



**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ ТРАНСПОРТА
СОВЕТ МИНИСТРОВ**

Совет Министров

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ УСТОЙЧИВЫХ ГОРОДСКИХ ПАССАЖИРСКИХ
ПЕРЕВОЗОК:
ПРИМЕНЯЯ КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ 2001 ГОДА**

Этот документ будет рассматриваться по пункту 4.2 «Меры устойчивой транспортной политики – конкретные темы: Устойчивые городские пассажирские перевозки» проекта повестки дня Дублинской сессии Совета Министров.

Министров просят

- обсудить состояние реализации мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок в своей стране*
- принять к сведению Отчет и подтвердить решимость внедрить Ключевые тезисы для Правительств 2001года;*
- одобрить дополнительный Ключевой тезис, основанный на последних разработках*

1. ВВЕДЕНИЕ

Городские территории жизненно важны для экономического, экологического и социального будущего нашего мира. На города во всем мире приходится примерно 80 процентов населения и около 90 процентов экономической деятельности. Но городские транспортные системы и их использование также ставят серьезные проблемы. Например, в 15 странах ЕС к городам относятся почти 80 процентов всех издержек от транспортных заторов¹, 20 000 смертных случаев ежегодно в результате дорожно-транспортных происшествий, преждевременная смерть свыше 100 000 человек в год из-за загрязнений от транспорта² и 15 процентов всех выбросов парникового газа.³ Исследование в Германии предполагает, что 1 800 человек – по большей части в городских районах – умирают раньше времени из-за чрезмерного шума.⁴

Ясно, что городские проблемы – предмет озабоченности не только местной власти.

В 1995 г. ЕКМТ и ОЭСР совместно разработали интегрированную стратегию решения этих проблем.⁵ В 2001 г. ЕКМТ завершила обзор готовности стран и городов к внедрению этой стратегии и пришла к выводу, что комплексные пакеты политики устойчивого городского транспорта, как оказалось, легче провозгласить, чем реализовать. ЕКМТ подготовила серию Ключевых тезисов для правительств,⁶ которым, по ее аргументации, следует:

- создать основы поддерживающей национальной политики;
- совершенствовать координацию и взаимодействие между учреждениями;
- поощрять действенное участие общественности, партнерства и коммуникацию;
- обеспечить основы поддержки в законодательстве и регулировании;
- обеспечить всеобъемлющую структуру ценообразования и налогообложения;
- рационализировать финансовые и инвестиционные потоки; и
- совершенствовать сбор данных, мониторинг и исследования.

За истекшее время работа Руководящей группы ЕКМТ по устойчивому городскому пассажирскому транспорту сосредоточилась на изучении того, как эти Ключевые тезисы применяются или не применяются в различных контекстах принятия решений.⁷ Это было сделано на трех региональных мастерских в Вашингтоне

-
1. Министерство транспорта СК: Исследование обоснования дорожного ценообразования в СК, 2004
 2. Комитет по медицинским последствиям загрязнения воздуха: количественная оценка последствий загрязнения воздуха для здоровья в Соединенном Королевстве; 1998
 3. «К устойчивой городской мобильности»: доклад семинара АСТРАЛ, январь 2002; <http://www.lutr.net/>
 4. Шаде, В., Транспортный шум: вызов для устойчивой мобильности, *International Social Science Journal*, июнь 2003.
 5. См. в Приложении 1 описание главных элементов этого проекта ЕКМТ-ОЭСР.
 6. Приложение 2 содержит сокращенный перечень Ключевых тезисов для правительств.
 7. Круг ведения этой работы помещены в Приложении 3 настоящего доклада.

(ноябрь 2003 г.), Москве (сентябрь 2004 г.), и Токио (март 2005 г.).⁸ В то же время было осуществлено несколько конкретных исследований - для определения препятствий на пути реализации мер по велосипедам (область, которую ЕКМТ ранее не изучала) и по вопросам организации и финансирования общественного транспорта. Третью конкретную тему в фокусе этой работы – как усовершенствовать сбор данных и мониторинг в отношении городских поездок – исследовала специальная целевая группа.⁹ Руководящая группа также сумела подытожить связанные с ЕКМТ работы по эмиссии CO₂, доступу, заторам и инструментам политики в управлении ценообразованием на дорогах и корпоративной мобильностью.¹⁰

Настоящий краткий доклад резюмирует выводы проделанной до сих пор работы. Вначале он напоминает основные цели устойчивого городского транспорта и инструменты политики, имеющиеся для работы по достижению этой цели. Затем дается обзор барьеров на пути их реализации и отмечается потребность в логическом процессе разработки и внедрения стратегии. Наконец, доклад расширяет семь Ключевых тезисов для правительств и выделяет несколько дополнительных проблем, которые проявились в качестве важных за время, прошедшее после того, как тезисы были сформулированы в 2001 г.

2. ЦЕЛЬ УСТОЙЧИВОГО ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА

Расширяющаяся повестка дня по устойчивому транспорту

Доклад ЕКМТ 2000 года «Меры политики устойчивого транспорта»¹¹ определяет цель устойчивого транспорта в виде набора ключевых задач:

- повышение безопасности транспорта;
- создание благосостояния;
- улучшение доступа;
- уменьшение заторов;
- снижение разобщенности, страха и запугивания;
- защита экологии;
- ослабление шума;
- сокращение эмиссий парникового газа; и
- улучшение качества воздуха.

8. Все материалы, представленные на этих рабочих семинарах, имеются на вебсайте ЕКМТ <http://www.cemt.org/topics/urban/index.htm>

9. Конкретные вводные для данной работы: исследование «Меры национальной политики по стимулированию пользования велосипедами», выводы которого были одобрены Министрами в 2004 г. и затем опубликованы; доклад «Организация и финансирование городского общественного транспорта», находящийся сейчас на заключительных стадиях подготовки; исследование «Совершенствование сбора и мониторинга данных о городских поездках», также в стадии завершения. Примеры опыта для данного Резюме – в основном из этих исследований.

10. Заключительный доклад проекта будет закончен к осени 2006 г. и имеет целью предложить ориентиры правительствам и городам по разработке и реализации стратегий устойчивых городских поездок.

