный, весьма влияет на характер использования земельных площадей. От 30% до 60% территории любого крупного города с пригородами в регионе ЕЭК ООН может быть отведено под перевозки ввиду чрезмерной зависимости жителей от некоторых видов городского транспорта;

k) распределения грузов и городской логистической системы: глобализация и материализация экономики, а также рост городского населения во всем регионе ЕЭК приводят к увеличению количества грузов, перевозимых в пределах городов, что в свою очередь создает дополнительную нагрузку на инфраструктуру и логистическую систему.

V. Выводы и рекомендации

14. Национальные правительства и муниципальные органы власти должны вести совместную работу на благо своих граждан, устанавливая среднесрочные и долгосрочные цели в интересах обеспечения устойчивого городского транспорта и мобильности. Пути дальнейшей работы в этом направлении в обобщенном виде представлены на рисунке ниже.

15. Эффективные схемы финансирования позволят создать "зоны благополучия". Кроме того, инвестиции в технологии ИТС или в экологичные виды общественного транспорта генерируют денежные поступления, которые еще больше повысят эффективность схем финансирования. Например, жители будут платить за пользование более современными решениями на базе ИТС при помощи своих смартфонов либо с транспортных средств будет взиматься дополнительная плата при въезде в "зоны благополучия".

16. Инвестиции в общественный транспорт являются недостаточными, а по-сему их необходимо стимулировать в порядке обеспечения их быстрой и гарантированной отдачи по сравнению с другими инфраструктурными транспортными проектами. Миллионы пользователей общественного транспорта, которые

стремятся к более высокому качеству жизни, могут согласиться платить за более качественные услуги и необходимую для их предоставления инфраструктуру.

На пути к устойчивому городскому транспорту и мобильности



Источник: ЕЭК ООН.

17. Города должны внедрять стратегии в области городского транспорта и мобильности с четкими долгосрочными целями. Эти стратегии должны включать подробные планы развития на уровне микрорайонов. При разработке полностью взаимосвязанных и согласующихся планов должны учитываться все факторы, отраженные на приведенном выше рисунке. Закупка экологических видов общественного транспорта должна быть частью деятельности по смягчению негативных последствий изменения климата наряду с созданием "зон благополучия", ограничением автомобильного движения и обустройством специальных дорожек для велосипедистов и пешеходов. Прежде чем проектировать такие специальные дорожки, необходимо учитывать микросреду в тех или иных частях города.

18. Важной предпосылкой обеспечения устойчивости городских транспортных систем является внедрение интеллектуальных транспортных систем (ИТС). При этом не следует забывать, что ИТС имеют весьма широкую область применения, которая не должна ограничиваться только телематикой, получением пользователями онлайн-информации и т.п., а должна включать интеллектуальные системы управления движением со светофорами, которые меняют режим работы в зависимости от плотности движения, равно как инфраструктуру, которая доводит информацию до пользователей, а также информирует операторов, с тем чтобы они могли оперативно и эффективным образом регулировать движение в масштабе реального времени с учетом потребностей жителей.

19. Доставка грузов в города и особенно в центральные городские районы представляет собой серьезное препятствие на пути к достижению устойчивости и внедрению концепции "зон благополучия". Решением здесь может стать создание логистических центров/перехватывающих разгрузочных терминалов на границах таких зон, где грузы перегружались бы с легких грузовиков на экологичный транспорт, такой как грузовые трамваи, электрические микроавтобусы и т.д. Такие решения – без ущерба для бесперебойной доставки грузов до потребителя – позволили бы оптимизировать ситуацию посредством применения решений, нацеленных на достижение устойчивости городского транспорта.

20. Кроме того, повысить мобильность позволит обустройство выделенных дорожек для велосипедистов и пешеходов, которые будут безопасными, ком-

фортными в использовании и оснащенными устройствами на базе технологий ИТС. Эти дорожки не только станут участками, по которым жители смогут комфортно передвигаться пешком или на велосипеде, что напрямую благотворно отразится на их здоровье и благополучии, но будут также служить звеньями, соединяющими различные виды общественного транспорта. Таким образом, устойчивая мобильность может способствовать обеспечению устойчивости интермодального общественного транспорта.

21. Во время праздников и в периоды отпусков количество людей в городах может значительно возрасти из-за туризма, а посему потребность в услугах общественного транспорта может увеличиваться в геометрической прогрессии. В этой связи властям надлежит оценить эффективность своих систем общественного транспорта, с тем чтобы скорректировать их работу и справиться с ростом спроса при сохранении того же уровня или даже повышении качества услуг. Это является и должно постоянно оставаться целью для городских органов власти.

