



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/AC.21/2001/1
EUR/00/5026094/1
17 January 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
ЕВРОПЕЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО**

Обзор документов в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья

Рекомендации относительно последующей деятельности

Обзорный доклад

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме		6
Введение	1 - 21	10
A. История вопроса	1 - 5	10
B. Выполненная работа	6 - 21	11
I. ТЕНДЕНЦИИ И ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ В РАЗВИТИИ ТРАНСПОРТА	22 - 46	17
A. Экономические аспекты развития транспорта	24 - 29	17
B. Тенденции развития транспорта	30 - 41	19
C. Движущие силы на транспорте	42 - 46	23
II. ВОЗДЕЙСТВИЕ ТРАНСПОРТА НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЗДОРОВЬЕ	47 - 73	26
A. Воздействие транспорта на окружающую среду	47 - 52	26
B. Воздействие транспорта на здоровье	53 - 73	28
III. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ	74 - 90	35
A. Интеграция секторов транспорта, охраны окружающей среды и здоровья	82 - 83	38
B. Решение связанных с транспортом проблем окружающей среды и здоровья в городских районах	84 - 90	41

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА ВЫЯВЛЕННЫЕ КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ	91 - 158	46
А. Интеграция секторов транспорта, окружающей среды и здравоохранения	99 - 128	48
В. Решение связанных с транспортом проблем окружающей среды и здоровья в городских районах	129 - 158	55
V. РЕКОМЕНДАЦИИ	159 - 191	65
А. Рамочная конвенция	163 - 188	67
В. Дальнейшее повышение эффективности современных международных мер реагирования.....	189 - 190	75
С. Укрепление сотрудничества между организациями и проектами	191	78

ПЕРЕЧЕНЬ АББРЕВИАТУР И АКРОНИМОВ

ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦЕИ	Центральноевропейская инициатива
КОВИ	Организация консультантов - инженеров и плановщиков КОВИ, АС
КУР	Комиссия по устойчивому развитию
ЕК	Европейская комиссия
ЕФВ	Европейская федерация велосипедистов
ЕКМТ	Европейская конференция министров транспорта
ЕАОС	Европейское агентство по окружающей среде
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ЕС	Европейский союз
ФМЭПР	Фонд международного экологического права и развития
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
МПО	Межправительственные организации
ИМО	Международная морская организация
ИНФРАС	Консультативная группа по анализу и осуществлению стратегий, Цюрих
МОВОС	Международное общество врачей в защиту интересов окружающей среды
НПО	Неправительственные организации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПСД	Программа совместных действий

РЭЦ	Региональный экологический центр
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
ЕФТОС	Европейская федерация по транспорту и окружающей среде
МПДТОС	Механизм представления докладов по транспорту и окружающей среде
ЮНСЕД	Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
МСЖД	Международный союз железных дорог
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

Резюме

На третьей Конференции на уровне министров "Окружающая среда и здоровье" (Лондон, 16-18 июня 1999 года) министры стран Европейского региона решили усовершенствовать и согласовать механизм реализации существующих законодательных положений и стратегических мер для решения возникающих в связи с транспортной деятельностью проблем окружающей среды и здоровья и при необходимости продолжать их развитие. Они также сочли целесообразным рассмотреть практическую возможность принятия новых мер на международном уровне при условии, что они не будут дублировать, но лишь дополнят уже проводимые или готовящиеся мероприятия и будут использовать их синергический эффект. Поэтому министры обратились к ВОЗ и ЕЭК ООН с настоятельной просьбой совместно и в сотрудничестве с другими международными организациями подготовить обзор соответствующих существующих соглашений и правовых документов с рекомендациями относительно необходимых последующих шагов. Настоящий доклад был составлен в соответствии с этой просьбой министров.

В первых главах доклада содержатся анализ тенденций и движущих сил в развитии транспорта, а также оценка воздействия транспорта на здоровье человека и окружающую среду. В полной мере признается важнейшая роль транспорта в социально-экономическом развитии и в повышении уровня благосостояния нашего общества. Транспортный сектор вносит значительный вклад в экономический рост. Кроме того, повышение эффективности и качества транспортных услуг открывает новые рыночные возможности посредством сокращения издержек и рисков для продаваемых товаров. Однако продолжающееся расширение транспортного рынка, в котором доминирующее положение занимает автомобильный транспорт, вызывает серьезную обеспокоенность с точки зрения долгосрочной устойчивости нынешних тенденций в области мобильности. Действительно, на протяжении последних 30 лет объемы перевозок и количество механических транспортных средств в Европе постоянно возрастают. Этот рост стимулируется комплексным сочетанием экономических, социально-демографических, географических, технологических и других факторов; более высокими доходами, технологическим развитием, интернационализацией и постепенным устранением препятствий для международной торговли, снижением транспортных издержек, иным представлением об издержках, изменениями в структурах производства и потребления, а также такими социальными факторами, как увеличение продолжительности времени, которое можно тратить на цели отдыха, и изменения в образе жизни.

Все более ощутимые проявления воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье ставят вызванные транспортной деятельностью проблемы на приоритетное место в международной политике. Дорожно-транспортные происшествия являются одной из основных причин смерти и инвалидности, а от шума в результате движения транспортных средств страдает все большее число граждан. Атмосферное загрязнение от транспорта является причиной некоторых из наиболее известных экологических последствий и связано с тяжелыми проблемами для здоровья человека. Большая часть последствий проявляется вблизи места выброса загрязняющих веществ, например в зонах городских районов с высокой плотностью движения. Другие загрязняющие вещества перемещаются на большие расстояния, некоторые даже на тысячи километров, прежде чем они оседают на поверхность земли, причиняя ущерб уязвимым экосистемам. Некоторые из последствий загрязнения в результате транспортной деятельности становятся очевидными лишь спустя значительное время и оказывают глобальное воздействие, например на климат, независимо от источников происхождения выбросов.

Ввиду этого, в последующих главах доклада основное внимание уделяется приоритетным областям, где, как считается, дальнейшие шаги окажутся необходимыми и эффективными для борьбы с последствиями транспорта для окружающей среды и здоровья. Выявленные ключевые задачи заключаются в необходимости обеспечения интеграции секторов транспорта, охраны окружающей среды и здоровья, в частности применительно к процессам принятия решений, мониторингу и оценке воздействия, а также к связанным с транспортом проблемам окружающей среды и здоровья в городских районах, включая меры в области планирования землепользования, управления спросом, интермодальности и снижения шума.

Правительства активно решают широкий круг вопросов в области транспорта, охраны окружающей среды и здоровья как на международном, так и региональном уровнях с помощью многочисленных правовых документов и стратегических мер реагирования. Однако, даже несмотря на то, что все эти документы и стратегические решения необходимы и являются важными шагами вперед, требуются дополнительные усилия. В обзоре современных международных мер реагирования выделен ряд "пробелов" в существующем законодательстве и рассматриваются выявленные ключевые проблемы, а также вопрос об отсутствии общеевропейской стратегии стимулирования межсекторального сотрудничества и необходимости использования синергического эффекта применительно к стратегиям и законодательству.

В заключительной главе настоящего доклада представлены рекомендации, предусматривающие более решительные меры реагирования в приоритетных областях. Эти рекомендации должны служить основой для принятия решений на совещании

высокого уровня с участием представителей министров транспорта, охраны окружающей среды и здравоохранения, которое планируется провести в мае 2001 года. Выделены три основных вида деятельности:

- подготовка нового международного правового документа, а именно рамочной конвенции по транспорту, учитывающему требования и интересы охраны здоровья и окружающей среды, с уделением особого внимания интеграции и городским районам;
- доработка существующих международных документов;
- укрепление сотрудничества с другими организациями и проектами.

В качестве одного из приемлемых способов решения проблем окружающей среды и здоровья, вызванных транспортной деятельностью и связанных с интеграцией и городскими районами, рекомендуется инициировать процесс переговоров по рамочной конвенции по транспорту, учитывающему требования охраны здоровья и окружающей среды. Рассмотрение ключевых проблем устойчивого развития транспорта требует логически взаимосвязанных, комплексных и долгосрочных решений, позволяющих задействовать все соответствующие стороны на международном, национальном, региональном и местном уровнях и объединить их усилия. Просто восполнить пробелы в сфере применения и реализации существующих правовых документов и стратегических мер представляется недостаточным. Для объединения всех заинтересованных сторон и использования синергического эффекта международных действий, направленных на достижение аналогичных целей в Европе в целом и в национальных масштабах, потребуется всеобъемлющий подход.

Во-вторых, сферой для дальнейших действий, требующей особо пристального внимания, являются городские районы, где осуществляется большая часть транспортной деятельности и где население подвергается наиболее неблагоприятному воздействию транспорта. Сферы, в которых можно повысить эффективность проводимых мероприятий, включают, в частности, планирование землепользования, управление транспортным спросом и создание рыночных условий для более устойчивого развития транспорта. Необходимо еще активнее поощрять и стимулировать развитие общественного транспорта и изменения в структуре распределения перевозок по видам транспорта путем сокращения объема движения механических транспортных средств и расширения возможностей для велосипедного и пешеходного движения. Огромным преимуществам для здоровья и окружающей среды, которые можно извлечь из стимулирования велосипедного и пешеходного движения в городских районах, в процессе

принятия решений еще уделяется недостаточное внимание. Принятие нормативных положений по сокращению общего уровня шума, особенно в городских районах по всей Европе, позволило бы восполнить пробелы в существующем международном законодательстве.

По различным соображениям в качестве наиболее подходящего и эффективного нормотворческого подхода для решения этих ключевых проблем на общеевропейском уровне предлагается рамочная конвенция. Преимущество такой рамочной конвенции заключается прежде всего в ее гибкости; вместо того, чтобы просто попытаться кодифицировать межсекторальный режим, она позволяет постепенно конкретизировать обязательства тех сторон, которые готовы и способны двигаться вперед. Кроме того, рамочная конвенция может использоваться для содействия достижению широкого консенсуса в отношении имеющихся фактологических данных и принятия надлежащих международных и национальных мер реагирования. Более того, подход на основе рамочной конвенции соответствует последним тенденциям в международном праве, поскольку, как представляется, он пригоден также для решения проблем, в связи с которыми особое значение имеет принцип субсидиарности, и, позволяет, например, разрабатывать стратегические направления деятельности с использованием оптимальной практики, применяемой как на национальном, так и на местном уровнях.

