



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/AC.21/2004/4  
EUR/04/5045236/4  
22 January 2004

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

Европейское региональное бюро

**СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО ВОПРОСАМ  
ТРАНСПОРТА, ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЗДОРОВЬЯ**

**Руководящий комитет ОПТОСОЗ**

(Вторая сессия, 29 и 30 марта 2004 года,  
пункт 4.A ii) повестки дня)

**ГОРОДСКОЙ ТРАНСПОРТ, ОТВЕЧАЮЩИЙ ТРЕБОВАНИЯМ ОХРАНЫ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЗДОРОВЬЯ, И ПЛАНИРОВАНИЕ  
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

Доклад, подготовленный секретариатами ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Настоящий документ был подготовлен секретариатами ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа в консультации с делегацией Кипра с целью его рассмотрения на второй сессии Руководящего комитета ОПТОСОЗ (29-30 марта 2004 года).
2. Он содержит доклад рабочего совещания на тему: "Городской транспорт, отвечающий требованиям охраны окружающей среды и здоровья, и планирование", который в соответствии с решением Руководящего комитета ОПТОСОЗ<sup>1</sup> был проведен 16-18 ноября 2003 года в Никосии, Кипр, с целью анализа и обсуждения надлежащей

---

<sup>1</sup> Краткий доклад о работе первой сессии Руководящего комитета ECE/AC.21/2003/6 - EUR/03/5040828/6.

практики и уроков, извлеченных в ходе интеграции соображений, касающихся окружающей среды и охраны здоровья, в секторах городского транспорта и планирования землепользования путем проведения тематических исследований. Деятельность рабочего совещания в значительной степени основывалась на работе, проведенной в развитие итогов рабочего совещания ЕЭК ООН по стимулированию местных инициатив, направленных на развитие устойчивых структур потребления (Вена, февраль 1998 года), а сам он способствовал осуществлению основных приоритетов дальнейшей деятельности, указываемых в плане работы ОПТОСОЗ<sup>2</sup>. В нем анализируются соответствующие важные международные инициативы, в частности публикация ВОЗ "Планирование "здоровых городов" - руководство ВОЗ по планированию в интересах населения", а также проект ОЭСР-ЕКМТ "Осуществление политики городского передвижения" и меры, принятые в его развитие.

3. В документе приводится информация о вопросах, рассмотренных на рабочем совещании, и об основных проблемах, возникших в ходе обсуждения. На основе итогов рабочего совещания и с учетом рекомендаций Бюро были выдвинуты также предложения относительно последующих мер в области комплексного развития городского транспорта и планирования землепользования с целью их рассмотрения и утверждения Руководящим комитетом.

## **II. РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ГОРОДСКОМУ ТРАНСПОРТУ, ОТВЕЧАЮЩЕМУ ТРЕБОВАНИЯМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЗДОРОВЬЯ, И ПЛАНИРОВАНИЮ (16-18 ноября 2003 года, Никосия, Кипр)**

4. Рабочее совещание по городскому транспорту, отвечающему требованиям охраны окружающей среды и здоровья, и планированию было организовано департаментом градостроительства и жилищного строительства министерства внутренних дел Кипра в консультации с секретариатами ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа. В ходе подготовки программы рабочего совещания проводились тесные консультации с Европейской конференцией министров транспорта (ЕКМТ), сетью "здоровых городов" ВОЗ и Комитетом по населенным пунктам ЕЭК ООН.

5. На рабочем совещании присутствовало около 40 экспертов по вопросам транспорта, окружающей среды, охраны здоровья и планирования землепользования, которые представляли местные органы власти и центральные правительства, а также научные круги и частный сектор Болгарии, Венгрии, Германии, Италии, Кипра, Нидерландов,

---

<sup>2</sup> Документ ECE/AC.21/2002/9 - EUR/02/5040828/9, принятый 5 июля 2002 года на втором Совещании высокого уровня.

Норвегии, Республики Молдова, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Соединенного Королевства, Узбекистана, Финляндии, Франции и Чешской Республики. В его работе участвовали представители таких организаций и сетей городов, как ЕКМТ, Европейская комиссия (ЕК), Международный союз общественного транспорта (МСОТ), Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), организация "Проблема доступа: Еврогорода за новую культуру мобильности", а также сеть "здоровых городов".

6. По каждому пункту повестки дня были подготовлены дискуссионные документы, предназначенные для представления ключевых рассматриваемых вопросов и стимулирования обсуждений. Кроме того, с учетом того, что в ходе рабочего совещания основное внимание уделялось таким вопросам, как обмен опытом в области надлежащей практики, извлеченные уроки и проблемы, с которыми сталкиваются страны региона в сфере политики и планирования устойчивого и здорового развития городского транспорта, по каждому пункту повестки дня было представлено от трех до четырех тематических исследований по городам или странам. Дискуссионные документы, выдержки из тематических исследований, а также материалы, представленные на рабочем совещании, размещены на вебсайте ОПТОСОЗ<sup>3</sup>.

7. До рабочего совещания была организована ознакомительная поездка по острову Кипр, которая состоялась в воскресенье, 16 ноября 2003 года. Она предоставила участникам возможность ознакомиться не только с местной природой и историей, но и с проблемами в области городского развития и транспортного планирования на Кипре и подходами к их решению, а также позволила им обсудить с планировщиками и представителями местных властей соответствующие вопросы.

#### **A. Вводное заседание**

8. Участников рабочего совещания приветствовал министр внутренних дел Кипра г-н Андреас Криту и мэр Никосии г-н Микаэл Зампелас, а также директор департамента градостроительства и жилищного строительства министерства внутренних дел г-н Яннос Пападопулос. Со вступительными заявлениями выступила также заместитель директора Отдела окружающей среды и населенных пунктов ЕЭК ООН г-жа Кристина фон Швайнихен и технический сотрудник Отдела дорожно-транспортных происшествий, транспорта и охраны здоровья Европейского регионального бюро ВОЗ г-жа Франческа Рачиоппи.

