



Европейская экономическая комиссия**Комитет по внутреннему транспорту****Рабочая группа по тенденциям
и экономике транспорта****Двадцать восьмая сессия**

Женева, 7–9 сентября 2015 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Городская мобильность и общественный транспорт**Городская мобильность и общественный транспорт:
трудности и перспективы*****Записка секретариата****I. Мандат**

1. На своей семьдесят шестой сессии (25–27 февраля 2014 года) Комитет по внутреннему транспорту настоятельно призвал правительства и муниципалитеты оказать содействие в дальнейшем исследовании вопросов городского транспорта и мобильности, организованном Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), и предложил рассмотреть эту тему в рамках повестки дня Рабочей группы по тенденциям и экономике транспорта (WP.5) (ECE/TRANS/240, пункт 11). Кроме того, на своей семьдесят седьмой сессии (24–26 февраля 2015 года) он решил регулярно проводить обзор изменений в области городской мобильности и транспорта и, в частности, взаимосвязи между городскими, региональными, национальными и международными транспортными сетями и услугами. В этой связи Комитет просил WP.5 принять следующие меры в данной области (ECE/TRANS/248, пункт 18).

II. Трудности и перспективы

2. Как отмечается в публикации 2015 года ЕЭК «Устойчивая городская мобильность и общественный транспорт в столицах стран ЕЭК», крупные города как узлы, соединяющие между собой различные рынки, будут продолжать расти, особенно если управление городским хозяйством будет направлено на снижение различных издержек, сопряженных с таким ростом. Эти издержки, как правило,

* Настоящий документ до его передачи в переводческие службы Организации Объединенных Наций не редактировался.



связаны с увеличением стоимости земли, рабочей силы, жилья, проблемами доступа и загрязнением окружающей среды.

3. Условия, которые могут способствовать росту и обеспечивать его устойчивость, чаще всего создаются на основе нормативно-правовой базы государственного уровня. Вместе с тем, эти нормативно-правовые рамки необходимо дополнять вспомогательными стратегиями на уровне городов в целях содействия созданию еще более благоприятных условий для экономической деятельности предприятий и обеспечения достаточно высокого качества жизни населения.

4. Эти дополнительные стратегии связаны с общественной инфраструктурой и услугами, предоставляемыми на городском уровне, в частности, с транспортом, жильем, водоснабжением и санитарией, удалением отходов, а также с доступом к занятости, информации и образованию, т.е. доступом к возможностям.

5. Стратегии в области городского транспорта должны быть ориентированы на повышение мобильности в целях расширения доступа к различным «рынкам». В то же время они должны способствовать сокращению связанных с транспортным сообщением издержек, включая заторы дорожного движения, дорожные аварии и загрязнение окружающей среды.

6. Тем не менее многие крупные города в регионе ЕЭК и по всему миру по-прежнему испытывают затруднения в плане сокращения этих издержек. Заторы дорожного движения затрудняют, а не облегчают доступ к рынкам в городских районах. Дорожно-транспортные происшествия и загрязнение окружающей среды не только сопряжены с большими затратами, но и ухудшают качество жизни населения, оказывая негативное влияние на его благосостояние.

7. В связи с необходимостью преодоления возникающих трудностей происходит формирование базы знаний, которая может помочь органам власти в реализации стратегий, направленных на повышение устойчивости систем городского транспорта и мобильности. Она охватывает вопросы, касающиеся роли общественного транспорта и немоторизованных способов перемещения в контексте городской мобильности и передвижения. Она позволяет определить, каким образом качество общественного транспорта, его инфраструктуры и сетей, а также инфраструктуры для немоторизованных способов перемещения может влиять на предпочтения населения в области мобильности. Она также дает возможность выявить условия, необходимые для предотвращения искаженного распределения спроса на услуги мобильности и городские перевозки между различными видами транспорта.

8. Для поддержания эффективности и действенности работы транспортной системы необходимо, чтобы компетентные органы власти трансформировали имеющиеся земельные и финансовые ресурсы (т.е. ограниченные капитальные ресурсы) в соответствующую транспортную инфраструктуру и сети для создания оптимального сочетания различных моторизованных индивидуальных или коллективных/общественных видов транспорта и немоторизованных способов перемещения, а также обеспечения удобных стыковок между различными способами перемещения для удовлетворения потребностей в плане мобильности.