Параллельно с ведением переговоров по новому международному документу рекомендуется совершенствовать механизмы применения существующих международных соглашений и правовых документов в области транспорта, охраны здоровья и окружающей среды и продолжать их доработку. В докладе содержатся конкретные рекомендации по изменению ряда таких правовых документов. Рекомендуемые мероприятия следует проводить при максимально активном участии трех секторов. Этот подход, дополненный мерами по совершенствованию механизмов мониторинга и осуществления, способствовал бы созданию более эффективной транспортной системы, учитывающей требования охраны здоровья и окружающей среды.

В-третьих, многое может быть достигнуто через посредство существующих учреждений, и некоторые из выявленных пробелов в современных международных мерах реагирования можно наилучшим и наиболее оперативным образом восполнить в рамках проводимых мероприятий и путем дальнейшего укрепления сотрудничества между соответствующими организациями и проектами.

Введение

А. История вопроса

1. Долгосрочный подход к проблеме устойчивого развития транспорта становится все более актуальным в международной дискуссии по вопросу устойчивого развития.
2. В Повестке дня на XXI век, принятой в 1992 году Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, транспорт выделен в качестве одного из приоритетных направлений деятельности на национальном и международном уровнях. ЕЭК ООН приняла этот вызов, инициировав подготовительный процесс, приведший к принятию Венской декларации и Программы совместных действий (ПСД) на Региональной конференции по транспорту и окружающей среде в 1997 году.
3. Комитет по внутреннему транспорту ЕЭК ООН занимается проблемами безопасности и охраны окружающей среды, создаваемыми внутренним транспортом, главным образом посредством разработки международных правовых документов, направленных на устранение конкретных проблем, связанных с воздействием автомобильного транспорта, и поощрение развития более устойчивых видов транспорта. Наиболее важными правовыми документами ЕЭК ООН являются Конвенции о дорожном движении и о дорожных знаках и сигналах и дополняющие их Европейские соглашения, а также Соглашение о конструкции транспортных средств 1958 года.
4. Работой над этими проблемами в рамках Совета Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ), начало которой было положено в принятой в 1989 году "Резолюции № 66" по транспорту и окружающей среде, также занимаются министры транспорта.
5. В ходе подготовки к третьей Конференции на уровне министров "Окружающая среда и здоровье"¹ (Лондон, 16-18 июня 1999 года) был разработан вопросник, с помощью которого министры по окружающей среде и здравоохранения государств - членов Европейского региона ВОЗ выделили в качестве приоритетных направлений деятельности проблемы, связанные с транспортом, окружающей средой и охраной здоровья. В результате этого было принято решение начать переговорный процесс с участием

¹ Министры по охране окружающей среды и здравоохранению государств - членов европейского региона ВОЗ сотрудничают в рамках общего процесса совместных конференций министров. Первые две конференции состоялись во Франкфурте в 1989 году и Хельсинки в 1994 году.

министров транспорта, окружающей среды и здравоохранения, итогом которого явилось принятие на Лондонской конференции Хартии по транспорту, окружающей среде и охране здоровья. В этой Хартии страны подтвердили свою приверженность делу развития транспорта, отвечающего интересам охраны здоровья и окружающей среды. Они заявили также о своем намерении следить за ходом реализации и осуществлять мониторинг выполнения плана действий, предусмотренного вышеупомянутой Хартией. В частности, министры рекомендовали:

"ВОЗ и ЕЭК ООН совместно и в сотрудничестве с другими международными организациями представить обзор соответствующих существующих соглашений и правовых документов с целью надлежащего улучшения и согласования их выполнения и при необходимости их дальнейшей доработки и развития. Доклад по данному обзору должен быть представлен не позднее весны 2000 года и содержать рекомендации по всем необходимым дальнейшим мерам. В этом докладе должны быть рассмотрены возможность новых юридических необязательных действий, а также вопрос об осуществимости, необходимости и содержании нового юридически обязательного документа (например, конвенции по транспорту, окружающей среде и охране здоровья) с уделением особого внимания повышению значимости существующих соглашений и предупреждению ненужного дублирования и параллелизма. Решение о переговорах по такому документу должно быть принято в максимально короткий срок после представления доклада на совещании министров транспорта, окружающей среды и здравоохранения государств-членов или их представителей, которое должно быть созвано для этой цели ВОЗ и ЕЭК ООН не позднее конца 2000 года".

В. Выполненная работа

В соответствии с рекомендацией министров ВОЗ и ЕЭК ООН подготовили с помощью консультантов и при поддержке министерства по вопросам окружающей среды Дании, министерства устройства территории и охраны окружающей среды Франции, Швейцарского агентства по охране окружающей среды, лесов и ландшафтов и ЮНЕП ряд справочных документов, а именно:

- *Цели и задачи политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, представленные в важнейших региональных декларациях, - документ, подготовленный ЕЭК ООН (документ ЕЭК с изложением политических целей);*

- *Список соглашений и правовых документов, имеющих отношение к транспорту, окружающей среде и здоровью, подготовленный КОВИ с консультативной помощью ЕЭК ООН и ВОЗ и при финансовой поддержке правительства Дании (список КОВИ);*
- *Обзор хода реализации и эффективности существующих документов по политике в области транспорта, окружающей среде и охраны здоровья их потенциальных возможностей для улучшения здоровья, подготовленный под руководством ВОЗ при поддержке правительства Франции и ЮНЕП (обзор хода осуществления ВОЗ).*

7. Первые два документа были представлены и обсуждались на совместном совещании ВОЗ-ЕЭК ООН, которое состоялось в Женеве 9 февраля 2000 года и на котором было решено:

a) провести обзор хода реализации/контроля за применением существующих правовых документов и оценить их эффективность с точки зрения достижения установленных политических целей и показателей;

b) сосредоточить внимание на документах, учитывающих аспекты межсекторальной интеграции, включая участие органов здравоохранения в процессах принятия решений по транспортной политике;

c) представить информацию о потенциальном воздействии существующих документов в области политики на здоровье; и

d) определить приоритеты (среди вопросов, рассмотренных в Хартии и Венской декларации) с уделением особого внимания их политическим и юридическим аспектам в целях выявления пробелов и подготовки рекомендаций для их восполнения.

Обзор хода осуществления, проведенный ВОЗ, был направлен на выполнение вышеупомянутых задач.

8. На втором совместном совещании ВОЗ-ЕЭК ООН, состоявшемся в Женеве 7 июня 2000 года, было решено:

a) завершить работу по выявлению и анализу пробелов в существующих документах;

b) создать неофициальную рабочую группу в составе представителей международных организаций (ЮНЕП, РЭЦ, ОЭСР, ЕК, ЕКМТ), государств-членов (Венгрии, Дании, Соединенного Королевства) и неправительственных организаций (ЕФТОС, МОВОС), которой следует наладить тесное сотрудничество с секретариатами ЕЭК ООН и ВОЗ при подготовке доклада, содержащего анализ пробелов;

c) подготовить обзорный доклад, основанный на представленных ранее справочных документах, включая заверченный анализ пробелов, и сформулировать возможные рекомендации для министров по будущим шагам, которые необходимо предпринять, в соответствии с просьбой, содержащейся в Лондонской декларации и Хартии.

9. 11 июля 2000 года в Женеве состоялось совещание неофициальной рабочей группы, для того чтобы дать возможность заинтересованным государствам-членам и международным организациям продолжить обсуждение:

- соответствующих критериев для определения приоритетных областей деятельности;
- методологии продолжения анализа пробелов в международном законодательстве применительно к этим приоритетным областям; и
- вытекающих из этого рекомендаций по дальнейшим действиям.

10. Третье совещание ВОЗ-ЕЭК ООН состоялось 5 сентября 2000 года, на котором участники рассмотрели и прокомментировали подготовленный секретариатами проект обзорного доклада. Это совещание:

a) решило, что замечания и материалы, представленные государствами-членами и другими заинтересованными участниками в ходе и после совещания, будут должным образом учтены двумя секретариатами при подготовке окончательного доклада;

b) постановило, что совещание на высоком уровне с участием министров транспорта, окружающей среды и здравоохранения или их представителей, которое должно быть созвано для принятия решений по содержащимся в этом докладе рекомендациям, состоится весной 2001 года;

с) подчеркнуло важность согласования позиций стран в отношении этих рекомендаций и обратилось к участникам с настоятельным призывом своевременно до совещания на высоком уровне провести необходимые межсекторальные консультации.

Обзорный доклад

11. Настоящий доклад был подготовлен в ответ на просьбу Лондонской конференции министров и в соответствии с рекомендацией государств-членов и организаций, представленных на трех совместных совещаниях ВОЗ-ЕЭК ООН.

12. В этом докладе внимание сосредоточено на перечне приоритетных областей дальнейшей деятельности и содержится обзор международных мер реагирования в данных областях. В нем рассматриваются также возможность новых юридически необязательных мер, вопрос о практической осуществимости, необходимости и содержании нового юридически обязательного документа и другие меры, такие, как совершенствование существующих документов.

13. Содержащиеся в настоящем докладе рекомендации служат для информирования совещания министров или их представителей, которое будет созвано ВОЗ и ЕЭК ООН, в соответствии с просьбой, содержащейся в Хартии по транспорту, окружающей среде и охране здоровья и в декларации Лондонской конференции.

14. Настоящий доклад включает резюме, введение и пять глав:

- глава I содержит описание важнейших тенденций и движущих сил в развитии транспорта;
- глава II содержит описание последствий транспортной деятельности для окружающей среды и здоровья;
- в главе III излагаются ключевые проблемы для достижения целей более устойчивого развития транспорта и более полной интеграции аспектов охраны окружающей среды и здоровья в транспортные стратегии;
- глава IV содержит обзор международных мер реагирования на выявленные ключевые проблемы, в том числе основные недостатки и слабые стороны современных международных мер реагирования;

- в главе V приводится описание основных рекомендаций относительно необходимости принятия более решительных мер реагирования.

15. В настоящем докладе лишь весьма сжато затрагивается обширная тема интернализации. Существует общая договоренность о необходимости интернализации внешних издержек транспорта. Меры с этой целью направлены на сокращение негативного воздействия на здоровье и окружающую среду и уменьшение перегруженности, но при этом должны обеспечивать возможность для личного выбора в условиях либерализованного транспортного рынка.