---

<sup>3</sup> [http://unece.unog.ch/the-pep/en/workplan/urban/urban\\_docs.htm](http://unece.unog.ch/the-pep/en/workplan/urban/urban_docs.htm).

9. Представитель МСОТ г-н Роджер Торде и представитель Бристольского научно-исследовательского центра по проблемам "здоровых городов" г-н Хью Бартон кратко проанализировали нынешние структуры и тенденции в области транспорта и планирования землепользования, а также лежащие в их основе движущие факторы и рассмотрели последствия этих тенденций для окружающей среды и качества жизни. Было признано, что разобщенная и институционально обособленная политика и решения в области транспорта, окружающей среды, охраны здоровья и планирования городского землепользования во многих случаях приводят к возникновению лишенных здоровой среды и неустойчиво развивающихся городских районов, в которых размещается крайне незначительное число объектов общественного пользования, торговых точек в административных зданиях и парков для отдыха, не доступных для пешеходов и предусматривающих совершение все более длительных поездок на автомашинах. Поэтому было указано на важность уделения все более пристального внимания уже не транспортным средствам сообщения, а пешеходному движению, а также тщательного изучения его последствий для здоровья человека и благосостояния.

10. Была подчеркнута важность направления дополнительных финансовых средств для развития общественного транспорта, а не дорожной инфраструктуры. Приоритетное внимание следует уделять общественному транспорту с учетом его возможностей для:

- а) сокращения уровней дорожного движения, выбросов, шума, энергопотребления и числа дорожно-транспортных происшествий;
- б) уменьшения используемых пространств и скорости (уменьшение скорости позволит дополнительно сократить уровень выбросов и число дорожно-транспортных происшествий);
- в) поощрения пешеходного и велосипедного движения;
- г) использования электродвигателей и двигателей, работающих на возобновляемых источниках энергии; и
- д) использования меньших площадей, которое приведет к сокращению масштабов стихийного роста городов за счет сельской местности.

11. Особого внимания заслуживают возникающие в области охраны окружающей среды и здоровья проблемы, с которыми сталкиваются страны с переходной экономикой, с учетом таких факторов, как стремительный рост масштабов дорожного движения и отсутствие ресурсов, требующихся для принятия соответствующих мер. В своем выступлении г-н Ион Шалару сослался на вызывающие тревогу статистические данные по столице Республики Молдова городу Кишиневу, где все большую остроту приобретает такая проблема в области охраны здоровья, как загрязнение воздуха и шум, связанные с дорожным движением, что объясняется, в частности, тем, что в течение последнего десятилетия количество легковых автомобилей увеличилось в три раза.

**В. Осуществление мер по устойчивому и здоровому развитию городского транспорта и планированию с уделением особого внимания вопросу поощрения развития общественного транспорта и пешеходного и велосипедного движения**

12. Участники обсудили различные меры, принятые для достижения целей оптимальной организации городских перевозок и формирования структур городского развития, которые в наибольшей степени способствуют созданию устойчивых и здоровых условий жизни в городских районах. В число обсуждавшихся мер входили такие, как комплексное градостроительство, инструменты политики и методы регулирования спроса, налоговые и ценообразующие меры и повышение уровня информированности о воздействии городского движения на здоровье и окружающую среду.

а) Комплексное градостроительство, которое уменьшает необходимость в мобильности и предоставляет возможность для разработки устойчивых и здоровых альтернатив дорожному транспорту

13. В своем выступлении представитель департамента градостроительства и жилищного строительства министерства внутренних дел Кипра г-н Микаэль Кириакидес подчеркнул необходимость укрепления усилий по оптимизации транспортного движения в рамках политики землепользования и заполнения по-прежнему существующих пробелов в понимании особенностей их взаимосвязей. Он призвал рассматривать особенности городских районов на основе проведения общественных консультаций, а также общественной поддержки развития городского общественного транспорта, способствующего уменьшению зависимости от необходимости использования автомобилей и расширению возможностей для развития пешеходного и велосипедного движения и общественного транспорта. Транспорт и планирование землепользования должны стать составным элементом как существующих проблем, так и их решений, призванных обеспечить более устойчивое развитие городов справедливым, эффективным и доступным для всех образом. Планировщикам следует содействовать применению более глобального подхода и стремиться сократить разрыв между теорией и практикой. В числе основных трудностей, препятствующих превращению этой картины в реальность, особо был подчеркнут такой фактор, как отсутствие интеграции между различными секторами и различными уровнями системы управления.

14. Г-н Марко Занусси представил опыт, накопленный муниципалитетом Саннес в Норвегии в области содействия использованию велосипедов среди его жителей посредством планирования и организации велосипедных маршрутов, создания станций-стоянок для велосипедов, проведения информационных кампаний, в том числе по вопросам безопасности, и предоставления в бесплатное пользование городских

велосипедов. Этот проект подкрепляется национальным планом действий по стимулированию деятельности на местном уровне и выделению денежных средств, направляемых региональным и местным органам власти. Тот факт, что в результате удалось добиться лишь относительно небольшого расширения масштабов велосипедного движения, заставил сделать вывод о том, что распространение информации и создание инфраструктуры для велосипедного движения является недостаточной мерой и что в этих целях эту деятельность необходимо дополнять мерами, направленными на сокращение степени использования личных автомобилей (назначение цен за использование автомобилей и ограничения, вводимые в отношении стоянки автомобилей) и на поощрение использования общественного транспорта.

15. Г-жа Агни Петриду, возглавляющая двухобщинную группу по восстановлению исторического центра города Никосии, разделенного на турецкую и кипрскую части, представила тематическое исследование по генеральному плану развития города. Результаты тематического исследования, в частности, отражали, каким образом городское планирование может способствовать совершенствованию связей и интеграции между общинами.

16. Г-жа Дана Боднарас, выступившая с сообщением по румынскому городу Алба-Юлия, особо подчеркнула связь между возможностью для создания пешеходных зон и возможностью восстановления исторического наследия в городских центрах.