11. ЕКМТ (2000) «Меры устойчивой транспортной политики», <http://www.cemt.org/online/council/2000/CM0001Fe.pdf>

С того времени появился ряд других тем в качестве важных и органических для устойчивости транспорта. Транспорт все чаще воспринимается как вносящий вклад в такие более широкие цели правительств, как рост экономики, занятость, здравоохранение, образование и социальное включение. Растущее значение придается равноправию в рамках нынешнего поколения и между поколениями. В центре внимания в последние годы оказалась также безопасность городской транспортной системы.

С такой расширяющейся повесткой дня устойчивый транспорт стал для творцов политики определенно более сложным предприятием.

Необходимость устанавливать цели и приоритеты

Несколько ведущихся исследований ЕКМТ сосредотачиваются на конкретных целях устойчивого транспорта: ослаблении заторов, выбросов CO₂; улучшении дорожной безопасности и доступа инвалидов и пожилых¹². Все это – вызовы для городских территорий; доклады отмечают потенциальные развязки и реалистические задачи.

Возможно, самый важный вывод в том, что эти цели иногда требуют разных решений и в силу этого могут вступать в конфликт. В результате поддерживать баланс в данном пакете мер политики не всегда легко и нужны иной раз компромиссы. Например, меры управления движением ради ослабления шума и повышения безопасности могут отличаться от предназначенных ослабить заторы на дорогах. На другом уровне возможны потенциальные конфликты между определенными политическими стимулами к увеличению габаритов такси, ради улучшения доступа, и мерами повышения топливной эффективности транспортных средств (и, тем самым, снижения выбросов CO₂).¹³

У разных стран – с разными стартовыми позициями и традициями принятия решений – будут неодинаковые конкретные приоритеты политики в улучшении поездок в их городах. Это ясно проиллюстрировали три рабочих семинара Группы. В Вашингтоне было продемонстрировано, как предписанные законом национальные требования в отношении чистоты воздуха могут влиять на политику в области городских пассажирских перевозок. В Москве как приоритет в России и, в более широком плане, в регионе СНГ подчеркивался поиск способов преодоления растущих городских заторов и последствий движения транспорта для окружающей среды и здравоохранения. Напряженность в связи с нарастающими заторами в некоторых японских городах и озабоченность тем, как справиться с увеличением выбросов парникового газа, отмечались в Токио как особые проблемы.

12. Вот эти исследования: исследование Совместного центра транспортных исследований ЕКМТ-ОЭСР «Решая проблему заторов в крупных городских районах» в настоящее время готовится; «Обзор мер политики снижения выбросов CO₂ в транспортном секторе» представлен Министрам под номером СЕМТ/СМ(2006)15; блок работ по вопросам дорожной безопасности представлен Министрам под номерами СЕМТ/СМ(2006)18-20; и «Повышая доступность транспорта для всех: руководство по положительной практике» и прилагаемые к этому материалу «Тезисы к политике» представлены Министрам в форме публикации, а также под номером СЕМТ/СМ (2006)7.

13. Кратко рассматривалось в Целевой группе ЕКМТ-МСАТ по улучшению доступа к такси, чья работа в настоящее время находится в завершающей стадии.

Как подчеркивается в докладе Группы о городском общественном транспорте, конкретные меры политики и их финансовую поддержку следует определять только после того, как ясно очерчены цели, к которым надо стремиться. Именно тогда следует всесторонне оценить варианты выбора политики для достижения этих целей.

3. ИМЕЮЩИЕСЯ ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ

В своем докладе 1995 года ЕКМТ и ОЭСР обозначили широкий спектр возможных политических решений проблем городского транспорта и подчеркнули, что для подачи правильных сигналов рынкам городского землепользования и перевозок необходим комплексный пакет мер регулирования, ценообразования и технологии, скоординированных по всем видам транспорта.

Возникающий пакет мер политики

За десятилетие со времени доклада 1995 года в пакете политики появился в качестве важных ряд новых инструментов, тогда как другие пользовались меньшей благосклонностью. Усовершенствования технологии производства транспортных средств и топлива помогли ослабить проблемы качества воздуха, повысить энергоэффективность и рассматриваются как одно из ключевых средств снижения выбросов парникового газа. Ясно, однако, что сами по себе они не решат экологические проблемы городского транспорта. Объем пассажирских перевозок все еще растет, и если легковые автомобили стали эффективнее расходовать топливо, то налицо и тенденция к таким более крупным транспортным средствам, как SUV.

У новой инфраструктуры по-прежнему будет место в общих стратегиях, но ее нужно будет проектировать на основе рентабельности и соответствия совокупной стратегии.

Зато больший упор делался на улучшение управления сетями дорожного и общественного городского транспорта, на повышение качества, надежности и безопасности и на переключение пропускной способности на более устойчивые виды транспорта. Этот подход проявился на московском рабочем семинаре, в частности как рентабельное краткосрочное решение. Перемещение пропускной способности дорог на пешеходов и велосипеды, а также инвестирование в велосипедные парковки было охарактеризовано как рентабельные решения для стимулирования безмоторных способов передвижения в городах, как было показано в работе ЕКМТ по осуществлению мер в поддержку использования велосипедов.¹⁴

Регулирование городского общественного транспорта, подчеркнутое в докладе 1995 г. как один из ключевых элементов пакета политики устойчивости, остается

14. ЕКМТ (2004) «Меры национальной политики по стимулированию пользования велосипедами»

критически важным вопросом. Совершенствование обширной системы общественного транспорта России было приоритетной темой московской мастерской, а организация и финансирование общественного транспорта были в центре внимания и в Токио. Свидетельства, вытекающие из этих обсуждений, подкрепляют мнение о возросшей роли частного сектора в повышении производительности и поощрении нововведений. Однако система, в которой конкуренция между поставщиками услуг помещена в ясно очерченный контекст регулирования и находится под надзором властей, способна в большей мере, чем полностью освобожденная от регулирования, продвигаться к целям устойчивого транспорта.