16. Для содействия интернализации внешних издержек был рассмотрен ряд рекомендаций, которые, например, включают внедрение новой системы взимания платы за пользование дорогами с большегрузных транспортных средств, основанной на учете издержек за инфраструктуру и внешних издержек, ассигнование доходов от налогообложения за использование дорог и введение налогов на топливо для финансирования инфраструктуры общественного транспорта на национальном уровне или местных инициатив для повышения качества обслуживания общественным транспортом, ограничение объема движения и расширение возможностей для пешеходного и велосипедного движения либо создание механизмов, позволяющих более точно учитывать в страховых взносах на легковые автомобили реальные риски и полные издержки, связанные с дорожно-транспортными происшествиями.

17. Ввиду своей сложности этот вопрос заслуживает отдельного рассмотрения. Следует произвести более тщательный анализ для создания достаточной основы в целях подготовки конкретных рекомендаций по дальнейшим мерам, которые позволяли бы в полной степени учитывать аспекты интернализации.

18. Основное внимание в настоящем докладе уделяется автомобильному транспорту, поскольку на него приходится самая значительная доля пассажирских и грузовых перевозок. Кроме того, из всех видов транспорта автомобили оказывают наибольшее воздействие на окружающую среду и здоровье.

19. Настоящий доклад подготовлен в результате совместных усилий секретариатов ВОЗ и ЕЭК ООН, которые хотели бы выразить признательность правительствам Дании, Швейцарии, а также ЮНЕП за содействие при проведении различных исследований общего характера и оказании необходимой консультативной помощи для составления этого обзорного доклада.

20. Вышеупомянутые секретариаты также хотели бы выразить признательность ЕКМТ, ОЭСР, ЮНЕП, ЕФВ, ФМЭПР, ИНФРАС и МОВОС за оказание экспертной поддержки при подготовке этого обзора документов, имеющих отношение к транспорту, окружающей среде и здоровью.

21. Секретариаты хотели бы также выразить признательность за вклад и конструктивное содействие со стороны государств-членов, международных организаций и неправительственных организаций в ходе и по окончании трех совместных совещаний ВОЗ-ЕЭК ООН.

I. ТЕНДЕНЦИИ И ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ В РАЗВИТИИ ТРАНСПОРТА

22. Транспорт играет крайне важную роль в социально-экономическом развитии и в повышении благосостояния нашего общества. Он обеспечивает доступ к местам работы, жилью, товарам и услугам, а также мобильность населения. Кроме того, эффективное транспортное обслуживание является неотъемлемым условием европейской экономической и социальной интеграции и доступа к периферийным и изолированным районам.

23. Однако продолжающийся рост объема перевозок, в котором доминирующее положение занимает автомобильный транспорт, вызывает серьезную озабоченность с точки зрения долгосрочной устойчивости нынешних тенденций в области мобильности. В частности, все более очевидные значительные негативные последствия транспортной деятельности для окружающей среды и здоровья (этот вопрос рассматривается ниже в главе II настоящего доклада) вызывают необходимость эффективного решения вопросов, связанных с транспортом, путем уделения им приоритетного внимания в международной политической повестке дня.

A. Экономические аспекты развития транспорта

24. По мере социально-экономического развития в Европе, интеграции экономики и сближения стран объем транспортной деятельности, и особенно объем международных перевозок грузов и пассажиров, в последние годы постоянно возрастал. Сегодня на долю транспортного сектора приходится почти 10% ВВП и рабочих мест в Европе.

25. Транспортный сектор является одним из важнейших экономических факторов и вносит значительный вклад в экономический рост. Повышение эффективности и качества транспортного обслуживания, особенно на автомобильном и воздушном транспорте, в условиях все более либерализованных и конкурентоспособных рынков открыли новые рыночные возможности посредством существенного сокращения издержек и рисков для перевозимых товаров. Кроме того, сама по себе транспортная отрасль, особенно производство механических транспортных средств, частей и аксессуаров для механических транспортных средств и предоставление вспомогательных услуг, являются сегодня в Европе одной из важнейших областей развития промышленности и во все большей степени сферы услуг.

26. Однако внешние издержки транспорта, т.е. издержки, которые не покрываются теми, кто их создает, также, согласно приводимым в последних исследованиях оценкам, составляют в западноевропейских странах почти 10% ВВП, или 658 млрд. евро². Здесь приводятся, вероятно, неполные данные, поскольку в них учитываются только некоторые последствия транспортной деятельности (дорожно-транспортные происшествия, воздействие на окружающую среду и перегруженность), но не принимаются во внимание другие факторы (такие, как, например, воздействие на физическую активность и психо-социологические последствия).

27. В последние десятилетия правительства все чаще ограничивают свою роль предложением базовой транспортной инфраструктуры и созданием национальных и во все большей степени международных нормативных рамочных условий, в которых рыночные механизмы повышают эффективность транспортного обслуживания, что тем самым определяет спрос и предложение на перевозки, а также их распределение среди всех видов транспорта в пользу автомобильного транспорта.

28. С экономической точки зрения во внешних издержках, связанных с охраной окружающей среды и здоровья, должны учитываться инвестиции в инфраструктуру. Поскольку пользователи не покрывают полных издержек транспорта, сам по себе их выбор не способствует максимальному повышению благосостояния общества в целом. Это влечет за собой нерациональное использование ресурсов, негативно влияет на эффективность функционирования рынков и может стимулировать экологически неблагоприятное поведение.

29. Многие негативные последствия функционирования существующих транспортных систем для окружающей среды и здоровья в непропорционально высокой степени отражаются на наиболее уязвимых группах населения. Нерациональные капиталовложения могут стать причиной явно нездорового образа жизни будущих поколений.

² В этой оценке к западноевропейским странам относят 15 государств - членов ЕС, Норвегию и Швейцарию. *"External costs of transport (accidents, environmental and congestion costs) in western Europe"*, INFRAS Zurich, IWW University of Karlsruhe, 2000.

В. Тенденции развития транспорта

30. В целом для достижения более устойчивой динамики развития транспорта и более полной интеграции аспектов окружающей среды и здоровья в транспортные стратегии в Европе необходимо сделать еще очень многое. В недавно подготовленном ЕАОС³ исследовании "Предупреждение для окружающей среды-2000" и МПДТОС, в проекте ЭУТ ОЭСР⁴ и в докладах по обзорам результативности экологической деятельности (ОРЭД) ЕЭК ООН приводится описание ряда тенденций, которые вызывают обеспокоенность.

31. На протяжении последних 30 лет объемы перевозок и число механических транспортных средств в Европе постоянно возрастает. В Европейском союзе за последние 25 лет объем пассажирских и грузовых перевозок увеличился более чем в два раза, а количество частных легковых автомобилей приближается к показателю, составляющему один легковой автомобиль на двух жителей⁵. Темпы такого роста соответствуют динамике ВВП. Недавно эти тенденции стали вызывать особую озабоченность в ряде центрально- и восточноевропейских стран⁶, что объясняется ожидаемым быстрым экономическим ростом⁷ и историческим опытом, свидетельствующим о тесной взаимозависимости между экономическим ростом и увеличением объема перевозок.

32. Автомобильный транспорт продолжает увеличивать свою долю на рынке по отношению к другим видам транспорта. В странах с развитой рыночной экономикой это происходит как на пассажирском, так и на грузовом транспорте. Сегодня в этих странах на долю индивидуального пассажирского автотранспорта приходится более 80% от

³ *Environmental Signal 2000* (ЕЕА, 2000) и *Are we moving in the right direction? Indicators in transport and environment integration in the EU. TERM 2000* (ЕЕА, 2000).

⁴ *Indicators for the integration of environmental concerns into transport policies* (OECD, 1999). *Towards sustainable development in the CEI countries* (UNEP/OECD/Austrian Federal Ministry for Environment, Youth and Family Affairs), Vienna, May 1999.

⁵ *Environmental Signal 2000* (ЕЕА, 2000) и *Are we moving in the right direction? Indicators in transport and environment integration in the EU. TERM 2000* (ЕЕА, 2000).

⁶ Таких, как Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония.

⁷ *Towards sustainable development in the CEI countries* (там же). *Environment in the European Union at the turn of the century*, ЕЕА, 1999.

общего объема перевозок. Аналогичная ситуация складывается также в странах переходного периода, где бытует мнение, что индивидуальный автотранспорт является выражением личной свободы и экономического успеха, и где на грузовом транспорте из-за отсутствия конкурентоспособных альтернативных вариантов все более доминирующее положение занимает автомобильный транспорт, даже в секторе перевозок на чрезвычайно большие расстояния, которые с точки зрения здравого смысла, вероятно, являются исключительной привилегией железнодорожного, морского или даже воздушного транспорта.

33. В Центральной и Восточной Европе общественный транспорт и железнодорожный транспорт раньше играли весьма значительную роль, однако эти виды транспорта быстро сдают свои позиции перед натиском индивидуального автотранспорта, что отчасти объясняется нехваткой капиталовложений и недостаточным объемом расходов на текущее содержание их инфраструктуры и парков. Если нынешняя политика будет продолжаться, то, как прогнозируют исследования, проведенные в 14 центрально- и восточноевропейских странах и в новых независимых государствах, по сравнению с уровнями 1994 года к 2010 году использование пассажирских легковых автомобилей удвоится; к 2030 году оно повысится еще на 150%. Как ожидается, объем автомобильных грузовых перевозок будет расти еще быстрее⁸.

34. В нынешних условиях предприятия железнодорожного, внутреннего водного транспорта и комбинированных перевозок⁹ вряд ли смогут реально проникнуть в сегмент рынка, занятый автомобильным транспортом, и даже будут не способны взять на себя значительную часть ожидаемого 50-процентного роста объема грузовых перевозок в Европе в течение следующих 10-15 лет.

35. Развитие региональных транспортных инфраструктур, которое происходило без надлежащей координации со стратегиями в области землепользования и охраны окружающей среды, стимулировало рост городов и функциональную изоляцию периферийных районов. Общественный транспорт в этих малонаселенных районах

⁸ *Towards sustainable transport in the CEI countries*. CEI, Central European Initiative, UNEP, OECD, Austrian Federal Ministry for Environment, Youth and Family, Vienna 1999.