17. В Генуе принятие ряда мер, включая ограничение доступа в центральный район и парковые зоны, а также стратегии взимания платы за пользование дорогами, расширение масштабов и совершенствование перевозок общественным транспортом и создание новой комплексной системы планирования и контроля перевозок, привело к резкому сокращению степени использования частного транспорта в центральном городском районе (50% в часы пик), а также улучшению экологических показателей. Представитель городского совета Генуи г-н Альберто Сантель привлек внимание к расширению масштабов использования двухколесного транспорта (мопедов и мотоциклов) в Генуе в результате принятия мер по ограничению доступа в те или иные районы, предусматривающих необходимость принятия дальнейших коррективных мер. Он указал, что загрязнение, связанное с движением двухколесных транспортных средств, в значительной степени обуславливает общий уровень загрязнения, за которым ведется контроль в городском центре, и что в этой связи их не следует рассматривать в качестве решения проблемы "дорожных пробок" в городских центрах.

18. С учетом итогов состоявшихся обсуждений был сделан вывод о том, что создание национальных стимулирующих политических или законодательных основ, поддержка со стороны политических деятелей на местном уровне и/или наличие возможностей для мобилизации ресурсов для практических действий (в некоторых случаях поступающих от международных доноров), а также активное участие общин являются основными факторами, способствующими успешному осуществлению деятельности на местном уровне в ходе комплексного городского планирования. Как оказалось, важное значение имеет также достижение синергизма с целями других секторов. И наконец, была подчеркнута важная роль, которую играет активное участие министров образования в содействии повышению уровня информированности и изменения в жизненном укладе.

b) Инструменты политики и методы регулирования спроса, предназначенные для внедрения более устойчивых и здоровых структур городского транспорта

19. Генеральный директор по научным исследованиям Европейской комиссии г-н Мишель Шапюи представил данный подпункт повестки дня и подчеркнул роль научных исследований в поощрении осуществления новой политики и мер, которые способствуют более эффективному управлению перевозками. Основная цель Свода правил ЕС по научным исследованиям в области землепользования и транспорта (НИЗПТ) заключается в разработке средств планирования и методологий оценки, которые не связаны с большими затратами и являются эффективными и доступными. На уровне ЕС особое внимание уделяется также разработке рекомендаций для местных органов власти, с тем чтобы они могли сделать правильный выбор среди различных имеющихся средств. Представляется необходимым прояснить такие вопросы, как долгосрочное воздействие этих средств, возможный синергизм с другими мерами и возможность передачи этих средств.

20. Представитель Российского научно-исследовательского института автомобильного транспорта (НИИАТ) г-н Юлий Кунин выступил с сообщением о связанных с перевозками проблемах, стоящих перед городом Москва, в котором проживает 10-13 млн. человек. Общественный транспорт по-прежнему является важным компонентом системы городского транспорта Москвы, однако в настоящее время количество частных автомобилей ежегодно увеличивается на 7,5% (в настоящее время на 1 000 жителей приходится 240 автомобилей). Как ожидается, в будущем будет отмечаться чрезмерная перегруженность транспортной системы. Уже сейчас часы наибольшей нагрузки транспортной системы регистрируются в течение всего дня, при этом в городе транспортные средства движутся с весьма низкой средней скоростью. Согласно оценкам, в общем уровне загрязнения воздуха на долю легковых автомобилей приходится 65%, грузовых автомобилей - 25% и автобусов - 10%. Как считается, одним из необходимых

условий функционирования городской жизни является нормальная работа системы общественного транспорта Москвы, являющейся одной из самых крупных в мире. Однако в настоящее время ее работу в значительной степени затрудняет серьезная проблема чрезмерной загруженности, поскольку подземная транспортная сеть является недостаточно развитой и не существует каких-либо других возможностей для скоростных перевозок. Парк транспортных средств и инфраструктура системы общественного транспорта находятся в плохом состоянии, которое продолжает ухудшаться. В системе общественного транспорта ощущается также нехватка квалифицированного персонала и отсутствие координации между городскими и частными компаниями. Стоимость билетов покрывает только около 60% расходов, связанных с общественным транспортом. Важное значение имеет повышение эффективности сбора платы за проезд, поскольку широкое распространение получила практика бесплатного проезда. Местным органам власти следует взять на себя обязательство по совершенствованию системы общественного транспорта, например посредством использования монорельсовой подвесной железной дороги и рельсовых транспортных средств облегченной конструкции, более экологически благоприятных транспортных средств, дополнительных маршрутов для общественного транспорта, карточек типа "смарт" для сбора платы за проезд и т.д.

21. Связанное с транспортом загрязнение воздуха также является серьезной проблемой в Кишиневе, Республика Молдова. Представитель министерства окружающей среды г-жа Валентина Стратулат указала, что для осуществления принятой в недавнее время национальной программы, которая предусматривает реализацию 30 мероприятий по сокращению загрязнения воздуха, связанного с автотранспортными средствами, требуется международная поддержка и финансовые ресурсы, чтобы она не осталась всего лишь декларацией о намерениях.

22. Консультант Управления городского и транспортного планирования Германии г-н Йорг Тиманн-Линден привел три примера экономически эффективных мер по развитию общественного транспорта, предусматривающих возможность их передачи. В Гдыне, Польша, институциональная реформа, в ходе которой бывшая городская компания общественного транспорта была разделена на три конкурирующие между собой фирмы, позволила повысить эффективность и качество предоставляемых услуг. В Праге, Чешская Республика, была постепенно создана комплексная система транспорта, имеющая единую сеть сообщений, расписание и билеты и обслуживающая более 250 районов. В Миндене-Херфорде, Германия, система пригородного и сельского общественного транспорта теперь уже строится на эксплуатации "такси-автобусов" по вызову.