9. Развитие инфраструктуры и сетей, т.е. создание предложения на рынке услуг городского транспорта для удовлетворения потребностей в плане мобильности, само по себе не является решением поставленной сложной задачи. Хотя наличие разнообразных вариантов перемещения, существующих благодаря созданию соответствующей инфраструктуры и сетей, может приводить к перераспределению долей населения, пользующихся теми или иными видами транспорта, само их существование может оказаться недостаточным для создания действенной и эффективной транспортной системы. Властям также необходимо сформировать

ровать соответствующую культуру мобильности и влиять через эту культуру на сдвиги спроса между различными видами транспорта. Таким образом, они смогут формировать спрос на такое сочетание различных видов моторизованного индивидуального или общественного транспорта и немоторизованных способов перемещения, которое считается оптимальным.

10. Кроме того, следует обеспечить сообщаемость различных видов общественного транспорта с национальными транспортными сетями. Оптимальная сообщаемость является необходимым условием эффективного функционирования городских и национальных транспортных систем. Эффективность различных видов городского транспорта зависит от их взаимодействия и связи с национальной транспортной системой; это особенно касается городских районов, поскольку люди могут жить в пригороде и совершать ежедневные поездки в город к месту работы. Зачастую эти пассажиры фактически пользуются национальными или региональными транспортными сетями. Не приходится удивляться тому, что транспортные терминалы начали превращаться в коммерческие центры, предоставляющие целый ряд бытовых услуг. Эти терминалы стали не просто источником дополнительных доходов для железных дорог и операторов метрополитена; они облегчают жизнь пассажиров, у которых появилась возможность удовлетворить свои бытовые потребности по дороге на работу или домой.

11. Чем же характеризуется высокое качество обслуживания на городском общественном транспорте? К числу соответствующих факторов относятся, в частности:

а) широкая доступность: городской общественный транспорт является широко доступным, обеспечивая сообщение между районами проживания населения и местами трудоустройства, получения образования, совершения покупок, отдыха и медицинского обслуживания. Эти маршруты могут быть прямыми или соединенными через городские или национальные общественные транспортные сети, однако они должны обеспечивать в целом удовлетворительную продолжительность поездок. Кроме того, эти маршруты также должны быть адекватными с точки зрения обеспечиваемых ими вариантов, пропускной способности и интермодальности, которые характеризуются, соответственно, количеством видов транспорта в сети, количеством мультимодальных транспортных узлов, в которых осуществляется их стыковка, числом мест и частотой сообщения. Устойчивость доступа предполагает стыковки общественного транспорта с другими видами транспорта, в частности велосипедным и автомобильным, или таким видом перемещения, как передвижение пешком, путем обеспечения специальных маршрутов для получения доступа к станциям и размещенным в их близости парковкам;

б) высокая надежность: городской общественный транспорт является надежным, если движение осуществляется по расписанию. Время отправления со станции, время остановок и время в пути должно соответствовать графику для обеспечения возможности стыковок;

в) должный уровень комфорта, безопасности и эстетичности: городской общественный транспорт является удобным, безопасным и привлекательным, если транспортные средства находятся в надлежащем техническом состоянии, отвечают соответствующим требованиям безопасности и гигиены, оснащены оборудованием для кондиционирования воздуха и обогрева, защищены от внешнего шума и т.д. Кроме того, инфраструктура станций и остановок должна обеспечивать защиту от неблагоприятных погодных условий и быть отделена от зоны движения в целях предотвращения травматизма и гибели. Предоставление информации в режиме реального времени и осуществление наблюдения в салоне транспортных средств и на станциях посредством интеллектуальных транспорт-

ных систем (ИТС) также повышают уровень комфорта и безопасности. Это же относится и к самым разнообразным способам приобретения билетов. Транспортные средства, станции и остановки также должны иметь опрятный внешний вид и эстетичное исполнение.

III. Некоторые принятые меры

A. Общеευропейская программа по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ)

12. Общеевропейская программа по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ) призвана преодолеть основные трудности на пути к созданию моделей устойчивого развития транспорта. Благодаря активно действующей сети, объединяющей ученых, экспертов, государства – члены ЕЭК ООН и ВОЗ, ОПТОСОЗ в равной мере привлекает представителей всех трех секторов к обмену передовым опытом в области развития устойчивого и благоприятного для здоровья транспорта и мобильности, особенно в городских районах.