Эффективнее используется распространение информации. Информационная технология теперь шире применяется в поддержку нужд пользователей, операторов и администраторов сети, – этот элемент был ключевой частью японского подхода, изложенного на токийском рабочем семинаре, -- а образование, информированность и углубление сотрудничества выделялись как особо многообещающее средство поощрения людей и фирм к улучшению управления или сокращению их спроса на услуги транспортной системы.

Наконец, применение схем платности получило существенный импульс с успешным внедрением в Лондоне сбора в связи с заторами; но как распространить этот опыт на другие городские территории, – вот вопрос, который многие задают, как уже давно задают в отношении широко освещаемой и обильно документированной схемы дорожных сборов в Сингапуре. Пробная схема сборов в связи с заторами в Стокгольме, – осуществляемая сейчас в течение семи месяцев до 31 июля 2006 г и вынесенная на референдум в сентябре 2006 г., – несомненно, в значительной мере улучшит понимание различных критически важных факторов внедрения платы за дороги. А эдинбургский план введения платы, громогласно отвергнутый жителями Эдинбурга на референдуме в начале 2005 года, уже послужил более глубокому представлению о факторах, ведущих к провалу этой схемы.

Невзирая на расширение спектра инструментов политики в их распоряжении, правительства все еще чересчур уповают на меры со стороны предложения (в соотношении спрос-предложение), касающиеся инфраструктуры и технологии, и в слишком малой степени – на управление, регулирование, информацию и платность. Это обстоятельство ясно подчеркнуто в докладе ЕКМТ о снижении выбросов CO₂, но было важным мотивом и на рабочих семинарах в Москве и Токио, акцентировавших ценность мер управления более рентабельным спросом на транспортные услуги в городах на ранней стадии моторизации. Однако сведения о показателях многих из этих мер со стороны спроса остаются слишком ограниченными.

Но прежде всего рабочие семинары и исследования Группы подтверждают потребность в интегрированном пакете мер политики и действий, которые подкрепляют друг друга и в комплексе помогают городам двигаться в направлении устойчивости. Эффективное функционирование городского общественного

транспорта требует соответствующего сочетания улучшений обслуживания, управления дорожной сетью и информирования пользователей, надлежащей структуры проездной платы и более сильных ценовых сигналов пользователям легковыми автомобилями. Преимущества поощрения безмоторных способов передвижения (на велосипеде и пешком) можно реализовать лишь как органическую часть этого пакета политики, – в увязке, например, с совершенствованием общественного транспорта и дорожной сети, – вместо вытеснения на периферию политики городских пассажирских перевозок, в виде, как часто с ними бывает в политике, запоздалой мысли. Сбор в связи с заторами в Лондоне удался как раз потому, что сочетался с улучшением управления дорожной сетью и заметным повышением уровня автобусного движения.

4. БАРЬЕРЫ НА ПУТИ ЭФФЕКТИВНЫХ СТРАТЕГИЙ

Однако, как подчеркнуто в докладе Группы 2001 г., интегрированные пакеты политики по городским пассажирским перевозкам, как оказалось, легче обозначить, чем реализовать. На основе ее обследования 167 городов¹⁵, рабочих семинаров и обзоров национальной политики был определен и изучен ряд общих барьеров на пути их реализации.

Во-первых, организационные слабости включают нехватку основ политики в масштабе страны, чрезмерную или неполную децентрализацию, плохую интеграцию политики и координацию, а также контрпродуктивное распределение обязанностей. В аспекте права и регулирования барьеры включали нехватку законодательства, дающего полномочия на такие новые инструменты политики, как платность, фрагментарность основ налогообложения и неэффективный контроль показателей поставщиков транспортных услуг частного сектора. Финансовые барьеры находили выражение в недостаточных ассигнованиях и, что серьезнее, несоответствующих ограничениях способов использования этих ограниченных средств. Наконец, оставался барьером вопрос о приемлемости многих инструментов политики для общественности и СМИ, что слишком часто приводило к шаткости политических обязательств.

Работа Группы за истекшее время подтвердила, что эти барьеры сохраняются, и их надо преодолеть, если есть намерение реализовать в городах планы эффективных устойчивых пассажирских перевозок.

Проявляется отчетливая тенденция к большей децентрализации ответственности за городской транспорт; например, Нидерланды постепенно передают больше полномочий и финансовый контроль от правительства страны городам, а в последнее время Франция делегирует ответственность за городской общественный транспорт региональным и местным властям.

Очевидно подобные планы децентрализации имеют смысл постольку, поскольку предназначены перенести принятие решений по управлению поездками на

15. Проведенное в 2000 г. обследование послужило эмпирической базой для выводов в 2001 г. доклада Министрам «Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок».

легковых автомобилях и обеспечению общественным транспортом на местный уровень, где в их роли разбираются лучше всего. Однако могут возникать проблемы, когда децентрализация носит чрезмерный или неполный характер, – как было в ряде стран, особенно (но не исключительно) в нескольких из переживших экономические преобразования в начале 1990-х гг., например в Венгрии и Польше. В частности, Венгрия обнаружила, что слишком быстрая передача полномочий лишила центральное правительство возможности определять скоординированную основу для городского транспорта, а территории на местах – соразмерных средств для выполнения их новых полномочий.¹⁶

5. РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ: БАРЬЕРЫ В ЭТОМ ПРОЦЕССЕ

В недавней работе Группа осветила еще один набор барьеров, относящийся к самому *процессу* выработки и реализации стратегий устойчивого городского транспорта.

Постановка целей

Главное требование для данного процесса, как отмечалось выше, – ясная констатация целей, к которым надо будет стремиться. Эти цели можно представить, при необходимости, в виде индикаторов состояния и целей повышения устойчивости городского транспорта. Ясно сформулированные задачи и цели могут, в свою очередь, гарантировать верное определение проблем и их причин. Это должно стать фундаментом для выбора возможных политических стратегий и мер. Как становится очевидным из докладов об организации и финансировании городского общественного транспорта, использовании велосипедов и сборах в связи с заторами¹⁷, эти меры следует намечать по-разному для решения разных приоритетных проблем. Так, тарифная политика общественного транспорта, направленная прежде всего на повышение экономической эффективности, будет иной при намерении стимулировать сдвиг от легковых автомобилей к другим видам транспорта, и опять-таки другой при поощрении социального включения. Участие в этих ранних стадиях процесса общественности, групп интересов и заинтересованных сторон может содействовать обеспечению общего понимания проблем и инициировать более широкую гамму возможных решений. Слишком часто за отправной пункт стратегии принимают заранее выбранное решение проблемы.