23. К числу критериев успешного осуществления эффективных мер политики и методов регулирования спроса с целью обеспечения более устойчивых и "здоровых" перевозок и планирования, которые были установлены в ходе обсуждения, относятся:

а) комплексный подход, обеспечивающий связи между секторами транспорта, окружающей среды, охраны здоровья и другими соответствующими секторами, б) национальная политика оказания поддержки, с) контроль, д) использование экономической оценки и оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения в процессе принятия решений, е) увеличение объема финансирования и ф) участие общественности в процессе принятия решений.

с) Ценообразующие и налоговые стимулы в сфере городского транспорта и планирования, отвечающих требованиям устойчивого развития и охраны здоровья

24. Г-н Андреа Риччи, ИСИС, представил свой дискуссионный документ по рассматриваемым вопросам. Он подчеркнул, что, как ожидается, документ по политике в сфере ценообразования окажет одновременное воздействие на а) эффективность перевозок, б) показатели состояния окружающей среды и охраны здоровья и с) экономику и гражданское общество в целом. Для достижения этих целей ценообразование является более подходящим средством в сравнении с традиционными сборами, которые не являются целевыми (т.е. не направлены на конкретные цели), дифференцированными (в зависимости от того или иного вида использования автотранспортного средства) и тем самым не позволяют составить правильной картины в сфере ценообразования. Однако одно только ценообразование не может позволить достигнуть конечной цели, заключающейся в обеспечении устойчивости городской мобильности. Поэтому схемы ценообразования следует "увязывать" с другими мерами по повышению их соответствующей эффективности, например с мерами по организации стоянок и правилами, касающимися шума и дорожно-транспортных происшествий.

25. Было указано, что установление соответствующих цен является наиболее сложной задачей, предусматривающей необходимость оценки, во-первых, транспортных издержек, включая также внешние издержки, т.е. ущерб, наносимый окружающей среде и здоровью человека, и, во-вторых, расходов на техническое обслуживание инфраструктуры и т.д., с большой степенью изменчивости в различном городском контексте. В ходе фактического установления цен экономическая теория вынуждена сталкиваться с практическими трудностями, в частности с приемлемостью той или иной меры для общественности. Накопленный опыт в области ценообразующих мер свидетельствует, в частности, о том, что а) нередко признание ценообразующих мер является более широким *ex post*, чем *ex ante* (после того, как они были внедрены и доказали свою эффективность); б) важнейшее значение имеет то, каким образом используются доходы (они должны

совершенно явным образом предназначаться для повышения степени устойчивости перевозок); с) требуется обеспечить учет вопросов справедливости; d) требуется пересмотреть институциональные рамки; e) по-прежнему весьма сложной задачей является передача и повсеместное применение этих мер (с учетом местных различий); f) с внедрением ценообразующих мер, как правило, связаны меньшие трудности, чем с другими мерами, особенно в тех случаях, когда первые сопровождаются эффективной пропагандистской кампанией; и g) устойчивое развитие современных городов является вопросом, требующим немедленного решения и предусматривающим необходимость его анализа в контексте долгосрочных сценариев, в рамках которых наглядно подчеркивается необходимость интеграции транспортной политики с мерами в сфере землепользования в городских районах.

26. Г-н Бен Стилл, министерство транспорта Соединенного Королевства, представил лондонскую систему сборов за перегруженность городских улиц, которые были введены в феврале 2003 года с основной целью уменьшить заторы дорожного движения и повысить качество функционирования общественного транспорта. В этой системе пока еще не нашли четкого отражения цели охраны здоровья и улучшения состояния окружающей среды. В результате внедрения этой меры перегруженность городских улиц сократилась на 30% по сравнению с предыдущим годом, а число автомобилей во внутреннем кольце уменьшилось на 50 000 единиц. 20-30% водителей легковых автомобилей объезжают эту зону, 50-60% решили использовать общественный транспорт, до 10% избрали другие маршруты движения, а 10-15% решили использовать другие транспортные средства (мопеды, велосипеды и т.д.). Весной 2004 года будет получена информация о воздействии этих мер на состояние окружающей среды и здоровья населения.

27. Первоначальный опыт использования сборов за перегруженность лондонских улиц свидетельствует о том, что взимание платы за пользование городскими дорогами может иметь высокую эффективность, несмотря на то, что результаты, полученные на этом этапе, пока еще не оправдывают ожиданий с точки зрения поступлений, а воздействие на состояние окружающей среды и здоровье населения пока еще только предстоит оценить. Накопленный в Лондоне опыт свидетельствует о важности ряда предпосылок, лежащих в основе этих мер, в частности таких, как приверженность проводимой политике, эффективные научные исследования, четкие цели и более широкая стратегия, проведение консультаций, внедрение четких норм снабжения, использование технологии, опробованной на практике, разработка планов действий в чрезвычайных ситуациях, информирование общественности и необходимость контроля и понимания особенностей воздействия, включая воздействие на торговлю и коммерческие предприятия.

28. Г-жа Кристьяна Алибер, министерство экологии и устойчивого развития Франции, представила информацию о дорожных пошлинах, уплачиваемых при проезде по французским городским и межгородским автомагистралям в Марселе, Париже и Тулузе и предусматривающих три вида сборов: сборы за пользование дорожной инфраструктурой, регламентирующие сборы за проезд по перегруженным дорогам и экологические сборы. Трудности, возникающие в ходе признания этих мер пользователями дорог, объясняются недостаточным уровнем информированности и осведомленности о них. Пример Франции иллюстрирует степень, в какой окончательные результаты принятия этих мер определяются возможностями их признания, и свидетельствует о важности проведения заблаговременных консультаций с пользователями дорог и их информирования в интересах "реализации" этих мер.

29. Г-н Анвар Шабанов, Государственный комитет охраны природы Узбекистана, разъяснил, что в Узбекистане выбросы в секторе транспорта превышают выбросы во всех других секторах. К числу мер, принимаемых и планируемых для принятия в интересах улучшения сложившейся ситуации, относятся, кроме того, финансовые меры, такие как проект дифференциации срока службы автотранспортных средств, а также принятие нового законодательства об ограничении доступа в Ташкент и другие крупные города.