13. 14–16 апреля в Париже по приглашению правительства Франции и под эгидой ОПТОСОЗ состоялось четвертое Сопещание высокого уровня по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (4СВУ). 4СВУ приняло Парижскую декларацию, которая включает следующие приоритетные цели:

а) приоритетная цель 1: содействовать устойчивому экономическому развитию и созданию новых рабочих мест путем инвестиций в транспорт, благоприятный для окружающей среды и здоровья;

б) приоритетная цель 2: обеспечивать экологически устойчивую мобильность и содействовать развитию более эффективных транспортных систем;

с) приоритетная цель 3: снижать выбросы парниковых газов и атмосферных загрязнителей транспортного происхождения, а также уровни транспортного шума;

д) приоритетная цель 4: содействовать внедрению стратегий и реализации мер, направленных на обеспечение здорового и безопасного транспорта;

е) приоритетная цель 5: интегрировать цели в областях транспорта, охраны здоровья и окружающей среды в политику городского развития и территориально-пространственного планирования.

B. Европейская комиссия

14. 30 сентября 2009 года Европейская комиссия приняла План действий по развитию городской мобильности, являющийся на сегодняшний день целостной основой для 20 конкретных мер на уровне ЕС, которые могут быть реализованы Европейской комиссией в предстоящие годы в рамках существующих инструментов и инициатив. Все эти меры направлены на поддержку и содействие усилиям на местном уровне и не предписывают универсальных или централизованных решений.

а) Мера 1 – Ускорение перехода к реализации планов устойчивой городской мобильности: Комиссия будет оказывать поддержку местным органам власти в разработке планов устойчивой городской мобильности, охватывающих грузовые и пассажирские перевозки в городских и пригородных районах.

b) Мера 2 – Устойчивая городская мобильность и региональная политика: для повышения осведомленности о финансировании, которое может быть получено по линии структурных фондов и фондов конвергенции, а также Европейского инвестиционного банка, Комиссия планирует подготовить информацию о связи между мерами по развитию устойчивой городской мобильности и целями региональной политики в контексте рамочных условий, существующих на уровне Сообщества и на национальном уровне.

c) Мера 3 – Транспорт для здоровой городской среды: устойчивый городской транспорт может играть определенную роль в создании благоприятной для здоровья окружающей среды и способствовать уменьшению распространенности неинфекционных заболеваний, в частности болезней органов дыхания и сердечно-сосудистых заболеваний, а также предотвращению травматизма.

d) Мера 4 – Форум для обсуждения прав пассажиров городского общественного транспорта: Комиссия будет налаживать диалог с заинтересованными сторонами, включая организации, представляющие транспортных операторов, органы власти, персонал и группы пользователей, для выявления передовой практики и условий на уровне ЕС в целях укрепления прав пассажиров городского общественного транспорта.

e) Мера 5 – Расширение доступности для лиц с ограниченной мобильностью: инвалиды имеют право пользоваться городским транспортом на равных условиях с остальным населением, однако в действительности доступ для них зачастую является недостаточным, а иногда вообще отсутствует.

f) Мера 6 – Более эффективное предоставление информации о транспортном сообщении: Комиссия будет сотрудничать с операторами общественного транспорта и органами власти для содействия предоставлению информации о транспортном сообщении, включая информацию, необходимую пассажирам-инвалидам, при помощи различных средств.

g) Мера 7 – Доступ к «зеленым» зонам: Комиссия начнет исследование, касающееся различных правил доступа для разных типов «зеленых» зон на территории ЕС с целью получения дополнительной информации о функционировании различных систем на практике.

h) Мера 8 – Кампании по устойчивой мобильности: просветительные и информационно-пропагандистские кампании играют важную роль в деле формирования новой культуры городской мобильности.

i) Мера 9 – Энергоэффективное вождение как аспект подготовки водителей: энергоэффективное вождение уже является обязательной частью подготовки и аттестации профессиональных водителей.

j) Мера 10 – Исследовательские и демонстрационные проекты, связанные с транспортными средствами с более низким и нулевым уровнем выбросов: Комиссия будет и впредь оказывать поддержку в связи с исследовательскими и демонстрационными проектами, реализация которых осуществляется за счет средств Седьмой рамочной программы финансирования научных исследований и технических разработок (РП7), для содействия внедрению на рынок транспортных средств с более низким и нулевым уровнем выбросов и альтернативных видов топлива в целях уменьшения зависимости от ископаемых видов топлива.