Оценка вариантов решения

Как только определился диапазон возможных решений, их следует оценить по относительной эффективности применительно к заявленным задачам. Этот процесс часто бывает неполным или непоследовательным, когда такая оценка

16. ЕКМТ (2004) «Реализация в городах мер политики устойчивых пассажирских перевозок», Национальный партнерский обзор по Венгрии.

17. Доклад Конференции ЕКМТ об управлении спросом на услуги транспорта посредством сборов с пользователей: опыт на сегодня, Лондон, Соединенное Королевство, 23 января 2004 г. <http://www.cemt.org/topics/taxes/taxdocs.htm>

сосредотачивается исключительно на экономических последствиях вместо учета также экологических и социальных, а для разных вариантов решения применяются разные методики оценки. Участие общественности в стадии оценки может способствовать тому, что будут выбраны наилучшие решения. Это, в свою очередь, должно облегчить процесс реализации.

Мониторинг и оценка результатов

Важно и то, что этот процесс не завершается реализацией. Рабочий семинар в Вашингтоне подчеркнул значение регулярного мониторинга, чтобы убедиться в том, что проблемы решаются, и проверять, не возникают ли новые. Оценка последствий таких более новых мер, как сборы в связи с заторами, также может существенно помочь в более полном понимании их воздействия и потенциала. Наконец, сопоставление опыта нескольких городов может дать ценное представление о факторах, ведущих к успешным (или безуспешным) результатам политики. Это может быть полезным для работы городов в направлении большей устойчивости их транспортных систем.

Потребность в солидных данных о городских пассажирских перевозках

Весь процесс разработки стратегии должен опираться на высококачественные данные. Доклад Группы «Совершенствование сбора и мониторинга данных о городских пассажирских поездках» сосредоточился на определении нужных категорий данных, повышении стандартов их сбора, получении средств для этого, и обеспечении того, чтобы собранные данные, особенно из частного сектора, были доступны для использования общественностью, но так, чтобы защищалась коммерческая конфиденциальность.

6. ПРИМЕНЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ТЕЗИСОВ: ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В свете установленного недавним исследованием что можно сказать о том, как выглядят Ключевые тезисы ЕКМТ 2001 года в различных странах, контекстах принятия решений и разных рамках политики?

В настоящем разделе излагаются некоторые из основных проблем, которые проявились на этой стадии «тестирования» и определяют форму, нюансировку Ключевых тезисов 2001 года и развивают их дальше.

6.1 Правительствам стран следует создавать основы поддерживающей политики

Это остается существенным требованием, если города должны иметь возможность вводить в действие стратегии устойчивого городского транспорта. Все три рабочих семинара подчеркивали этот вопрос: Вашингтон продемонстрировал, как такие скоординированные основы национально транспортного планирования и улучшения качества воздуха влияют на планирование городского транспорта в условиях переданной «вниз» структуры принятия решений, допускающей гибкость на местном уровне для определения целей и использование федеральных

транспортных средств для достижения этих целей по качеству воздуха; Москва высветила, в частности, потребность местностей в поддержке национальным законодательством и регулированием для применения инструментов политики с целью улучшения городских пассажирских перевозок – и в том числе особенно для ослабления городских заторов; Токио обозначил важность – в условиях почти полной отмены регулирования – общенациональных рамок, позволяющих местным властям применять новаторские инструменты политики.

Из всех рабочих семинаров следовал вывод о том, что правительствам стран нужно выработать для городского транспорта образ будущего и цели высокого уровня. Это обеспечит контекст местным органам власти, которые должны располагать полномочиями на применение полного спектра инструментов политики, охарактеризованного выше в настоящем материале. Поможет это и обеспечить совместимость подходов, принятых городами по отдельности. Национальным правительствам нужно также прибегать к таким политическим рычагам, как налогообложение, способами, которые соответствуют их видению перспективы городского транспорта. Наконец, местные органы власти нуждаются в ориентирах положительной практики и в поощрении к улучшению ситуации.

6.2 Правительства стран должны совершенствовать координацию и взаимодействие между учреждениями

Горизонтальная координация

Из всех Ключевых тезисов этот наиболее многогранен. На национальном уровне налицо настоятельная необходимость большей координации между транспортным Министерством и другими ведомствами: финансов, планирования, окружающей среды, промышленными министерствами, - которые влияют на транспорт. Барьеры на пути реализации, возникающие из-за непоследовательной политики, без обиняков обрисованы в докладах ЕКМТ о снижении выбросов CO₂, дорожной безопасности и доступе; они также ясно определены в более ранних докладах ЕКМТ об устойчивом транспорте¹⁸ и успехах и неудачах транспортной политики¹⁹. В идеале все эти министерства должны принять общий подход к транспорту, сформулировать который следует Министерству транспорта.

На региональном и местном уровнях необходима аналогичная горизонтальная координация. В идеале один орган должен отвечать за весь комплект инструментов политики, и это поможет добиться устойчивости, возможности эффективно использовать интегрированные пакеты мер.

В частности, все три рабочих семинара вновь продемонстрировали, что транспорт и землепользование должны планироваться вместе. Кроме того, в совокупную стратегию нужно полностью интегрировать последствия для транспорта политики в

18. ЕКМТ (2000) «Меры политики устойчивого транспорта», <http://www.cemt.org/online/council/2000/CM0001Fe.pdf>

19. ЕКМТ (2003) «Пятьдесят лет успехов, неудач транспортной политики и новые вызовы». <http://www.cemt.org/online/council/2003/CM0301e.pdf>

области здравоохранения, образования и социального включения, а также потенциальный вклад транспорта в эту политику.