(d) Повышение уровня информированности о воздействии городского движения на здоровье населения и состояние окружающей среды

30. Представитель организации "Проблема доступа: еврогорода за новую культуру мобильности" г-жа Карен Ванклуйсен подчеркнула важность разработки стратегий изменения характера мобильности в сотрудничестве с гражданами, а не путем навязывания им решений сверху, а также с участием всех слоев общества в ходе нахождения наиболее оптимальных решений, учитывающих местные условия. "Европейская неделя мобильности" была представлена в качестве инициативы по повышению уровня информированности, адресованной гражданам европейских стран и призванной обеспечить учет ущерба, который нынешние тенденции в области городской мобильности причиняют на местном уровне окружающей среде. Эта инициатива реализуется в контексте успешного осуществления инициативы "В городе - без собственной автомашины!", организованной 22 сентября. Вопрос о доступе являлся одной из ключевых тем инициативы "Европейская неделя мобильности - 2003 год".

31. Г-жа Леа Жансс Лафон, программа ВОЗ/Европа "Здоровые города и городское управление", представила оценку воздействия на здоровье человека (ОВЗЧ) в качестве средства повышения уровня информированности о воздействии транспорта и планирования землепользования, а также других секторов на здоровье человека и в

качестве средства для уяснения этого воздействия. ОВЗЧ, используемая в качестве средства, может способствовать разработке комплексных подходов к планированию путем обеспечения механизма для объединения секторов в интересах обсуждения воздействия на здоровье человека и мер воздействия, призванных устранить или свести к минимуму негативное воздействие и довести до максимального уровня их позитивное воздействие. Она способствует объединению процессов планирования и принятия решений путем разработки основывающихся на фактах рекомендаций по предлагаемым политике, программам и проектам и повышает, в частности, степень привлекательности инвестиций в такие сферы, как общественный транспорт, пешеходное и велосипедное движение.

32. Г-жа Анни Римпилайнен, министерство окружающей среды Финляндии, проиллюстрировала использование оценки воздействия в процессах планирования транспорта в Финляндии. Национальный закон о землепользовании и строительстве также предусматривает необходимость рассмотрения экологического, социального и культурного воздействия и такого аспекта, как общинная экономика. Особое внимание уделяется преимуществам использования многодисциплинарного и межсекторального подхода.

33. Г-н Иржи Бендл, министерство окружающей среды Чешской Республики, представил информацию о разработке национальной стратегии велосипедного движения, в ходе которой была проведена стратегическая экологическая оценка (СЭО), а также организованы публичные слушания. В настоящее время требуется, чтобы все проекты оценивались на предмет наличия возможностей организации велосипедных маршрутов. И хотя в прошлом практика велосипедного движения имела широкое распространение в этой стране, она стала опасной, и в настоящее время с ее повторным внедрением связаны большие трудности.

34. Г-жа Лариса А. Мыльникова, министерство здравоохранения России, представила тревожные показатели количества смертных случаев в результате дорожно-транспортных происшествий, которые являются особенно высокими на окраинах Москвы, при этом в числе погибших около 25% приходится на долю детей. К числу основных причин смертных случаев относятся такие факторы, как высокая скорость на автомагистралях, неоказание медицинской помощи после дорожно-транспортных происшествий, низкое качество дорог и инфраструктуры, отсутствие пешеходных переходов и использование дорог в жилых районах грузовыми автомобилями. Была особенно подчеркнута необходимость разработки информационных стратегий и организационных мер по совершенствованию межсекторального сотрудничества, а также участия соответствующих министерств в деятельности по улучшению сложившегося положения.

35. Г-н Гейза Леген, Словацкая ассоциация "здоровых городов", подчеркнул важность мотивации, участия и поощрения местных должностных лиц и других лиц, играющих важную роль в процессе принятия решений. Основывающиеся на достоверных данных факты должны использоваться для повышения уровня информированности местных должностных лиц. Значительная часть информации уже имеется и может быть использована без каких-либо особых трудностей, например данные о воздействии, тенденциях, распределительных последствиях и синергии с другими инициативами. Важное значение имеет также информированность и уроки, извлекаемые из опыта в других областях, например с помощью двусторонних партнерских проектов, и обмен надлежащей практикой между городами.

36. В ходе подведения итогов обсуждения особо были заострены следующие вопросы:

- необходимость предоставления сфокусированной информации для тех или иных уровней информированности различных аудиторий и заинтересованных сторон (политических деятелей, граждан, специалистов-практиков);
- роль ОВЗЧ, ОВОС, СЭО и других оценок в активизации участия общественности и оптимизации интеграции;
- налаживание партнерских связей и осуществление сотрудничества с другими секторами;
- разъяснение средств для применения оценки воздействия в различных контекстах с целью содействия осуществлению межсекторальной деятельности.

**С. Институциональная координация и сотрудничество через законодательные рамки, институциональные договоренности и требования в отношении информированности и участия**

37. Г-жа Мари Красс, ЕКМТ, представила результаты работы, проводимой в контексте стратегии ЕКМТ-ОЭСР по городскому движению и устойчивому развитию и мерам по ее осуществлению. В ходе осуществления проекта были установлены следующие препятствия на пути реализации комплексных мероприятий по устойчивому развитию городского движения: а) неудовлетворительная интеграция политики и ее координация; б) неэффективные и непродуктивные институциональные функции и процедуры, включая неполную и чрезмерную децентрализацию обязанностей в сфере городского транспорта; в) не обеспечивающие надлежащую поддержку юридические или нормативные основы

(например, местным органам власти не разрешается мобилизовывать местные доходы); d) неэффективные ценообразующие/налоговые меры; и e) недостатки, касающиеся качества и объема данных.