⁹ Комбинированная перевозка, согласно совместному определению ЕЭК ООН, ЕК и ЕКМТ, - это интермодальная перевозка, в рамках которой большая часть рейса приходится на железнодорожный, внутренний водный или морской транспорт и любой начальный и конечный отрезок пути, на котором используется автомобильный транспорт, является максимально коротким.

неэкономичен, а найденные решения для ограничения использования индивидуального автотранспорта и для удовлетворения потребностей населения в мобильности и доступе к другим местам без легковых автомобилей зачастую имеют весьма незначительный эффект.

36. Наиболее быстро развивающимся видом пассажирского транспорта является воздушный транспорт; его рыночная доля в странах ЕС уже превышает долю железнодорожного транспорта. Согласно ИАТА, в период с 1985 по 1988 годы объем воздушных пассажирских перевозок в Европе возрос более чем в два раза (средний прирост составляет почти 7% в год), и, как ожидается, общий спрос на этот вид транспорта будет продолжать расти. По оценкам, в период с 1998 по 2015 годы объем воздушных пассажирских перевозок в Европе также увеличится более чем в два раза и достигнет почти 1 100 млн. пассажиров в год¹⁰.

37. Аналогичный рост наблюдается и на морском транспорте. В течение последнего десятилетия на глобальном уровне объем морских перевозок возрастает приблизительно на 5% в год. Доля контейнерных грузов, перевозимых морским транспортом, увеличивается приблизительно на 6-8% в год¹¹. Отмечается тенденция к созданию более быстроходных судов, в результате чего повышаются энергетические потребности. В свою очередь рост потребления энергии ведет к повышению уровня выбросов двуокиси углерода. Новая стратегия развития морского транспорта, определенная в 1996 году Европейской комиссией (СОМ (96) 81) направлена, в частности, на стимулирование морских перевозок на короткие расстояния. Этот вид перевозок является экологически более безопасной альтернативой автомобильному транспорту. В период с 1990 по 1997 годы отмечался 23-процентный прирост грузооборота в секторе морских перевозок на короткие расстояния, однако этот показатель по-прежнему ниже аналогичного показателя на автомобильном транспорте. Для того чтобы морские перевозки на короткие расстояния стали жизнеспособной альтернативой, они должны быть лучше интегрированы в логистическую транспортную цепь, поэтому необходимо укреплять взаимосвязь сектора с другими видами транспорта.

¹⁰ European Air Traffic Forecasts 1985-2015, produced by IATA, January 2000, for Air Transport Action Group - ATAG.

¹¹ The Institute of Shipping Analysis, Sweden.

38. В результате применения соответствующих правил ЕЭК ООН¹² и директив ЕС объем выбросов (СО, НС, NO₂, ЛОС и частиц) от новых транспортных средств снизился приблизительно на 95% по сравнению с транспортными средствами, выпускавшимися до 1970 года. Применительно к среднему транспортному средству уровень шума, измеренный в показателях акустической мощности, снизился на 70%, а расход топлива, непосредственно связанный с выбросами СО₂, для сопоставимых транспортных средств уменьшился более чем на 30%. В 2000-2001 годах вступают в силу новые ограничения в отношении выбросов, а с 2005-2008 годов планируется ввести еще более жесткие ограничения. По мере обновления автотранспортного парка такие сокращения будут иметь определенные последствия, в частности, для крупных городских районов в Западной Европе.

39. Хотя эти достижения значительны и прогресс непрерывен, по-прежнему существует несколько причин для беспокойства. Во-первых, вышеупомянутые ограничения в отношении выбросов обязательны не во всех странах ЕЭК ООН. Во-вторых, они касаются только новых транспортных средств, тогда как значительная часть существующего автотранспортного парка продолжает загрязнять атмосферу более чем в десять раз по сравнению с новыми транспортными средствами. Приблизительно 30-процентное сокращение выбросов СО₂ с 1970 года уже было сведено на нет в результате увеличения числа транспортных средств и мощности их двигателей, а также дальности и количества поездок. По существу использование энергии транспортным сектором в странах ЕС продолжает возрастать приблизительно на 3% в год, при этом на автомобильный транспорт приходится 73% от общего объема потребления энергии всеми видами транспорта. В период с 1985 по 1996 год уровень выбросов двуокиси углерода (СО₂) от транспорта возрос на 41%, и, согласно оценкам, если эта тенденция будет продолжаться, Европейский союз вряд ли сможет достичь своих целевых показателей по Киотскому протоколу¹³. Аналогичным образом рост объема перевозок может свести на нет сокращение выбросов NO_x и ЛОС от индивидуального автотранспорта и создаст

¹² В рамках Рабочей группы по конструкции транспорта ЕЭК ООН (WP.29), недавно переименованной во Всемирный форум для согласования правил в области транспортных средств (WP.29), было разработано и постоянно обновляется около 20 связанных с выбросами правил ЕЭК ООН, прилагаемых к так называемому Соглашению 1958 года о конструкции транспортных средств.

¹³ Are we moving in the right direction - indicators on transport and environment integration in the EU - TERM 2000. (EEA, 2000).

проблемы для стран, подписавших Гетеборгский протокол 1999 года о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном, если не будут достигнуты пороговые величины выбросов¹⁴.

40. В последние годы отмечаются такие позитивные тенденции, как развитие сетей дистанционных пользователей для работы с применением телекоммуникационных средств связи и более широкое использование информационных технологий и электронной торговли, что может способствовать снижению потребностей в поездках, сокращению объемов перевозок, облегчению взаимодействия между различными видами транспорта и повышению эффективности транспортных систем. Однако последствия этих тенденций с точки зрения повышения устойчивости еще не до конца известны.

41. Прогнозы до 2010 года показывают, что при нынешних стратегиях (уже применяемых или разрабатываемых) спрос на перевозки будет постоянно возрастать и автотранспорт будет во все большей степени доминировать в структуре распределения перевозок по видам транспорта за счет экологически более безопасных видов транспорта и передвижения, таких, как железнодорожный транспорт, внутренние водные пути, велосипедное и пешеходное движение.

С. Движущие силы на транспорте

42. Рост объема перевозок стимулируется комплексным сочетанием экономических, социально-демографических, географических, технологических и прочих факторов. Среди основных факторов, выявленных в недавнем обзоре стратегий, проведенном Совместной группой экспертов ЕС по транспорту и окружающей среде¹⁵, можно упомянуть следующие: рост ВВП, увеличение чистого дохода, технологическое развитие, интернационализация и постепенное устранение барьеров для международной торговли, уменьшение транспортных издержек, иные представления о расходах, изменения в структуре производства и потреблении, а также такие социальные факторы, как увеличение времени на цели отдыха и изменения в образе жизни. Ожидается, что объем перевозок в рекреационных целях будет увеличиваться по мере роста доходов или даже

¹⁴ Integrated assessment of acidification, eutrophication and tropospheric ozone impacts in Europe, IIASA, 2000.

¹⁵ "Recommendations for actions towards sustainable transport - A strategy review" Joint Expert Group on Transport and Environment, 26 September 2000, Report to the Commission (<http://europa.eu.int/comm/environment/trans/>).

более высокими темпами. Кроме того, вследствие роста городов, выбора месторасположения объектов, не способствующего стимулированию развития общественного транспорта, и недостаточной координации решений в области транспорта и городского развития индивидуальный автотранспорт становится наиболее гибким и удобным способом передвижения^{16,17}.

43. Эти факторы становятся все более актуальными под воздействием политических и институциональных решений, связанных, например, с капиталовложениями, стимулирующими дополнительный спрос на перевозки, финансовых и других стратегий, которые не в полной мере учитывают внешние издержки транспорта, а также стратегий на рынке труда, которые приводят к росту мобильности рабочей силы¹⁸.

44. В секторе пассажирских и грузовых перевозок автотранспортная отрасль способна предложить не только конкурентоспособные цены, но и, помимо этого, весьма высокий уровень обслуживания, жесткий график пассажирских и грузовых перевозок, а также их надежность и скорость, иными словами отличное качество транспортных услуг, с которым становится все труднее конкурировать другим видам транспорта. Обострение конкуренции в Европе вынуждает страны и экономические субъекты оптимизировать логистические системы производства и распределения. Производство "точно в срок" и мелкосерийное производство, международные системы источников сырья, финансирования и распределения, а также спрос на меньшие по размеру и учитывающие временные требования партии товаров в результате развития торговли с применением электронных средств связи, вероятнее всего, также будут стимулировать тенденцию к более широкому использованию автомобильного транспорта как на национальном, так и международном уровне. Поскольку сегодня транспортные издержки составляют лишь незначительную часть издержек на производимые товары, особенно товары, производство которых обладает наибольшим потенциалом роста (например, скоростная доставка грузов с учетом временных требований и поставки "точно в срок"), показатели уровня обслуживания и качества, а не издержки, будут во все большей степени определять

¹⁶ "Note about driving forces of transport", H. Gudmundsson, National Environmental Research Institute, Denmark, November 2000, personal communication.

¹⁷ "Recommendations for actions towards sustainable transport - A strategy review" Joint Expert Group on Transport and Environment, 26 September 2000, Report to the Commission (<http://europa.eu.int/comm/environment/trans>).

¹⁸ "Note about driving forces of transport" H. Gudmundsson, National Environmental Research Institute, Denmark, November 2000, personal communication.

направление развития транспорта и выбор видов транспорта. Положение в странах переходного периода также свидетельствует о том, что недостаточность транспортной и дорожной инфраструктуры не является сдерживающим фактором для этой тенденции.

45. В связи с глобализацией экономики национальные правительства вынуждены привлекать в свои страны капиталовложения, которые для повышения кратко- и среднесрочных доходов направляются на развитие видов транспорта, транспортных услуг и инфраструктуры, возможно, не являющихся наиболее экологически или социально безопасными. Несмотря на это, неблагоприятные экономические последствия сокращения капиталовложений и бегства капитала таковы, что правительства со все большим нежеланием поощряют стратегии, способствующие созданию транспортных условий, которые являются экологически безопасными, но неблагоприятными для осуществления капиталовложений. Кроме того, когда капитал, будь то частный или государственный, привлекается исключительно для развития какой-либо конкретной транспортной инфраструктуры (например, автомобильных дорог), возникают явные общесистемные препятствия для кратко- и среднесрочной реформы транспорта.