Однако, как показала работа ЕКМТ, вопреки широко распространенному согласию с тем, что территориальное и транспортное планирование должны координироваться для обеспечения устойчивого развития городских районов, во многих городах это остается далекой целью: тем, кто составляет планы для транспорта и для территории, в основном все еще трудно находить «общий язык», – даже когда политические и организационные структуры рассчитаны на продвижение и облегчение такого взаимодействия. А с учетом других императивов устойчивости, приводившихся выше (здравоохранение, образование, социальное включение и т.д.), задача интеграции стала соответственно гораздо более сложной.

В идеале меры транспортной политики в крупных городах должны были бы планироваться одним органом для всей территории поездок на работу; а где это неоправданно, следует содействовать пространственной координации между смежными властями. Существует много разновидностей транспортных администраций уровня региона или агломерации населения (например, «организационные администрации» во Франции, Городские плановые администрации в США), но в большинстве случаев с полномочиями только транспортного планирования – но не контроля за землепользованием.

Вертикальная координация

Существенна также эффективная вертикальная координация между «этажами» органов власти. Общенациональные, региональные и местные власти должны иметь единые цели и задачи, каждая из которых обеспечивает контекст для другой. Правительство страны может добиться большего за счет децентрализации и передачи ответственности на более низкие уровни, но предоставлять необходимую финансовую и консультативную поддержку и поощрять сотрудничество. Процесс децентрализации, осуществленный в Нидерландах к концу 1990-х гг. и разъясненный для транспортного сектора в недавно распространенном «Документе национальной политики мобильности», – пример того, как это можно сделать.²⁰ Как подчеркивается в докладе ЕКМТ об организации и финансировании городского общественного транспорта, реализация эффективнее, когда главная ответственность за любой из инструментов политики возложена на один уровень властей. Московский рабочий семинар продемонстрировал особые вызовы планированию городского транспорта в условиях нечеткого распределения ответственности.

Координация общественного и частного секторов

Наконец, нужна ясная координация между общественным и частным секторами в плане как инвестиций в новые транспортные объекты, так и предоставления услуг.

20. ЕКМТ (2001), «Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок», национальный партнерский обзор по Нидерландам.

Доклад о городском общественном транспорте подсказывает, что должно быть единственное ведомство, отвечающее за стратегическое планирование и тактическое развитие всех сторон общественного транспорта, даже если сами транспортные операции разделены между несколькими общественными или частными организациями.

6.2 Правительства должны поощрять действенное участие общественности, партнерства и коммуникацию

Участие общественности следует стимулировать на всех этапах политического процесса: от определения проблем, через формулирование возможных решений и до принятия предпочитаемых стратегий и поддержки их реализации.

Общественные консультации по составлению и выполнению транспортных планов – ключевая часть основ транспортного планирования в США, как было наглядно продемонстрировано на рабочем семинаре в Вашингтоне, и консультации с общественностью рассматриваются как существенный элемент разработки реалистических и выполнимых планов.

Интересным примером вовлечения общественности во все фазы процесса планирования является программа «Энвижн Юта»²¹ в США, по которой проводились широкие консультации с общественностью и заинтересованными сторонами по содержанию, оценке и реализации «Стратегии роста и качества» для коридора вокруг Солт-Лейк-Сити, где сосредоточены 80 процентов населения штата Юта. Особого упоминания заслуживает характер этой консультации – «руки на рычагах», - когда заинтересованным сторонам были представлены несколько сценариев роста для этой территории с просьбой указать зоны предпочтительной застройки, транспортных коридоров, а также сооружения предпочтительных видов транспортной инфраструктуры.

Однако консультации с общественностью – дело не всегда легкое. Страсбург и Оксфорд,²² два города, которые осуществляли долгосрочные масштабные изменения своих транспортных систем, широко – пусть это не всегда удавалось под знаком поддержки – привлекали общественность и заинтересованные стороны на этапах планирования и реализации этих изменений. Оба примера показывают, однако, - как и опыт Лондона со сбором в связи с заторами, - значение подготовки пользователей к введению новых и спорных мер.

Средства массовой информации играют все более важную роль в формировании позитивного отношения общественности, и органы власти должны в полной мере привлекать их к распространению ясной интерпретации проблем и предпочтительных решений.

21. <http://www.cemt.org/UrbTrav/Workshops/InstBarriers/Thompson.pdf>

22. <http://www.cemt.org/UrbTrav/Workshops/InstBarriers/Williams.pdf> and <http://www.cemt.org/UrbTrav/Workshops/Carscities/Freani.pdf>

Еще один сигнал на основе опыта Лондона состоит в том, что, хотя подготовка общественности была незаменимой для успешного старта этой схемы, столь же критически важным для скорого успеха был ее поборник в лице Мэра. Политическая приверженность на уровне мэра, – которая, быть может, наиболее впечатляющим образом проявилась в знаменитом ныне примере г. Куритиба в Бразилии в 1970-е годы, -- была важным фактором и в осуществлении недавно масштабных изменений в сети общественного транспорта Парижа, особенно сооружения полос исключительного движения автобусов, а также расширения системы трамвайного сообщения.

Эти примеры показывают, что сильное политическое обязательство часто становится решающим фактором для успеха политики, направленной на большие изменения в стереотипах городских пассажирских перевозок.

6.4 Правительства должны обеспечить основы поддержки в законодательстве и регулировании

Многие страны приняли сильное законодательство и регулирование в поддержку реализации на местах политики и мероприятий в сфере городских пассажирских перевозок - особенно в том, что касается организации и финансирования общественного транспорта.

В некоторых случаях, однако, все еще требуется законодательство, чтобы местная власть могла применять определенные политические инструменты, в частности, определенные меры управления спросом. В США недавние изменения транспортного законодательства сделали более осуществимыми некоторые виды дорожных сборов. Рабочий семинар в Москве показал трудности формулирования стратегий управления спросом при ограниченном законодательстве. Японский опыт, рассмотренный на семинаре в Токио, показал, как среда общественного транспорта, в значительной мере освобожденная от регулирования, может при определенных обстоятельствах вполне успешно функционировать, хотя осуществлять усовершенствования системы может оказаться труднее, поскольку политические рычаги во многом не в руках государства.