38. Была подчеркнута необходимость создания адекватных институциональных рамок и механизмов, обеспечивающих разработку и осуществление всеобъемлющих комплексных планов городского движения с участием структур управления различного уровня. Какой-либо единой институциональной модели не существует, однако комплексные решения будут различными в зависимости от действующих систем управления (централизованных, федеральных, бывших централизованно планируемых и т.д.). Требуется обеспечить как горизонтальную интеграцию, т.е. через соответствующие сектора, включая также финансовые и экономические механизмы, так и вертикальную интеграцию, т.е. интеграцию с участием национальных, региональных и местных структур. Принцип подчиненности не означает неучастия центральных правительств, поскольку национальные правительства, напротив, могут проводить подкрепляющую и скоординированную политику и обеспечивать юридические основы для разработки и осуществления комплексной политики городского передвижения на региональном и местном уровнях, а также способствовать повышению эффективности сбора данных, контроля и научных исследований. Децентрализация не должна быть незавершенной или чрезмерной; передача полномочий на местный уровень должна сопровождаться выделением ресурсов и нередко требует реформы налоговых и регламентирующих структур.

39. Решения в области транспорта и планирования должны подвергаться комплексной оценке, которая является более эффективной, чем разобщенный экономический, экологический и социальный анализ и анализ воздействия на здоровье человека. Эффективные комплексные процедуры анализа должны разрабатываться в контексте сотрудничества министерств, отвечающих за транспорт, планирование мер по охране окружающей среды, инфраструктуру, региональное развитие, здравоохранение и т.д., и должны предусматривать консультации с заинтересованными сторонами и широкой общественностью на предмет законности оценок и надежности их результатов. Ex-post оценки имеют важную роль для проверки полученных результатов будущего анализа и, в конечном итоге, для его совершенствования.

40. Г-н Доминик Стэд, Научно-исследовательский институт ОТВ по вопросам жилищного строительства, мобильности и городского развития Делфского технологического университета, Нидерланды, представил информацию об опыте и уроках, извлеченных местными органами власти в области интеграции политики и заключения институциональных соглашений в Дании (Копенгаген), Англии

(Кембриджшир и Питерборо) и Германии (Фрайбург). Несмотря на более пристальное внимание и широкую поддержку, оказываемую процессу интеграции политики, эта концепция по-прежнему остается неясной для многих директивных органов, которые до сих пор недостаточно точно понимают суть получаемых в ходе ее реализации результатов и возможности контроля за ее осуществлением. Г-н Стэд считает, что термин "интеграция политики" следует понимать как координация политики плюс совместная деятельность, которая включает в себя попытки создать синергизм между различными видами проводимой политики и использование тех же самых целей для формулирования политики.

41. Данные, полученные в ходе проведения тематических исследований, свидетельствуют о том, что в Соединенном Королевстве методы оценки воздействия (анализ устойчивости, транспортные оценки и контроль за качеством воздуха) считаются особенно важными для обеспечения согласованности проводимой политики и надлежащего учета экологических соображений в политике в области транспорта и планирования. Было установлено, что с точки зрения уровня образования и подготовки в местных органах власти в настоящее время, как правило, работают сотрудники, специализирующиеся по более широкому кругу знаний и имеющие более специализированные профессиональные навыки, чем в прошлом, и этот аспект нередко имеет позитивное значение с точки зрения интеграции политики. Кадровые перестановки также могут оказывать позитивное воздействие на внутренние и сетевые связи в рамках директивного органа и предоставлять тем самым хорошие возможности для открытых обсуждений и прений. С точки зрения интеграции политики и институциональных договоренностей совместные группы, занимающиеся вопросами стратегического планирования, в целом считаются более эффективными в плане затрат времени, ресурсов и специальных знаний. К числу необходимых условий для эффективной интеграции политики относятся такие факторы, как а) оказываемая в рамках проводимой политики поддержка вопроса о выделении необходимого объема ресурсов и утверждение политики; б) общие бюджеты и обязанности; в) общие цели; г) формальные процедуры, установленные местными органами власти или национальными правительствами в интересах разработки комплексной политики; и д) активная мотивация отдельных лиц и обширные сетевые связи.

42. Отвечая на вопросы, затронутые в ходе рабочего совещания, проведенного на Кипре, г-жа Франческа Рачиоппи, ВОЗ/Европа, представила краткую информацию об обсуждениях по проблеме интеграции более здорового местного транспорта с устойчивым городским планированием, состоявшихся в ходе Конференции по проблемам "здоровых городов" под названием "Возможности местных действий" (Белфаст, октябрь 2003 года). В соответствии со своими предыдущими выводами участники Белфастской конференции

подчеркнули необходимость обеспечения согласованности целей проводимой политики, предоставляющих возможности для интеграции основ национальной политики, региональных стратегий и муниципальных планов развития городов, подкрепляемых соответствующими ресурсами. Была подчеркнута важность ограничения стихийного роста городов, протекающего в направлении увеличения плотности населения в жилых районах, а также необходимость совершенствования оценки эффективности мер, способствующих развитию пешеходного и велосипедного движения и общественного транспорта.

43. Г-жа Гражина Крживковска, Региональный экологический центр (РЭЦ), представила информацию о тенденциях и проблемах в сфере общественного транспорта в Софии (Болгария), Таллинне (Эстония) и Варшаве (Польша), которые характеризуются, с одной стороны, резким ростом числа личных автомобилей (в прошлом - около 2% в год в каждом городе, в настоящее время - свыше 25%) и, с другой стороны, ухудшением состояния парка автомобилей и инфраструктуры системы общественного транспорта. Резко сократился размер государственных субсидий для поддержки системы общественного транспорта, а полномочия по управлению системой городского транспорта были переданы от центрального правительства муниципалитетам, которые в большинстве случаев не имеют достаточного институционального потенциала и финансовых ресурсов для улучшения сложившегося положения.

44. Г-жа Хелена Казмарова, Национальный институт здравоохранения Чешской Республики, подчеркнула важность законодательства как средства содействия интеграции, сославшись на ряд законов, например на Закон о планировке территории и Строительных кодексах, который содержит юридические требования относительно участия органов здравоохранения в процессе принятия решений о землепользовании.