46. Еще один важный аспект заключается в том, что частный легковой автомобиль в большей степени, чем любой другой вид передвижения, стал социальным и культурным продуктом деятельности человека, обладающим такими свойствами, которые выходят за пределы параметров, удовлетворяющих функциональные потребности¹⁹. Владение легковым автомобилем увязывается с социальным статусом, индивидуальностью и престижем и обеспечивает потребность в автономности, свободе, уединении и мобильности передвижения.

¹⁹ Second OECD Workshop on Individual Travel Behaviour: culture, choice and Technology" Final report, OECD 1997 (документ OCDE/GD(97)1).

II. ВОЗДЕЙСТВИЕ ТРАНСПОРТА НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЗДОРОВЬЕ

A. Воздействие транспорта на окружающую среду

47. Экологическое воздействие транспорта носит разнообразный характер и распространяется на все виды окружающей среды (атмосферу, воду и землю). Причиной одного из наиболее известных видов воздействия транспорта является атмосферное загрязнение. Некоторые из этих видов воздействия проявляются вблизи места выброса загрязнителей, например, в зонах городских районов с интенсивным движением. Другие же загрязнители перемещаются на большие расстояния, причем некоторые из них на тысячи километров, прежде чем они оседают на поверхность земли, причиняя ущерб уязвимым экосистемам. Некоторые из последствий загрязнения в результате транспортной деятельности становятся очевидными только по прошествии значительного времени и оказывают глобальное воздействие, независимо от источника выбросов. Примером этого являются выбросы так называемых "парниковых газов", одним из наиболее известных из которых является двуокись углерода (CO_2). Парниковые газы являются причиной глобального изменения климата и приводят к некоторым потенциально разрушительным последствиям, в результате чего некоторые из районов мира становятся не пригодными для проживания. Одним из основных источников глобальных выбросов CO_2 является транспорт, и в силу ожидаемого роста объема перевозок предполагается, что его относительная доля в повышении уровня выбросов будет возрастать, что, возможно, даже сведет на нет усилия по сокращению выбросов в других секторах.

48. Уровни приземного озона, являющегося основным компонентом летнего смога, по сравнению с доиндустриальной эпохой возросли в три-четыре раза. Этот загрязнитель образуется из смеси оксидов азота и летучих органических соединений, самым крупным источником которых, особенно в городских районах, является транспорт. Озон влияет на здоровье человека, затрудняя, например, работу легких, особенно у детей и лиц, страдающих от астмы. Большинство городских жителей в Европе будут по-прежнему подвергаться воздействию озона в значительных концентрациях, существенно превышающих 60 частей на миллиард, - показатель, который был установлен в качестве максимального восьмичасового среднего уровня в Озоновой стратегии ЕС. Озон также оказывает воздействие на экосистемы, поскольку он причиняет вред листовному покрову растений, включая посевные культуры и деревья, что существенно замедляет рост растений и снижает урожайность зерновых.

49. Выбросы оксидов азота наряду с выбросами серы от транспорта являются одной из основных причин подкисления и воздействия на популяции рыбы и лесные почвы, особенно в уязвимых районах в Европе. Даже при существенном сокращении объемов выбросов, прогнозируемого к 2010 году, 2,5% (или 14 000 гектаров) экосистем в Европе будет по-прежнему оставаться незащищенными от негативного воздействия подкисления²⁰. Подкисление также причиняет ущерб зданиям и культурным памятникам в результате коррозии материалов.

50. Третьим видом воздействия выбросов оксидов азота является эвтрофикация. Увеличение объемов этого питательного вещества для растений в природных экосистемах вызывает чрезмерный рост одних видов растений и приводит к исчезновению других, что, таким образом, негативно отражается на биоразнообразии. В прибрежных и внутренних водах цветение воды, вызванное массовым развитием водорослей, приводит к кислородному обеднению, воздействуя на растения, рыбу и другие формы жизни. В 2010 году из-за высоких уровней выбросов азота, которые не исчезнут даже после принятия в 2010 году в Европе жестких мер по их сокращению, почти 20% или более чем 100 000 га, по всей видимости, будут повреждены в результате эвтрофикации²¹. Подкисление и эвтрофикация могут представлять опасность для здоровья человека, например способствовать выщелачиванию тяжелых металлов или оказывать на него непосредственное воздействие в результате возрастания концентрации нитратов в грунтовых водах, которые обычно используются как источник питьевой воды²².

51. Помимо экологического воздействия от атмосферного загрязнения транспорт оказывает определенное прямое и косвенное воздействие на уровень загрязнения воды, которое в некоторых случаях может быть весьма существенным. Среди примеров связанной с транспортом деятельности, влекущей за собой загрязнение воды, можно упомянуть о следующем:

²⁰ Integrated assessment of acidification, eutrophication and tropospheric ozone impacts in Europe, IIASA, 2000.

²¹ Integrated assessment of acidification, eutrophication and tropospheric ozone impacts in Europe, IIASA, 2000.

²² *Background brochure on the Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone* (UN/ECE, 1999).

- *использование противообледенительных веществ на дорогах и в аэропортах (в зимний период наиболее концентрированным загрязнителем в сточных водах является соль);*
- загрязнение сточных канав для дождевой воды топливом и моторным маслом;
- промывка морских топливных танков.

52. Транспортная инфраструктура занимает огромные площади земли, и ее воздействие на землепользование выходит далеко за пределы района, где она непосредственно расположена. Например, один километр автомагистрали с четырьмя полосами движения требует приблизительно 2,5 га, однако если добавить территорию для шумозащиты, обочин, дорожных развязок, пересечений автомагистралей и площадок для осмотра и обслуживания автомобилей, то эта цифра в среднем составляет 8 га территории, непосредственно изъятой из другого пользования. Помимо этого, необходимо добавить общую территорию, на которую оказывает воздействие дорога (зоны слышимости шума и загрязнения либо требуемые территории для компенсации и замены), по 50-80 м с обеих сторон дороги, в результате чего общее использование территории на один километр автомагистрали достигает 20 га²³. В дополнение к экономическим издержкам, связанным с таким землепользованием для общества, транспортная инфраструктура также является одной из важнейших причин дробления среды обитания, что в некоторых случаях оказывает очень серьезное воздействие на дикую флору и фауну.

В. Воздействие транспорта на здоровье

53. Некоторые транспортные стратегии могут оказывать весьма существенное благоприятное влияние на здоровье, например стратегии, стимулирующие безопасное велосипедное и пешеходное движение, а также использование общественного транспорта в городских районах. Другие же транспортные стратегии связаны с тяжелыми проблемами для здоровья: было доказано, что атмосферные выбросы могут повлечь за

²³ *Towards Sustainable Transport in the CEI Countries* (CEI, UNEP, OECD, Austrian Ministry for Environment, Youth and Family, 1999).

собой более высокий коэффициент смертности и заболеваемости; шум приводит к стрессам и воздействует на психологическое благосостояние; дорожно-транспортные происшествия являются одной из основных причин смертности и инвалидности²⁴.

54. Хотя травмы и дискомфортное психическое состояние от шума дорожного движения уже давно признаются в качестве последствий определенных видов транспортной деятельности, факты непосредственного влияния атмосферных загрязнителей на уровень смертности и заболеваемости респираторными и сердечно-сосудистыми болезнями стали известны лишь в последнее десятилетие.

55. Малоподвижный образ жизни - один из двух важнейших факторов риска незаразных заболеваний и ранней смертности среди населения западных стран - тесно связан с использованием автотранспортных средств. Сейчас признается, что успешные стратегии для решения проблемы малоподвижного образа жизни среди населения должны включать поощрение физической активности, обеспечиваемой ежедневными прогулками, в частности благодаря пешеходному и велосипедному движению, в сочетании с общественным транспортом. Образование и информирование играют важную роль в деле повышения информированности о преимуществах для здоровья более активного образа жизни и стимулирования более здорового поведения, однако одного этого недостаточно для обеспечения более высоких уровней физической активности, что необходимо для сокращения числа хронических заболеваний в западных странах.

56. Сейчас транспорт является основным источником атмосферного загрязнения в городских районах. Несмотря на улучшение качества воздуха в Европе за последнее десятилетие, почти 90% городского населения по-прежнему подвергается чрезмерному воздействию выбросов частиц, NO₂, бензола и озона²⁵.

²⁴ Если не указано иное, представленные в настоящем разделе данные о состоянии здоровья приводятся по *"Transport, the Environment and Health"*, edited by C. Dora and M. Phillips - Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2000 (в печати).
<http://www.who.dk/london99/WelcomeE.htm> (можно пользоваться с 15 августа 2000 года).

²⁵ *Are we moving in the right direction - indicators on transport and environment integration in the EU-TERM 2000 (EEA, 2000).*

57. Согласно оценкам, существующие уровни выбросов частиц в Европе, переносимых по воздуху, серьезно отражаются на смертности, являясь причиной 40 000-130 000 преждевременных случаев смерти в год среди городского населения в возрасте старше 30 лет²⁶.

58. В рамках подготовки к Лондонской конференции недавно в Австрии, Франции и Швейцарии была произведена оценка воздействия на здоровье загрязнителей воздуха от движения и связанных с ними издержек, в котором в качестве показателя воздействия рисков использовались твердые частицы (ТЧ₁₀). Это исследование продемонстрировало, что в трех вышеупомянутых странах атмосферное загрязнение, как считается, является причиной 6% общей смертности или более 40 000 случаев смерти в год. Около половины случаев смерти в результате атмосферного загрязнения вызвано движением механических транспортных средств. Это приблизительно в два раза превышает число погибших в этих странах в результате дорожно-транспортных происшествий. Связанное с движением атмосферное загрязнение также является причиной более 25 000 новых случаев хронического бронхита (среди взрослого населения); более 290 000 случаев заболевания бронхитом (у детей); более 0,5 млн. приступов астмы; и более 16 000 000 человеко-дней ограниченной активности²⁷.

59. На состояние здоровья воздействуют также другие загрязнители воздуха. Например, озон сам по себе отражается на работе легких, повышает реактивность бронхов и увеличивает число случаев обращения в поликлиники. Согласно проведенным в Европе исследованиям, он также связан с повседневными колебаниями коэффициента смертности. Кроме того, последние исследования позволяют предположить наличие независимого воздействия низких уровней окиси углерода на число случаев обращения в поликлиники и смертность от сердечно-сосудистых заболеваний.