k) Мера 11 – Разработка онлайн-руководства по экологичным и энергоэффективным транспортным средствам: Комиссия будет продолжать разработку онлайн-руководства по экологичным и энергоэффективным транспортным средствам, включающего обзор состояния рынка, применимого законодательства и информацию о программах поддержки.

l) Мера 12 – Изучение урбанистических аспектов интернализации внешних издержек: Комиссия проведет методологическое исследование урбанистических аспектов такой интернализации. Исследование будет охватывать вопросы эффективности и действенности различных ценовых решений, включая такие практические вопросы, как общественная приемлемость, социальные последствия, возмещение расходов, доступность средств ИТС (интеллектуальных транспортных систем) и эффективное сочетание стратегий тарификации в городских районах и других механизмов, обеспечивающих существование «зеленых» зон.

m) Мера 13 – Обмен информацией о механизмах тарификации для городских районов: Комиссия будет содействовать обмену информацией между экспертами и директивными органами по вопросу о механизмах тарификации для городских районов в странах ЕС.

n) Мера 14 – Оптимизация существующих источников финансирования: структурные фонды и фонды конвергенции, из которых на текущий финансовый период на цели повышения экологичности городского транспорта выделено свыше 8 млрд. евро, являются чрезвычайно важным источником средств на уровне ЕС для осуществления инвестиционной деятельности, связанной с развитием инфраструктуры и подвижного состава.

o) Мера 15 – Анализ будущих потребностей в финансировании: Комиссия будет продолжать оказывать финансовую поддержку в связи с успешной реализацией инициативы СИВИТАС в период после завершения проектов третьего поколения, осуществление которых началось в 2008 году.

p) Мера 16 – Обновление данных и статистической информации: для решения проблемы нехватки данных и статистической информации Комиссия проведет исследование методов совершенствования сбора данных, касающихся городского транспорта и мобильности.

q) Мера 17 – Создание центра по наблюдению за состоянием городской мобильности: Комиссия создаст центр по наблюдению за состоянием городской мобильности для практикующих специалистов в области городского транспорта; этот центр будет представлять собой виртуальную платформу для обмена сведениями, данными и статистической информацией, наблюдения за развитием событий и содействия обмену передовым опытом.

r) Мера 18 – Вклад в международный диалог и обмен информацией: местным и региональным органам власти по всему миру приходится решать схожие проблемы в сфере мобильности. Глобальную значимость приобрели такие вопросы, как преодоление последствий изменения климата, содействие международной торговле, обеспечение надежности энергопоставок, стабильных транспортных потоков и социального равенства.

s) Мера 19 – Городские грузовые перевозки: Комиссия намерена оказывать поддержку, связанную с путями оптимизации эффективности городской логистики, включая совершенствование взаимосвязей между инфраструктурой дистанционных, междугородних и городских грузоперевозок в целях эффективного осуществления перевозок на конечном участке маршрута.

t) Мера 20 – Интеллектуальные транспортные системы (ИТС) для городской мобильности: Комиссия планирует оказывать поддержку в связи с внедрением средств ИТС для городской мобильности в качестве дополнения к плану действий в области ИТС.

C. ООН-Хабитат

15. ООН-Хабитат разработала инициативу развития городской мобильности на базе электротранспорта (УЭМИ), непосредственно направленную на обеспечение широкого распространения электротранспорта в городах, с тем чтобы к 2030 году доля поездок в электротранспорте составляла 30% от общего объема городских пассажирских перевозок.

16. Инициатива УЭМИ будет осуществляться в общем контексте совершенствования городского планирования и применения сбалансированного подхода «сокращение – переход – модернизация», в рамках которого основополагающим аспектом городской мобильности является доступность, а обеспечение всеобщего доступа к услугам, объектам социальной инфраструктуры и товарам считается единым назначением всех видов транспорта (ООН-Хабитат, Глобальный доклад о населенных пунктах, 2013 год: «Планирование и проектирование устойчивого развития мобильности в городах»).

17. Эта инициатива позволит внести существенный вклад в:

- а) сокращение выбросов транспортными средствами и ограничение роста средней глобальной температуры до двух градусов Цельсия;
- б) уменьшение локального загрязнения воздуха и улучшение состояния здоровья населения;
- в) ослабление зависимости между экономическим ростом и процветанием и выбросами парниковых газов (ПГ).