45. В своем выступлении г-жа Ени Стайкова, министерство здравоохранения Болгарии, проиллюстрировала необходимость принятия комплексных решений, касающихся транспортной инфраструктуры, сославшись на негативное воздействие, оказываемое на здоровье городского населения, проживающего вблизи от аэропортов в Бургасе, Варне и Софии.

#### **D. Обсуждения в рамках рабочих групп**

46. После пленарного заседания все участники были разделены на две группы для анализа итогов обсуждений, состоявшихся в ходе рабочего совещания, и обмена мнениями по методам а) прояснения взаимоотношений между национальными и местными органами; б) достижения интеграции; и с) повышения уровня



согласованности финансовых обязательств и сопутствующих ресурсов. По каждому вопросу им было предложено выявить пробелы и препятствия для дальнейшей деятельности и предложить решения для ликвидации этих пробелов.

47. На основе результатов обсуждений, состоявшихся в рамках рабочих групп, были установлены нижеследующие основные задачи, которые следует постараться решить или глубже проработать в интересах обеспечения устойчивого и здорового городского транспорта и планирования:

- укрепление субрегионального подхода в противоположность индивидуальным действиям стран;
- разработка национальных стратегий и/или законодательства, содержащих общие согласованные цели и приоритеты в отношении устойчивого и здорового транспорта и планирования, с целью руководства процессом распределения обязанностей и финансирования на всех уровнях системы управления;
- проведение политических и структурных реформ с целью прояснения обязанностей и секторальных взаимосвязей;
- разработка руководства по надлежащей практике заключения институциональных соглашений в области интеграции политики;
- совершенствование процесса распространения существующих знаний посредством более качественного управления информацией и связями и использования возможностей средств массовой информации;
- активизация участия общественности в интересах обеспечения признания общественностью проводимой политики;
- обучение и профессиональная подготовка с целью укрепления потенциала административных органов, содействия налаживанию более качественных рабочих отношений между секторами и изменения образа жизни граждан;
- создание общей основы для анализа и использование комплексных оценок политики, проводимой в сфере транспорта и планирования;

- интернализация внешних транспортных издержек, например посредством проведения реформы системы экологических налогов;
- контроль с использованием набора показателей для оценки воздействия политики и программ.

### **III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

48. Руководящему комитету ОПТОСОЗ предлагается представить рекомендации о возможной деятельности в развитие итогов состоявшегося на Кипре рабочего совещания по городскому транспорту, отвечающему требованиям охраны окружающей среды и здоровья, и планированию землепользования. Он, возможно, пожелает рассмотреть нижеследующие предложения, которые были сформулированы на основе результатов обсуждений, состоявшихся в ходе рабочего совещания.

#### **A. Распространение информации и надлежащей практики через Центр по анализу и синтезу информации ОПТОСОЗ**

49. Содействие интеграции аспектов, касающихся окружающей среды и охраны здоровья, в транспортную политику путем распространения информации и наращивания потенциала является одним из основных приоритетных направлений деятельности ОПТОСОЗ<sup>4</sup>. На рабочем совещании, состоявшемся на Кипре, была также подчеркнута важность обмена опытом и широкого распространения сфокусированной и легкодоступной информации. По просьбе участников дискуссионные документы и тематические исследования, которые были представлены и обсуждались на рабочем совещании, были размещены на вебсайте ОПТОСОЗ.

50. Кроме того, Координационным центрам ОПТОСОЗ и другим представителям государств-членов и соответствующих организаций предлагается выявить иные виды надлежащей практики и уроки, усвоенные на местном, национальном и региональном уровнях и касающиеся содействия развитию устойчивого и здорового городского транспорта и планирования, а также соответствующие политические, юридические и научные документы с целью их направления в Центр по анализу и синтезу информации ОПТОСОЗ, который предлагается создать и управлять силами секретариатов ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа. После того как Центр по анализу и синтезу информации начнет

---

<sup>4</sup> См. план работы ОПТОСОЗ, ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040828/9, деятельность A.iii.

функционировать, представленную информацию можно будет организовывать и хранить структурированным образом, что позволит обеспечить беспрепятственный доступ к ней и ее извлечение с помощью структурированных механизмов поиска.

51. Информацию следует направлять на английском или русском языках. Насколько это будет возможно, документация будет переводиться и распространяться на обоих языках<sup>5</sup>. Редактирование документации на языке первоначального представления должно осуществляться силами того, кто представил информацию.

52. С учетом вышеизложенного, в случае принятия Руководящим комитетом благоприятного решения соответствующая информация может представляться и распространяться через Центр по анализу и синтезу информации ОПТОСОЗ с помощью формы, которая будет подготовлена в этих целях и размещена по следующему адресу: <http://www.the-pep.org>.

**В. Дальнейшее уделение пристального внимания странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы; организация субрегионального рабочего совещания в сотрудничестве с ЕКМТ**

53. В тематических исследованиях, представленных на рабочем совещании, особо указывается на масштабы проблем охраны окружающей среды и здоровья человека, касающихся городского транспорта и планирования, с которыми в настоящее время сталкиваются страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы. Как ожидается, в будущем ситуация в этих странах ухудшится, при этом в них будут отмечаться тенденции и структуры городского транспорта и планирования, характеризующиеся особенно стремительным ростом частного дорожного транспорта и уменьшением роли общественного транспорта, ранее занимавшего доминирующее положение. В относительном выражении в Западной Европе были предприняты более значительные усилия в отношении обеспечения устойчивого и здорового транспорта, чем в "странах с переходной экономикой", где экономические, финансовые и политические барьеры весьма сильно препятствуют достижению этой цели. Поэтому предлагается уделять более пристальное и конкретное внимание вопросам, касающимся стран ВЕКЦА и Юго-Восточной Европы.