²⁶ *Обзор состояния окружающей среды и здоровья в Европе в 90-е годы: третья Конференция на уровне министров по охране окружающей среды и здравоохранения, Лондон, 16-18 июня 1999 года.* Копенгаген, Европейское региональное бюро ВОЗ, 1999 год (документ EUR/ICP/ENCO 02 02 05/6).
<http://www.who.dk/london99/WelcomeE.htm> (можно пользоваться с 15 августа 2000 года; и *"Риск для здоровья, создаваемый твердыми частицами в результате трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния - предварительная оценка* (Исполнительный орган ЕЭК ООН по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, EB.AIR/WG.1/1999/11).

²⁷ "Public health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European Assessment" Kunzli, N., et al. *The Lancet*, 356: 795-801 (2000).

60. Известно, что некоторые компоненты выбросов из дизельных и бензиновых двигателей вызывают рак у животных, и существует также определенная связь между воздействием дизельного топлива и заболеваемостью раком у людей. Некоторые данные также свидетельствуют о повышенном риске заболеваемости лейкемией у детей под воздействием выхлопных газов из двигателей транспортных средств, при этом, как предполагается, веществом, вызывающим такое заболевание, является бензол.

61. Приблизительно 40 млн. человек в 115 крупнейших городах ЕС дышат воздухом, качество которого не соответствует руководящим положениям ВОЗ по качеству воздуха, по крайней мере применительно к одному загрязнителю каждый год²⁸.

62. Источником наибольшего воздействия атмосферных загрязнителей на человека является дорожное движение, причем становится все более очевидной непосредственная связь между респираторными проблемами, особенно у детей, и проживанием вблизи дорог с интенсивным движением либо дорог с большим объемом движения большегрузных транспортных средств. Некоторые исследования показывают взаимосвязь между вызванным транспортом загрязнением воздуха и не приводящими к смертельному исходу видами воздействия на состояние здоровья человека, такими, как увеличение числа случаев заболевания бронхитом, приступы сердечно-сосудистых заболеваний и астмы и несколько миллионов человеко-дней ограниченной активности или потерянной работоспособности.

63. За последнее десятилетие шум стал актуальной проблемой для многих жителей, число которых постоянно возрастает. Около 65% жителей европейского региона, т.е. около 450 млн. человек подвергаются воздействию уровней шума, являющегося причиной серьезного психического дискомфорта, расстройств речи и сна. Шум может также влиять на умственную деятельность, требующую внимания, памяти и способности решать сложные аналитические задачи. Появляются доказательства взаимосвязи между повышенным давлением, ишемической болезнью сердца и высокими уровнями шума.

64. Автомобильное движение является основным источником воздействия шума на человека, если не считать население, проживающее вблизи аэропортов и железнодорожных линий. Окружающие уровни звука постоянно повышаются

²⁸ *Living in cities: The Transport dimension - a workshop with stakeholders - Rapporteur Summary Report*. Рабочее совещание, организованное Генеральным директоратом Европейской комиссии по транспорту и энергетике (ГД ТРЕН) (25-26 марта 2000 года, Брюссель).

в результате роста числа автомобильных поездок, километража, более высоких скоростей движения механических транспортных средств, увеличения частоты полетов и использования самолетов бóльших габаритов.

65. Все более актуальной проблемой становится шум от аэропортов. Самолеты являются источником значительного шума вблизи коммерческих и военных аэропортов. Известно, что взлеты самолетов создают интенсивный шум, включая вибрацию и грохот. При посадке создается значительный шум в длинных коридорах полетов на низкой высоте. В целом бóльшие по размеру или более тяжелые самолеты создают больше шума, чем легкие самолеты²⁹.

66. Хотя количество случаев смерти в результате дорожно-транспортных происшествий сокращается, прогресс в достижении целей сокращения числа погибших и раненых в европейском регионе неравномерен. Дорожно-транспортные происшествия в этом регионе являются причиной гибели приблизительно 120 000 человек и травмирования 2,5 млн. человек в год.

67. Третья часть регистрируемых случаев смерти и тяжелого травмирования приходится на лиц до 25-летнего возраста, и, согласно оценкам, жертвы погибают приблизительно на 40 лет раньше по сравнению с предполагаемой продолжительностью жизни. Это ложится значительным бременем на общество не только с точки зрения потерянной работоспособности, но также расходов на здравоохранение, боли, страдания и инвалидности.

68. Последние оценки внешних издержек транспорта показывают, что дорожно-транспортные происшествия являются основной категорией расходов, достигающих почти 156 млрд. евро в год, т.е. почти 30% от общего объема внешних издержек транспорта или около 2,3% внутреннего валового продукта в 17 европейских странах, охваченных вышеупомянутым исследованием³⁰.

69. Одним из важных, но еще плохо изученных аспектов дорожно-транспортных происшествий, который также свидетельствует о сложном характере взаимодействия различных факторов влияния транспорта на здоровье, являются опасения населения

²⁹ WHO Guidelines for Community Noise. Geneva, World Health Organization, 2000. (<http://www.who.int/peh/noise/index.html> - можно пользоваться с 26 октября 2000 года).

³⁰ "External costs of transport (accidents, environmental and congestion costs) in western Europe" INFRAS Zurich, IWW University of Karlsruhe, 2000.

попасть в дорожно-транспортные происшествия, что служит препятствием для его активного участия в пешеходном и велосипедном движении. Степень тяжести дорожно-транспортных происшествий (т.е. число погибших из общего количества дорожно-транспортных происшествий, повлекших за собой травмы) почти в два раза выше для пешеходов, чем для водителей и пассажиров легковых автомобилей, и на эту долю участников дорожного движения приходится около 30-35% погибших и 20-21% раненых. Из-за опасений получить травму население предпочитает не пользоваться велосипедом и не ходить пешком, поэтому снижается общий уровень регулярной физической активности, что тем самым повышает риск для здоровья, связанный с малоподвижным образом жизни.

70. Нынешние стратегии планирования землепользования на территории городов в большинстве стран ограничивают возможности для велосипедного и пешеходного движения. Это также резко снижает физическую активность населения во всех странах этого региона и является одной из причин нездорового образа жизни. Стремление свести к минимуму время поездок, несмотря на большие расстояния, приводит к развитию высоко специализированных и дорогостоящих инфраструктур транзитных перевозок. Однако создание новых инфраструктур может способствовать увеличению числа поездок и объема движения и повлечь за собой дезорганизацию городской морфологии и ландшафтов, а также повысить общие уровни шума.

71. Связь между малоподвижным образом жизни и сердечно-сосудистыми заболеваниями хорошо известна. Согласно исследованию ВОЗ *Глобальные последствия болезней*, отсутствие физической активности населения стран с развитой рыночной экономикой является вторым важнейшим фактором риска для здоровья после курения³¹.

72. Половина взрослого населения в развитых странах ведет малоподвижный образ жизни или занимается минимальной физической деятельностью. Вместе с тем получасовая средняя физическая активность (например, ходьба или езда на велосипеде) в день на 50% уменьшает риск болезней сердца, диабета и тучности у взрослых и на 30% - риск высокого давления, причем давление снижается до уровня достигаемого с помощью

³¹ К странам с развитой рыночной экономикой относятся: ЕС, Канада, Соединенные Штаты, Австралия, Новая Зеландия и Япония.

фармакологической терапии. Ряд эпидемиологических исследований показывает неизменные результаты и со всей очевидностью свидетельствует о том, что физическая активность уменьшает риск заболевания раком толстой кишки и другими видами рака³².

73. Особенно уязвимой группой с точки зрения воздействия транспорта на здоровье являются дети. В силу еще ограниченного восприятия детьми опасностей дорожного движения и дорожной обстановки и их неправильного реагирования на такие опасности существует большая вероятность того, что они могут попасть в дорожно-транспортные происшествия. Реакция родителей сводится к ограничению свободы детей в плане прогулок и езды на велосипеде. Это не только стимулирует нездоровый и малоподвижный образ жизни детей, но также тормозит развитие их независимости, ограничивает их возможности для социальных контактов и создает привычку чаще пользоваться автомобилями, которая сохраняется и во взрослой жизни. В странах, где по-прежнему используется этилированный бензин, дети, вдыхающие содержащийся в топливе свинец, подвергаются более высокому риску ослабления нейропознавательных функций. Дети также особенно восприимчивы к шуму. При постоянном воздействии самолетного шума, например в школах, расположенных около аэропортов, возникают трудности при обучении их чтению, снижаются их внимательность и способность к аналитической деятельности.

³² *"Physical activity and health: a report of the Surgeon General"* (1996) United States Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Disease Prevention and Health Promotion, Atlanta, United States.

III. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

74. Во исполнение мандата, полученного на Лондонской конференции, секретариаты ВОЗ и ЕЭК ООН занимаются выявлением сфер, где наиболее значительного прогресса в деле создания транспортных систем, учитывающих требование охраны здоровья и окружающей среды, можно достигнуть с помощью активизации деятельности на международном уровне.

75. Для этого анализ тенденций и воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье (о чем говорилось в главах I и II) был сопоставлен с выводами различных справочных документов³³, с материалами, полученными в ходе интенсивных консультаций с другими организациями, и итогами соответствующих проводившихся ими исследований³⁴. Все эти усилия позволили выявить проблемы, которые требуют принятия мер и общими особенностями которых являются масштабы их воздействия на здоровье и окружающую среду. В частности, это относится к городам, где осуществляется большая часть транспортной деятельности и где население подвергается наиболее высокому уровню воздействия транспорта. Кроме того, как представляется, выявленные ключевые направления деятельности в недостаточной степени охвачены международным законодательством.

76. Обзор существующего международного законодательства (описание которого приводится в главе IV) помог конкретнее определить явные пробелы в современных механизмах международного реагирования. Важный результат этого исследования

³³ Политические цели и задачи в области транспорта, окружающей среды и здоровья, содержащиеся в важнейших региональных декларациях, принятых под эгидой ЕЭК ООН (документ с изложением политических целей ЕЭК); перечень соглашений и правовых документов, имеющих отношение к транспорту, окружающей среде и здоровью, который был подготовлен КОВИ под наблюдением ЕЭК ООН и ВОЗ при финансовой поддержке правительства Дании (перечень КОВИ); обзор хода осуществления и эффективности имеющихся стратегических документов в области транспорта, окружающей среды и здоровья и их потенциала с точки зрения улучшения здоровья, подготовленный при поддержке правительства Франции и ЮНЕП (обзор хода осуществления ВОЗ).