22. Городской транспорт и мобильность имеют также отношение к культуре и наследию. За счет комплексных инвестиций в устойчивый транспорт и мобильность местные органы власти параллельно развивают и создают новую культуру поведения. Долговечность и влияние этой новой поведенческой модели на изменение привычек, касающихся пользования общественным транспортом, будут зависеть от эффективности городских транспортных сетей и их способности эффективным образом осуществлять перевозки от пункта отправления до места назначения.

23. Тенденции в области пользования личными автомобилями и, в частности, что касается владения транспортными средствами, зависят от макроэкономических условий; они напрямую связаны с изменениями в уровне дохода на душу населения. Согласно Шапону, Мауро и Окаве, наиболее низкие показатели владения транспортными средствами отмечаются в странах с самым низким уровнем доходов, однако эти показатели возрастают по мере того, как среднедушевой доход превышает первоначальное пороговое значение, которое, по оценкам этих авторов, составляет примерно 5 000 долл. США на душу населения; затем рост слегка замедляется после достижения дохода в 10 000 долл. США на душу населения. При сохранении этой тенденции количество личных автомобилей к 2050 году увеличится более чем втрое по сравнению с сегодняшним 1 млрд. транспортных средств. Многие из стран региона ЕЭК ООН с переходной экономикой достигнут или перейдут рубеж в 600 транспортных средств на 1 000 человек. Мы задаемся вопросом: реально ли устранить взаимосвязь между ростом среднедушевого дохода и средними показателями владения автомобилями, и если да, то каким образом? Будут ли меры ограничительной политики приемлемы для широких слоев населения; возможно ли совершенствовать городской общественный транспорт такими темпами и в такой степени, чтобы сократить использование автомобилей по крайней мере в больших городах? Возможно, кое у кого и остаются сомнения, однако соответствующие новые разработки или альтернативные подходы к мобильности способны повлиять на ситуацию, в случае если политика в области транспорта на национальном и местном уровнях будет преследовать единые цели. В последние годы наблюдаются изменения в моделях поведения людей, особенно по мере того, как во многих городах региона ЕЭК ООН значительно возрастает количество вариантов, доступных при выборе способа передвижения, при этом открывается больше возможностей для безопасного передвижения пешком, на велосипеде, посредством совместного использования автомобилей и прежде всего благодаря более качественному общественному транспорту.

24. В странах, особенно европейских, региона ЕЭК ООН городской общественный транспорт имеет давнюю традицию. Большинство городов располагают весьма разветвленными транспортными системами. За последние 20 лет многие города модернизировали свои транспортные системы: в некоторых городах были созданы конкурентоспособные возможности для предоставления соответствующих услуг; ряд городов Восточной Европы и Центральной Азии пережили кризис 1990-х годов и приступили к осуществлению эффективной управленческой политики в области городской мобильности.

VI. Вопросы для рассмотрения Комитетом по внутреннему транспорту

25. На своей семьдесят пятой сессии Комитет вновь подтвердил свой интерес к теме устойчивого городского транспорта. Секретариату было поручено подготовить всеобъемлющий аналитический доклад/публикацию, а WP.5 было предложено регулярно отслеживать изменения в этой области.

26. Опираясь на итоги рабочего совещания по городскому транспорту и мобильности, приуроченного к двадцать пятой сессии WP.5 (сентябрь 2012 года), выводы и рекомендации, содержащиеся в публикации ЕЭК по устойчивому транспорту и мобильности (2013–2014 годы), а также на свое прошлогоднее решение, Комитет, возможно, пожелает рассмотреть нижеследующие вопросы и дать соответствующие указания.

а) Дальнейшие исследования: должны поощряться и проводиться на основании запросов и с учетом потребностей правительств под эгидой WP.5 как аналитического органа Отдела транспорта ЕЭК ООН.

б) Обмен оптимальной практикой и знаниями: в столичных городах региона ЕЭК ООН внедряется ряд примеров передовой практики в области городского транспорта и мобильности, при этом извлекаются соответствующие уроки из опыта внедрения таких стратегических решений и мер. WP.5 должна задействоваться в качестве межправительственной платформы для коммуникации, обмена информацией и извлеченными уроками, а также оптимальной практикой, которая внедряется в государствах – членах ЕЭК ООН. Такой обмен следует налаживать не только путем представления конкретных примеров в ходе сессий WP.5 или посредством организации рабочих совещаний, но также с помощью веб-сайта WP.5, позволяющего экспертам обмениваться информацией и знаниями в режиме онлайн.

в) Организация в надлежащие сроки и в сотрудничестве с международными организациями, такими как МСОТ, международной конференции, посвященной городскому транспорту и мобильности, в целях обмена собранной информацией и оценки прогресса в достижении целей в области устойчивого городского транспорта и мобильности.