---

<sup>5</sup> См. документ ECE/AC.21/2004/3 - EUR/04/5045236/3, пункты 30-33 и 50, в том что касается предлагаемой лингвистической политики и потребностей в ресурсах для перевода в рамках Центра по анализу и синтезу информации.

54. На своем первом совещании, состоявшемся 31 октября 2003 года, Бюро Руководящего комитета ОПТОСОЗ поддержало предложение о возможном проведении последующего рабочего совещания, на котором будут рассмотрены конкретные потребности этого субрегиона<sup>6</sup> и которое будет организовано одной из стран с переходной экономикой.

55. В этом отношении Бюро рекомендовало секретариату установить области сотрудничества и партнерских связей с ЕКМТ, которая планирует организовать следующей осенью в Москве рабочее совещание по устойчивому городскому транспорту в развитие проекта по осуществлению политики устойчивого городского движения. Этот проект, осуществлявшийся в период 1998-2001 годов в сотрудничестве с ОЭСР, реализовывался в контексте ряда тематических рабочих совещаний, обследования городов и ряда обзоров национальной политики в области городского движения. Результаты этого проекта были представлены на совещании Совета министров, которое состоялось в мае 2001 года в Лиссабоне<sup>7</sup>. Приоритетные направления последующей деятельности, согласованные министрами, включали такие аспекты, как опробование, распространение и поощрение этих результатов в конкретных группах стран. С этой целью было проведено первое рабочее совещание, которое было организовано 5-7 ноября 2003 года в Вашингтоне, округ Колумбия, и, как ожидается, в его развитие осенью 2004 года в Москве будет проведено еще одно рабочее совещание, а впоследствии - также в Азии, Северной/Западной Европе или Северной Африке<sup>8</sup>. Участники Лиссабонского совещания Совета министров предложили осуществить еще одно последующее мероприятие, которое заключается в разработке руководства по надлежащей практике, содержащего предназначенные для национальных правительств руководящие принципы по методам разработки политики поддержки и институциональных основ и создания системы позитивных стимулов для устойчивого движения в городских районах.

56. В соответствии с рекомендациями Бюро, отвечающими требованиям мандата, выданного на втором Совещании высокого уровня по вопросам транспорта, окружающей среды и здоровья (5 июля 2002 года), по осуществлению плана работы ОПТОСОЗ в сотрудничестве с другими международными организациями с учетом результатов работы,

---

<sup>6</sup> Краткий доклад о работе первого совещания Бюро, ECE ECE/AC.21/2004/2 - EUR/03/5045236/2.

<sup>7</sup> СЕМТ/CM(2001)12/FINAL.

<sup>8</sup> СЕМТ/CS/URB(2001)8/REV2.

проделанной до настоящего времени<sup>9</sup>, и принимая во внимание совместимость деятельности ЕКМТ и приоритетов, установленных в рамках ОПТОСОЗ в отношении этого субрегиона, предлагается объединить усилия для организации рабочего совещания. До принятия решений Руководящим комитетом и соответствующими органами ЕКМТ в Российской Федерации уже были проведены предварительные обсуждения с участием представителей секретариатов ЕКМТ и ОПТОСОЗ, а также принимающих организаций.

57. Интеграция проблем, касающихся охраны окружающей среды и здоровья человека, в сектора городского транспорта и планирования лежит в основе концепции устойчивого развития транспорта и предполагает объединение воедино необходимых специальных знаний во всех соответствующих секторах и участие соответствующих органов на различных уровнях системы управления, а также других заинтересованных сторон, в частности общественности. Программа ОПТОСОЗ обеспечивает всеобъемлющие основы, охватывающие сектора транспорта, охраны здоровья и окружающей среды, и для целей рабочего совещания, проведенного на Кипре, она была дополнена усилиями специалистов по планированию землепользования. Как считается, многосекторальный и кооперативный подход, предусматривающий участие правительств государств - членов ЕКМТ, ЕЭК ООН и ВОЗ, а также соответствующих организаций, окажет позитивное воздействие на транспарентность и подчиненность предпринимаемых действий интересам достижения общих целей.

58. Сотрудничество между ОПТОСОЗ и ЕКМТ должно предусматривать обмен информацией об организационных аспектах в отношении рабочего совещания и согласование в сотрудничестве с принимающими властями общей повестки дня для обеспечения того, чтобы она полностью соответствовала целям и приоритетам обеих программ. Справочные документы и тематические исследования получают широкое распространение среди всех координационных центров и, в случае необходимости, через Центр по анализу и синтезу информации ОПТОСОЗ и другие соответствующие вебсайты.

59. Как ожидается, итоги субрегионального рабочего совещания будут включены в Справочное руководство по надлежащей практике, которое будет подготовлено по поручению участников Лиссабонского совещания Совета министров ЕКМТ. В более общем плане Бюро ОПТОСОЗ также рекомендовало изучить возможности внесения значительного вклада в эту деятельность.

---

<sup>9</sup> Декларация, принятая на втором Совещании высокого уровня, ECE ECE/AC.21/2002/8 - EUR/02/5040828/8, пункт 7.

**С. Практическое руководство по институциональным мероприятиям и механизмам для комплексной политики и принятия решений**

60. В ходе рабочего совещания было подчеркнуто, что, несмотря на достигнутый консенсус по вопросу о важности интеграции политики, был представлен относительно небольшой объем информации о методах практического достижения этой цели, в частности в отношении соответствующих институциональных мероприятий и механизмов в рамках центральных правительств и местных органов власти. Страны ВЕКЦА также недвусмысленно указали на необходимость разработки такого справочного руководства.

61. Секретариаты подготовили предложение по разработке дополнительных принципиальных указаний в этой области с целью их рассмотрения Руководящим комитетом. Поскольку предлагаемая деятельность имеет общий характер, выходящий за пределы секторов городского транспорта и планирования, ее описание было включено в отдельный документ ECE/AC.21/2004/11 - EUR/04/5045236/11.

-----