Регулирование должно быть последовательным на всех видах транспорта и на всех уровнях власти. В частности, как уже упоминалось, на общественном транспорте представляется очевидной некоторая степень конкуренции, очерченная рамками регулирования, посредством которого государственные органы определяют стратегию и тактическое планирование услуг, тарифы и информирование и обеспечивают контекст конкуренции частного сектора за предоставление эффективных, высококачественных услуг. Непреходящим вызовом остается необходимость поощрять и поддерживать нововведения там, где услуги оказываются по контрактам с частными операторами.

Одним из уроков недавней работы Группы является важность не просто эффективных правил, но действенного обеспечения их выполнения. Слишком часто контроль за операторами и пользователями менее эффективен из-за того, что не выделены средства на правоприменительную деятельность. Это особенно

верно, например, в отношении условий парковки, ограничений скорости и схем замедленного движения, эффект которых неполон без поддержки солидными мерами правоприменения. Многие говорят в пользу прямого вовлечения министерств внутренних дел в этот аспект транспортной политики.

6.5 Правительства должны обеспечить всеобъемлющую структуру ценообразования и налогообложения

Всеобъемлющая политика ценообразования должна включать меры, касающиеся тарифов общественного транспорта, платы за стоянку и, возможно, сборов за пользование дорогами. Ценная роль, которую прямое взимание платы за пользование дорогой может играть в управлении транспортными пробками и изыскании поступлений для общественного транспорта, была показана в лондонской схеме сборов. Затем правительствам надо решать, насколько широко могут применяться эти меры. В то же время доклад об организации и финансировании городского общественного транспорта указывал на необходимость повысить ясность в установлении проездной платы, с субсидиями наиболее нуждающимся и более гибкими подходами к назначению цен, чтобы стимулировать пользование общественным транспортом. В целом ценообразование должно быть последовательным по всем видам транспорта, а сборы приближаться к предельным издержкам поездки.

6.6 Правительствам нужно рационализировать финансовые и инвестиционные потоки

Как подчеркивается в докладе о городском общественном транспорте, делегирование ответственности должно сопровождаться делегированием финансирования, а правительства должны предоставлять средства, гарантированные на более длительные сроки, и право гибкого использования этих средств. Финансирование и поддерживающие его процессы оценки надо осуществлять последовательным образом на всех видах транспорта и по всем видам инструментов политики. Поскольку бюджеты и впредь будут напряженными, требуется больший упор на наиболее рентабельные решения; основы планирования в США подчеркивают важность финансового реализма в разработке стратегии. Остается актуальным вариант выявления новых источников финансовой поддержки, будь то через получение кредитов под обеспечение сборами за пользование дорогой или в виде средств от тех, чье имущество нарастило стоимость в результате инвестиций в транспорт.

6.7 Правительства должны совершенствовать сбор данных, мониторинг и исследования

Как отмечалось выше, доклад о совершенствовании данных по городскому транспорту сосредоточился на определении видов данных, нужных на каждом из этапов процесса, совершенствовании стандартов сбора, обеспечения сбора данных финансовой поддержкой и на обеспечении доступа для общественного пользования данными, особенно собранными в частном секторе. И рабочие семинары Группы, и доклад о городском общественном транспорте единодушно

подчеркнули ценность регулярного мониторинга для понимания тенденций и выявления возникающих проблем, а также сопоставления по образцам, чтобы помочь городам учиться друг у друга и улучшать собственные показатели. Наконец, была особо обозначена необходимость в более единообразной оценке новых и новаторских инструментов политики для того, чтобы города могли извлекать уроки из конкретных успехов и неудач. В особенности правительства стран могут помочь продвижению задачи повышения компетентности и навыков среди ведомств, отвечающих за регулярный сбор и мониторинг данных.

7. ОЦЕНКА ТЕЗИСОВ: НАСКОЛЬКО ОНИ СОХРАНЯЮТ АКТУАЛЬНОСТЬ?

Из работы Группы ясно, что семь Ключевых тезисов для правительств остаются существенным фактором в продвижении к транспортной стабильности в городских районах. В их рамках была выявлена группа дополнительных барьеров проведению в городах политики устойчивых пассажирских перевозок; в том числе проблемы (например, нехватка технических квалификаций/компетентности, бюджетные ограничения), возникающие по ходу *процесса* разработки и реализации стратегий городских пассажирских перевозок, особенно в период:

- постановки задач,
- оценки возможных политических решений, и
- мониторинга и оценки их результатов.

Правительствам стран надлежит сыграть свою роль, - будь то техническими, бюджетными или иными средствами поддержки, - в облегчении процесса разработки, выбора вариантов, мониторинга и оценки комплексных стратегий городских пассажирских перевозок на местном или региональном уровнях. Успехи в развитии стратегии городского транспорта должны прослеживаться во времени и оцениваться для гарантированного воздействия этих мер.

Дополнительные ключевые тезисы для Правительств

Принимая во внимание вышесказанное, и вследствие последних разработок определяется дополнительный ключевой тезис, что:

Правительства стран должны в необходимых размерах поддерживать местные и региональные власти техническими, бюджетными или иными средствами с целью развития, мониторинга и оценки интегрированной политики устойчивых городских пассажирских перевозок

Работа ЕКМТ «Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок» и ее Ключевые тезисы для правительств образуют всеобъемлющую основу политики и планирования для органов власти всех уровней - особенно общенациональных – в целях повышения устойчивости их городских транспортных систем. В свете особого внимания в последнее время к тому, как эти Тезисы применяются в различных структурах принятия решений и административных контекстах, Ключевые тезисы, похоже, сохраняют актуальность; они применимы почти в любой среде принятия решений, будь то, например, в высокой степени

делегированная нижним уровням, относительно централизованная или более свободная от регулирования среда.

При разных стартовых позициях в странах, формирующихся под влиянием разнообразных факторов, - в особенности структуры принятия решений, уровня экономического развития, размера и плотности населения городских районов в сравнении со страной в целом, - очевидно, что среди почти 50 государств, которые собираются ныне за столом ЕКМТ, не будет какого-либо одного подхода к улучшению городских пассажирских перевозок .