³⁴ Например, Руководящие принципы ОЭСР по экологически устойчивому транспорту (ЭУТ), резолюции ЕКМТ, региональные инициативы по устойчивому развитию транспорта, такие, как "Зеленая книга" по воздействию транспорта на окружающую среду, и другая соответствующая работа Европейской комиссии, а также ЕАОС, Декларация ЦЕИ по устойчивому развитию транспорта и ХЕЛКОМ-21.

заключается в том, что попытки восполнить пробелы в сфере применения и реализации современных международных стратегий реагирования с помощью конкретных коррективных мер, могут оказаться недостаточными для достижения целей устойчивого развития транспорта, если не будет использоваться всеобъемлющая стратегия интеграции для увязки процессов принятия решений и разработки политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья. Поэтому основное внимание в этом обзоре уделяется поиску других подходов, которые были бы более эффективными с точки зрения расходов для решения ключевых проблем развития транспорта, учитывающего требования охраны здоровья и окружающей среды.

77. Ключевые проблемы были сгруппированы по следующим двум темам:

а) интеграция секторов транспорта, окружающей среды и здравоохранения, в частности, в связи с процессами принятия решений, мониторингом и оценкой воздействия как на национальном уровне, так и на местном уровне принятия решений, особенно в городах, где проявляется большая часть последствий для обеспечения надлежащего учета аспектов здоровья и окружающей среды;

б) связанные с транспортом проблемы окружающей среды и здоровья в городских районах, в том числе:

- планирование землепользования;
- управление спросом и создание рыночных условий для обеспечения более устойчивого развития транспорта;
- интермодальность и право граждан на устойчивую мобильность и безопасность;
- ограничение шума.

78. Следует отметить, что связанные с транспортом проблемы окружающей среды и здоровья включают также другие важные вопросы, такие, как необходимость ограничения атмосферного загрязнения от транспорта и дорожно-транспортных происшествий. Однако международные правовые документы или стратегии для решения таких проблем уже существуют или находятся в стадии подготовки. Поэтому целесообразнее

сосредоточить усилия на тех сферах, где, согласно проведенным для настоящего обзора исследованиям, новые шаги способствовали бы восполнению пробелов в существующих международных механизмах.

79. Например, в области атмосферного загрязнения от транспорта уже была проделана работа, в частности в рамках Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и прилагаемых к ней восьми протоколов. Что касается конкретной проблемы твердых частиц, то в контексте этой Конвенции была принята программа работы для подготовки переговоров о мерах по ограничению загрязнения от твердых частиц, которые начнутся в 2004 году. Эта программа охватывает работу по снижению уровня воздействия тонкодисперсных частиц, проводимую в сотрудничестве с Европейским региональным бюро ВОЗ. Она предусматривает разработку программ мониторинга для твердых частиц и моделирование их атмосферного перемещения над европейским регионом. Усилия направлены на создание комплексного подхода к оценке мер борьбы с загрязнением от твердых частиц наряду с другими атмосферными загрязнителями, такими, как двуокись серы, оксиды азота, летучие органические соединения и аммиак. Деятельность по этой программе координируется с работой Европейской комиссии, а также учитывает результаты и данные, полученные в ходе реализации программы ЕС "Автотранспорт - нефть"³⁵.

80. В рамках Соглашения 1958 года ЕЭК ООН около 20 правил предписывают значительные сокращения предельных выбросов для новых создаваемых и официально утвержденных механических транспортных средств. Кроме того, в области безопасности дорожного движения существует ряд эффективных стратегий, направленных на снижение числа погибших и раненых в результате дорожно-транспортных происшествий, включая, в частности, ограничение скорости, использование ремней безопасности и меры по борьбе с вождением в состоянии алкогольного опьянения. В Конвенции о дорожном движении

³⁵ Программа "Автотранспорт - нефть" представляет собой исследование, направленное на то, чтобы предоставить в распоряжение лиц, ответственных в ЕС за проведение политики, оценку наиболее эффективного с точки зрения расходов пакета мер, включая автомобильную технологию, качество топлива, увеличение долговечности и меры нетехнического характера, необходимые для сокращения выбросов от автомобильного транспорта, сопоставимого с Рамочной директивой о качестве воздуха (96/62/ЕС). Программа "Автотранспорт - нефть II" является аналогичной программой с более широкой сферой применения, которая охватывает стационарные источники выбросов, альтернативные виды топлива и другие нетехнические меры, например стратегии в области дорожного движения.

1968 года и дополняющем ее Европейском соглашении содержатся периодически обновляемые юридические обязательные положения по этим вопросам. Основная проблема заключается в обеспечении контроля за их применением.

81. Дополнительное описание ключевых проблем, выявленных через посредство настоящего обзора, приводится ниже.

A. Интеграция транспорта, окружающей среды и здоровья

82. Интеграция аспектов окружающей среды и здоровья в транспортные стратегии является одной из ключевых проблем для развития транспорта, учитывающего требования охраны здоровья и окружающей среды. Проведенные в контексте настоящего обзора аналитические исследования показывают, что:

а) в некоторых странах по-прежнему существуют трудности в применении комплексного межсекторального подхода, в котором задействованы все соответствующие части администрации и заинтересованные стороны для решения связанных с транспортом вопросов. Эти вопросы актуальны как "по горизонтали", т.е. для различных секторов администрации, так и "по вертикали", т.е. для взаимоотношений между национальными, субнациональными и местными уровнями администрации и системы принятия решений;

б) правительства предпринимают усилия в целях борьбы с некоторыми из последствий транспортной деятельности для окружающей среды и здоровья. Однако их усилия, как правило, сосредоточены на группах населения, создающих проблему, а не страдающих от ее последствий, на мерах по снижению уровня воздействия, а не на абсолютных уровнях и на опасностях, а не на источниках воздействия; чаще всего они сконцентрированы отдельно на опасностях для здоровья, а не на рассмотрении комплекса рисков в целом и учитывают аспекты окружающей среды или здоровья по отдельности;

в) отсутствие адекватных финансовых ресурсов и институциональных условий в странах переходного периода резко сокращает их способность осуществлять контроль за применением документов, которые они ратифицировали или разработали на национальном уровне. Экологические принципы в политике и стратегиях планирования транспорта и землепользования зачастую сводятся на нет из-за необходимости улучшать экономические показатели, и слишком часто международная помощь и финансирование, например, через посредство международных финансовых учреждений, сконцентрированы на проектах развития дорожной сети в целом, а не на инфраструктуре общественного транспорта;

d) не увенчались успехом и попытки интернализировать внешние издержки транспорта. Кроме того, существующие системы взимания платы за перевозки применяются по-разному к различным видам транспорта, в результате чего возникают два вида несоответствия. Во-первых, требования правительств в отношении компенсации издержек на инфраструктуру заметно различаются, например, на железнодорожном и автомобильном транспорте. Во-вторых, налоги не всегда направлены на повышение эффективности, и при этом не используются возможности для взимания платы пропорционально внешним издержкам для окружающей среды и здоровья, возникающим при эксплуатации транспортной инфраструктуры. Помимо этого, официальные оценки издержек и преимуществ любого комплекса стратегий, предлагаемых в материалах, в которых рассматриваются связанные с транспортом вопросы, включая стратегии охраны здоровья, проводятся крайне редко. Ни в одном из важнейших европейских исследований стратегий в области издержек транспорта для охраны здоровья³⁶ нет ни одной ссылки на какой-либо пример применения анализа затрат и выгод к оценке стратегий или проектов в области транспорта, которые способствовали бы улучшению состояния здоровья;

e) излишне часто уделяется внимание технической стороне вопроса, при этом достижения, связанные с улучшением экологических показателей отдельных транспортных средств и видов топлива, зачастую сводятся на нет из-за увеличения объема автомобильного движения.

83. Для содействия интеграции по-прежнему требуется ряд инструментов, способных поощрять необходимую межсекторальную интеграцию по горизонтали и вертикали и обеспечить полный учет аспектов охраны здоровья и окружающей среды в процессе принятия решений в области транспорта и разработки стратегий. В их числе можно упомянуть о следующем:

a) институциональные механизмы, позволяющие дать практические указания (например, посредством разработки стандартного комплекса оперативных процедур и процессов принятия решений) относительно возможностей обеспечения полного участия и вклада секторов охраны здоровья и окружающей среды при принятии решений, касающихся транспорта и землепользования, и разработки интегрированной транспортной политики на международном, национальном, субнациональном и местном уровнях, в частности, путем:

³⁶ Например, Royal Commission on Environmental Pollution, 1994; ЕКМТ, 1998 год; МСЖД, 1994 год.

- i) систематического привлечения компетентных органов, ответственных за охрану здоровья и окружающей среды, к процессу принятия решений по проектам и стратегиям развития транспорта и планированию землепользования;
- ii) создания многопрофильных целевых групп, межведомственных комитетов и т.д.;
- iii) повышения качества подготовки кадров системы здравоохранения и т.д.;

b) введение четких целей, непосредственно направленных на достижение преимуществ с точки зрения окружающей среды и здоровья/сокращение опасности для здоровья в качестве одной из задач для транспортного сектора и планирования землепользования. Определение целей способствовало бы концентрации усилий на выполнении общей задачи, что укрепило бы интеграционные процессы с охватом всех заинтересованных секторов. Это обеспечило бы также бóльшую транспарентность и политическую отчетность и позволило бы сверять полученные результаты с конкретными целями;

c) усовершенствованные методы и практика учета аспектов охраны здоровья в оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегической экологической оценке (СЭО);

d) интернализация внешних издержек транспорта через посредство развития налоговых инструментов (например, систем взимания платы за пользование дорогами), которые служили бы стимулами для снижения издержек с точки зрения воздействия на окружающую среду и здоровье. Это также позволило бы повысить эффективность и сделать более дешевыми многие из регламентирующих мер, направленных на снижение ущерба для здоровья и окружающей среды;

e) усовершенствованные методы оценки внешних издержек воздействия транспорта на здоровье путем охвата аспектов, которые до сих пор не принимались во внимание, таких, как издержки и упущенные преимущества в результате снижения физической активности;

f) более точные данные для использования в процессах принятия решений, включая эпидемиологические данные о последствиях для здоровья, и показатели для отслеживания достигнутого прогресса и проведения сопоставительных анализов.