18. Инициатива УЭМИ предусматривает осуществление взаимодополняющих мер сторонами, создающими предложение и спрос. К тем, кто создает предложение, относятся изготовители электрических транспортных средств (ЭТС), аккумуляторов и комплектующих для автомобилей. Поставщики и дистрибьюторы энергоресурсов также являются важными субъектами, создающими предложение, поскольку переход к электрической мобильности должен сопровождаться переходом к более экологичным источникам энергии. К числу сторон, формирующих спрос, относятся городские и национальные органы власти, население и предприятия. Такие многосторонние финансовые учреждения, как Всемирный банк и региональные банки развития, также являются важными субъектами на стороне спроса в связи с тем, что они могут инвестировать средства в инфраструктуру ЭТС. Международные организации, включая ООН-Хабитат, другие учреждения Организации Объединенных Наций, Международное энергетическое агентство и иные специализированные и исследовательские организации, будут играть в этой связи вспомогательную роль посредством обеспечения обмена знаниями, наращивания потенциала и оказания поддержки в рамках демонстрационных инициатив УЭМИ. «Мандат в сфере электромобильности для руководителей предприятий», сформированный на уровне лидеров отрасли в рамках «Глобального договора» Организации Объединенных Наций, создаст условия для обмена знаниями в целях расширения рыночной доли ЭТС в контексте парадигмы устойчивого развития.

D. Международный союз общественного транспорта (МСОТ)

19. Международный союз общественного транспорта (МСОТ) представляет собой международное сетевое объединение органов и операторов общественного транспорта, директивных органов, научных институтов и предприятий по снабжению и обслуживанию общественного транспорта. МСОТ объединяет 1 300 организаций-членов из 92 стран мира.

20. МСОТ сотрудничал с Международным энергетическим агентством в деле разработки двух сценариев развития городской мобильности на период до 2025 года. Согласно этим прогнозам развития мобильности на 2025 год, удвоение рыночной доли общественного транспорта по всему миру будет иметь огромные экономические, экологические и социальные преимущества. Вместе с тем представленные цифры также служат грозным предупреждением, поскольку они указывают на то, что бездействие в сфере городской мобильности может иметь катастрофические последствия. Для решения этих проблем МСОТ поставил цель, состоящую в удвоении к 2025 году рыночной доли общественного транспорта во всем мире.

21. В своей Декларации об ответственности за состояние климата, обнародованной которой было специально приурочено к саммиту Организации Объединенных Наций, МСОТ подтверждает готовность отрасли взять на себя обязательства по борьбе с изменением климата и подчеркивает индивидуальную и коллективную ответственность всех сторон – каждого муниципального органа, каждой организации и каждого человека, располагающих соответствующими возможностями, – за достижение цели удвоения к 2025 году рыночной доли общественного транспорта во всем мире.

22. Важнейшим аспектом, определяющим роль общественного транспорта в обеспечении устойчивости в целом, является сокращение выбросов углерода. В этой связи большое значение имеют три фактора:

а) смена вида транспорта: городской транспорт является источником порядка 40% всех парниковых газов, существенная доля которых приходится на транспортные средства, используемые в индивидуальном порядке. Из расчета на пассажиро-километр объем выбросов транспортными средствами с одним участником движения может превышать аналогичный показатель для общественного транспорта в четыре раза, а в периоды пиковой нагрузки эта разница является еще более значительной;

б) застройка: система местного общественного транспорта создает условия для повышения плотности населенных пунктов. Например, если в населенном пункте налажено движение общественного транспорта, то поездка ребенка в школу, как правило, будет короче (а зачастую школа будет находиться в шаговой доступности) по сравнению с аналогичной поездкой в пригородном районе, население которого в основном использует личные автомобили. Фактор застройки играет большую роль в сокращении выбросов углерода;

в) дорожные заторы: поскольку наличие местной системы общественного транспорта приводит к уменьшению плотности движения, остальные транспортные средства могут двигаться быстрее и эффективнее. Когда же вместо использования общественного транспорта население прибегает к использованию автомобилей, количество заторов резко увеличивается, в результате чего двигатели транспортных средств работают менее эффективно и в течение более длительного времени, а уровень выбросов парниковых газов возрастает.

IV. Рекомендации WP.5

23. WP.5, возможно, пожелает рассмотреть изложенное выше аналитическое предложение и дать секретариату указания относительно дальнейших действий в этой области.