Однако Ключевые тезисы ЕКМТ формулируют для всех правительств общий комплекс принципов улучшения реализации политики в области городских пассажирских перевозок. Правительства, как можно надеяться, найдут в этих Ключевых тезисах эффективный, реалистичный, выполнимый способ идти вперед к более полной реализации мер политики в отношении городских пассажирских перевозок.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Городские пассажирские перевозки и устойчивое развитие: Стратегия ЕКМТ/ОЭСР 1995 г.

Эта стратегия предлагает гибкий интегрированный подход, основанный на трех скрепляющих стержнях: положительной практике, нововведениях и платности, - для стимулирования устойчивого развития городов за счет снижения объема поездок в машинокилометрах и потребления горючего. Все три стержня действуют в направлении этих целей, но более прогрессивные элементы – в Стержнях 2 и 3 -- предназначены приблизить города к достижению сокращения заторов и потребления энергии, улучшения доступа и, более высоких экологических стандартов, а также снижения издержек. Стратегия включает меры политики для разных уровней исполнительной власти. Она также стремится учесть разнообразные потребности городов разной величины. Замысел состоит в том, что все три части этой политической стратегии следует применять вместе, чтобы обеспечить принятие всеобъемлющего, долгосрочного подхода к городской устойчивости. Доклад сосредотачивается на влиянии ключевых инструментов политики, в частности:

- роли экономических стимулов и сдержек;
- роли планирования землепользования;
- потенциала схем управления движением;
- использования маркетинга, телемеханики и автоматики и других нововведений для совершенствования общественного транспорта.

Главными аспектами политического подхода ЕКМТ/ОЭСР являются следующие.

⇒ Стержень 1, *Наилучшая практика*, предполагает повышение эффективности нынешних мер планирования землепользования и управления движением – таких, как контроль парковок и обеспечение и поощрение других видов транспорта – до уровня наилучшим образом управляемых городов. Это означает более широкое применение мер, которые уже прошли проверки и испытания в городах, наряду с принятием стандартов и целевых показателей дорожной безопасности, качества окружающей среды и социального благосостояния.

⇒ Стержень 2, *Новации в политике*, означает выработку новых мер политики, чтобы сформировать городское развитие как менее зависимое от легковых автомобилей, и применение платы в связи с заторами в рамках управления движением с целью привести спрос на поездки легковыми автомобилями в соответствие с пропускной способностью дорог. Меры планирования землепользования включают решение вопросов, какого рода населенные районы должны расширяться и где следует расположить новые объекты. Интеграция землепользования и маршрутов общественного транспорта, дорог, велосипедных и пешеходных дорожек – первостепенный аспект этих мер политики, как и более жесткий и широкий контроль за ограничениями скорости на сквозных трассах и общее снижение скорости в зонах жилья и школ. Инициативы управления движением включают сбор в связи с заторами, сокращение стоянок в центральных районах города, приоритет автобусам, службы «паркуйся на окраине – дальше в центр общественным транспортом» и дальнейшие инвестиции в инфраструктуру пассажирских перевозок.

Стержень 3, *Устойчивое развитие*, состоит в ежегодно повторяющихся повышениях налогов на автомобильное топливо для поощрения более экономичных транспортных средств, сокращения поездок поодиночке в легковых автомобилях и более широком использовании видов транспорта, приемлемых с точки зрения экологии. Этот завершающий аспект пакета политики ЕКМТ/ОЭСР содержит то, что в докладе считается ключом к сокращению пробега в километрах на транспортное средство и потребляемого количества топлива: прогрессивно увеличивающийся топливный налог. В докладе делается вывод, что ежегодный рост цены топлива в размере 7 процентов в реальном выражении сократит за 20 лет пробег в расчете на транспортное средство примерно до 2/3 уровня, прогнозируемого на этот период, а количество потребляемого горючего – приблизительно до половины проецируемой величины. В соответствии со стратегией, только

этот стержень из трех способен снизить уровни CO₂ до целей, установленных в Рио-де-Жанейро в 1992 г. в связи с изменением климата. Если бы указанное повышение цены применялось вместе с мерами, входящими в Стержни 1 и 2, отмечает доклад, то, на основе предварительного анализа и с некоторым допуском на неопределенность, к 2015 году пробег на транспортное средство снизился бы примерно до 85 процентов, а потребление топлива примерно до 60 процентов от уровней 1991 г. Экономия складывалась бы из сокращения пробега легковых автомобилей приблизительно на 25 процентов, замедления роста парка частных легковых автомобилей, сдвига поездок с легковых автомобилей на общественный транспорт, увеличения велосипедного и пешеходного движения, ограниченных корректировок потребления горючего благодаря рационализации поведения водителей, повышения топливной эффективности транспортных средств по мере прогресса в конструкции двигателей.

Топливный налог повысит также эффективность политики в планировании землепользования, увеличив издержки пассажирских поездок и тем стимулируя сближение мест работы, жилья и торговых центров. Благодаря налогу шире будут использоваться системы общественного транспорта, велосипедные и пешеходные трассы.

В докладе делается вывод, что все три стержня этого пакета политики необходимы для сокращения поездок на легковых автомобилях – особенно в городах, - чтобы прийти к устойчивому городскому развитию. Вместе, утверждает стратегия, они могли бы существенно снизить экологические издержки поездок в странах ОЭСР и ЕКМТ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ (2001) в сокращении

- **Создать основы национальной политики** для устойчивых городских пассажирских перевозок, поддерживающие национальные, региональные и местные цели землепользования, пассажирских и грузовых перевозок, здравоохранения и охраны окружающей среды и влияющие на них.
- **Совершенствовать координацию и взаимодействие между учреждениями** посредством координации подходов национальной политики к городскому землепользованию, пассажирскому движению, здравоохранению и экологии; децентрализации ответственности, когда это возможно; централизации, когда это необходимо; обеспечения последовательной интегрированной основы финансирования и инвестиций со стороны национального правительства для региональных и местных мероприятий, одновременно гарантируя адекватную гибкость для местных нововведений...
- **Поощрять действенное участие общественности, партнерства и коммуникацию:**
 - Привлекать общественность ... на ранних стадиях процесса разработки стратегии и обеспечивать ее активное участие на протяжении всей реализации и мониторинга; стремиться к партнерствам с различными сторонами, заинтересованными в транспортной системе ...; Информировать клиентов транспортной системы и поддерживать с ними контакт...
- **Обеспечивать рамки поддерживающего законодательства и регулирования**
 - Обеспечить, чтобы правила и регламенты для общественного транспорта ясно конкретизировали относительные роли общественного и частного секторов в предоставлении и финансировании услуг и инфраструктуры; Обеспечить поддержку мер стимулирования велосипедного и пешего движения в городских районах, а также инструментов управления спросом на перевозки... в рамках законодательства и регулирования; В полной мере интегрировать цели качества воздуха, парникового газа, шума и другие экологические цели в политику транспорта и землепользования и принять технические стандарты (и строго следить за их соблюдением) для транспортных средств и топлив ...
- **Обеспечить всеобъемлющую структуру ценообразования и налогообложения** (которая посылает) правильные сигналы, стимулирующие устойчивый городской транспорт во всех секторах.
- **Рационализировать финансовые и инвестиционные потоки.**
 - Канализировать поступления от инициатив в отношении платных услуг (например, сборы за пользование дорогами или в связи с заторами, штрафы за стоянку и т.д.) таким образом, чтобы выгоды могли почувствовать те, кто несет расходы; Распределять средства (инвестиционные или иные) сбалансированно между различными способами пассажирских перевозок с тем, чтобы максимизировать производительность системы городского транспорта и избегать развития одного вида транспорта в ущерб какому-либо другому. Решения о финансировании должны основываться на оценке сопоставимых воздействий конкретных видов транспорта на экологию, экономику и равноправие. Кроме того, решения об инвестициях в инфраструктуру должны в полной мере учитывать задачи управления спросом на услуги транспорта.
 - Взвесить национальные инвестиции и финансирование для столиц в сравнении с

потребностями в средствах городов второго и третьего уровней.

- **Совершенствовать сбор данных, мониторинг и исследования**

- (...)данные по городам, в частности о пассажирских перевозках, землепользовании и их взаимодействии, остаются скудными, разнородными и часто в целом низкокачественными. Сбор данных не согласован между городами, и методы сбора часто подвергаются в том или ином городе изменениям. Правительства стран могут проявлять инициативу или поддерживать мероприятия по повышению совместимости в сборе данных.
- Осуществлять последовательный мониторинг реализации мер в отношении городских пассажирских перевозок и землепользования и их связи с целями здравоохранения и охраны окружающей среды (...) и организовывать и финансировать исследования, разработку и апробацию потенциальных решений по стимулированию устойчивых городских пассажирских перевозок и землепользования. Поощрять обмен наилучшей практикой (...)

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Техническое задание

Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок : Двигаясь вперед (в сокращении)

Цели проекта

Главные цели нынешней фазы работы – продвигать выводы работы «Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок», в частности, «Ключевые тезисы для правительств», одобренные на сессии Совета Министров в Лиссабоне в 2001 г. Используя поручение лиссабонской сессии как ориентир в этой работе, стараться уточнить, как эти рекомендации об исполнении можно реализовать в странах членах и ассоциированных членах ЕКМТ. Эта работа попытается сделать Ключевые тезисы более подходящими и применимыми в странах ЕКМТ, наращивая тем самым потенциал для реализации мер политики в отношении устойчивых городских пассажирских перевозок на национальном и местном уровнях.

Эта работа строится вокруг трех основных элементов:

- Серии рабочих семинаров (мастерских) для тестирования, распространения и продвижения выводов и рекомендаций данной работы;
- Серии исследований по конкретным темам политики городских пассажирских перевозок, которые будут способствовать пониманию политики и организационных барьеров на пути ее реализации. Они включают дальнейший поиск путей повышения совместимости в сборе и мониторинге данных по городам;
- И, с использованием предыдущих элементов в качестве исходных сведений, разработки для национальных правительств руководящих принципов реализации мер политики по обеспечению устойчивых городских пассажирских перевозок.

Слагаемые проекта

1. Мастерские для «тестирования», распространения и продвижения выводов и рекомендаций данной работы на региональном/местном уровнях. Цель этих рабочих семинаров:

- продвигать и распространять выводы и рекомендации работы о реализации, особенно Ключевые тезисы для правительств;
- оценить уместность и применимость этих выводов о реализации в разных «макрорегионах», системах и структурах правительства и при разных ситуациях и потребностях городских пассажирских перевозок.

(Были проведены три указанных ниже мастерских:

- *США*
 - *Министерство транспорта США было организатором первой мастерской «Содействие успешной реализации мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок, 5-7 ноября 2003 г. в Вашингтоне, округ Колумбия.*
- *Россия и другие страны СНГ*
 - *Министерство транспорта Российской Федерации организовало мастерскую «Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских поездок в России и других странах СНГ» 30 сентября-1 октября 2004 г. в Москве.*
- *Япония и другие азиатско-тихоокеанские страны*
 - *Министерство земель, инфраструктуры и транспорта Японии организовало третью мастерскую в серии : Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок в Японии и других странах Азии и Тихого океана, 2-3 марта 2005 г. в Токио).*

.../...

Техническое задание

**Реализация мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок: Двигаясь вперед
(продолжение)**

2 Исследования по конкретным темам

- Совершенствование сбора и мониторинга данных о городских пассажирских перевозках
- Организация и финансирование общественного транспорта
- Меры национальной политики в отношении велосипедного движения

3 - Ориентиры для правительств по реализации мер политики устойчивых городских пассажирских перевозок будут подготовлены в качестве окончательного результата проекта с использованием выводов серии мастерских и исследований по конкретным темам.

Организация проекта и надзор

Проект будет выполняться Секретариатом ЕСМТ в координации с коллегами в ОЭСР, ЕК и других международных организациях. Надзор, как и прежде, будет осуществлять Руководящая группа по устойчивым городским пассажирским перевозкам.