В. Решение связанных с транспортом проблем для окружающей среды и здоровья в городских районах³⁷

84. Значительная часть последствий транспорта для здоровья возникает в городских районах, где проживают около 80% населения европейских стран. Например, около 65% случаев дорожно-транспортных происшествий регистрируется в населенных пунктах по сравнению лишь с 5% на автомагистралях. Кроме того, концентрация атмосферных загрязнителей в городских районах выше, в результате чего огромное число жителей подвергаются значительному воздействию, причем среди них некоторые группы населения, например дети и пожилые лица, оказываются в особенно уязвимом положении. Наиболее высоким уровням шума подвергаются жители многоквартирных городских домов, проживающих, работающих или учащихся вблизи дорог с интенсивным движением, железнодорожных путей и аэропортов. Помимо этого, поскольку более 50% поездок осуществляется в городских районах на легковом автомобиле на расстояния менее 5 км, 30% - на расстояния менее 3 км, наибольшие потенциальные возможности для изменения структуры распределения перевозок по видам транспорта в пользу общественного транспорта и пешеходного и велосипедного движения имеются именно на городском транспорте.

85. Сегодня в связи с продолжающейся интенсификацией движения механического транспорта в городских районах возникают ключевые вопросы относительно эффективности и экологических и социальных последствий стратегий землепользования и развития транспорта. Необходимо принимать меры в тех городских районах, где проявляется основная часть последствий планирования транспорта и землепользования на окружающую среду и здоровье. В частности, существует необходимость разработки и принятия **стратегий планирования городов и политики землепользования**, которые учитывают воздействие политики и практики планирования городов на здоровье и окружающую среду и необходимость предпринятия дополнительных усилий для достижения целей охраны здоровья и окружающей среды в качестве ключевого элемента планирования городов³⁸.

³⁷ Изложенное здесь и ниже относительно городских районов в значительной степени применимо также к уязвимым районам, транспортным коридорам с интенсивным движением и крупным транспортным инфраструктурам.

³⁸ *WHO Healthy Urban Planning - A WHO guide to planning for people*, by Hugh Barton and Catherine Tsourou (2000) - в печати.

86. Обычно спрос на транспортные перевозки и услуги рассматривается как любой другой экономический спрос, который должен быть обеспечен соответствующим предложением. Однако становится очевидным, особенно в сфере транспорта, что спрос превышает разумные требования, которые можно удовлетворить без нарушения экологических и социальных ограничений. Поэтому возникает необходимость **в управлении спросом**, хотя признается, что такой стратегический подход по-прежнему требует доработки и должен применяться еще шире с использованием позитивного опыта, накопленного на местном уровне. Всеобъемлющий стратегический комплекс инструментов для управления спросом в значительной степени совпадает с другими элементами экологической транспортной политики. Среди этих инструментов можно выделить следующие:

а) меры, призванные воздействовать на потребителя в месте покупки и месте использования товаров и услуг. Примеры включают как "мягкие меры", такие, как маркирование и информирование об экологических характеристиках транспортных средств/услуг, и "жесткие меры", такие, как налогообложение;

б) меры, призванные информировать, обучать потребителя и воздействовать на него. В качестве примера можно упомянуть о программах информирования и обучения, в частности о мерах по поощрению перехода на велосипедное и пешеходное движение в сочетании с общественным транспортом и повышению осознания преимуществ для здоровья более активных способов передвижения и издержек использования транспортных средств для здоровья;

в) меры, направленные на изменение институциональных и материальных факторов, влияющих на спрос. В числе примеров можно упомянуть о планировании землепользования, способствующего общему сокращению километража механических транспортных средств, правилах в области транспортных средств и принятии стандартов и норм, в частности по уровням шума и загрязнения воздуха.

87. Одним из важнейших транспортных понятий в рамках устойчивой мобильности является **интермодальность**³⁹. Эта относительно новая концепция, предполагающая устойчивый и комплексный подход при проектировании, планировании и эксплуатации транспортных инфраструктур и систем. Применение принципа интермодальности требует оптимального общего управления видами транспорта, предприятиями, занимающимися вопросами инфраструктуры и транспортного обслуживания и обеспечивающими широкомасштабные, четко скорректированные и синхронизированные транспортные услуги, что позволяет свести к минимуму перерывы в ходе рейсов во временном и пространственном отношении.

88. Для стимулирования перераспределения перевозок по видам транспорта в целях увеличения доли общественного транспорта за счет индивидуального автотранспорта, а также поощрения комбинирования населением использования различных видов транспорта необходимо создать условия для повышения уровня удобства, безопасности, комфортабельности и скорости для потребителей. Такие меры включают составление комплексных графиков движения для нескольких видов транспорта, интеграцию тарифов, повышение уровня гибкости и привлекательности услуг общественного транспорта, применение систем постановки автомобилей на стоянку и последующее использование общественного транспорта и т.д.

³⁹ ЕЭК ООН, Европейская комиссия и ЕКМТ согласовали следующие определения, касающиеся грузовых перевозок:

- Мультимодальная перевозка: перевозка грузов двумя или более видами транспорта.
- Интермодальная перевозка: последовательная перевозка грузов двумя или более видами транспорта в одной и той же грузовой единице или автотранспортном средстве без перегрузки самого груза при смене вида транспорта.
- Комбинированная перевозка: интермодальная перевозка, в рамках которой большая часть европейского рейса приходится на железнодорожный, внутренний водный или морской транспорт и любой начальный и/или конечный отрезок пути, на котором используется автомобильный транспорт, является максимально коротким".

Для пассажирских перевозок согласованных определений, по всей видимости, не существует.

89. **Необходимо повысить "статус" пешеходного и велосипедного движения до статуса "действительных видов "транспорта"**. Правам пешеходов и велосипедистов нужно уделять такое же внимание, как и правам пассажиров и водителей механических транспортных средств. Обязательным предварительным условием для этого является решение проблемы безопасности велосипедистов и пешеходов, поскольку, по всей видимости, она является единственным наиболее значительным сдерживающим фактором для участия в пешеходном или велосипедном движении на ежедневной основе. Для повышения статуса пешеходного и велосипедного движения можно применять комплекс мер на национальном и/или местном уровне:

- a) внесение поправок в правила дорожного движения для разъяснения прав и обязанностей пешеходов и велосипедистов;
- b) улучшение условий безопасности во время пешеходного и велосипедного движения, в том числе с помощью мер по развитию инфраструктуры (например, создание велосипедных дорожек, защищенных полос движения, улучшение состояния дорожного покрытия и освещения, расширение/создание жилых и пешеходных зон и т.д.) и мер неинфраструктурного характера (например, контроль за соблюдением скорости движения, улучшение поведения во время движения, обучение и информирование и т.д.);
- c) введение минимальных технических стандартов для транспортных средств без двигателей и инфраструктуры, например отдельных велосипедных дорожек и сигналов;
- d) систематический учет возможностей для пешеходного и велосипедного движения во всех планах развития транспорта и землепользования;
- e) сбор статистических данных и показателей, связанных с транспортными средствами без двигателя, для того чтобы оценивать прогресс в перераспределении перевозок по видам транспорта;
- f) стимулирование тесного сотрудничества между национальными и местными органами для повышения роли велосипедного и пешеходного движения в городских районах;

- g) поощрение исследований в области количественных показателей и экономической оценки воздействия пешеходного и велосипедного движения на здоровье.

90. Кроме того, необходимо продолжать оценку и мониторинг связанных с транспортом видов воздействия, которым до сих пор уделяется ограниченное внимание, таким, как **шум в городских районах**, особенно от автомобильного движения и вблизи аэропортов. Речь идет об определении целей и согласованных показателей в области шумового загрязнения, для того чтобы можно было проводить сопоставление в государствах-членах и между различными государствами-членами и облегчить связь с общественностью, а также о подготовке карт распределения шума и планов действий, основанных на общих показателях.

IV. СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА ВЫЯВЛЕННЫЕ КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

91. Нельзя утверждать, что, сталкиваясь с проблемами, возникающими в связи с широким кругом вопросов, имеющих отношение к транспорту, окружающей среде и здоровью, правительства их игнорируют или бездействуют. В приложении 2 к Лондонской хартии содержится обширный, хотя и не исчерпывающий перечень более 220 существующих юридически обязательных и не обязательных международных документов, а также законодательных текстов Европейского сообщества, которые имеют отношение к транспорту, учитывающему требования охраны окружающей среды и здоровья.

92. Соображения, лежащие в основе высказанных министрами на Лондонской конференции просьб о проведении обзора соответствующих существующих законодательных положений, имеют двусторонний характер. Учитывая нынешние тенденции в области транспорта, развитие которого нельзя назвать устойчивым, несмотря на большое количество существующих законодательных положений, они сочли необходимым, с одной стороны, усовершенствовать и согласовать применение имеющихся соглашений и правовых документов и, если потребуется, доработать их. С другой стороны, они отметили целесообразность рассмотрения возможности и практической осуществимости новых юридически не обязательных и обязательных мер, если это не будет дублировать уже принятые или готовящиеся меры, а повысит их эффективность и позволит использовать синергический эффект.

93. Несоответствие между обширным мандатом и ресурсами и временем, выделенными для его выполнения, наложило некоторые ограничения в отношении методологии, выбранной для проведения обзора законодательства, его сферы охвата и степени детализации его результатов.

94. В качестве первого шага сотрудников, непосредственно участвующих в применении международных соглашений и юридических документов, попросили заполнить вопросник, для того чтобы оценить значение этих документов с точки зрения задач и целей в области устойчивого развития транспорта, которые были включены в Венскую декларацию и Лондонскую хартию. На основе полученных ответов КОВИ⁴⁰ в тесном сотрудничестве с двумя секретариатами подготовила перечень, охватывающий в общей

⁴⁰ Организация консультантов - инженеров и плановщиков КОВИ, АС, Дания.

сложности 85 документов⁴¹. В ходе составления перечня был выявлен ряд возможных "пробелов"⁴². Этот список потенциальных пробелов послужил одним из критериев для выбора ключевых проблемных областей, описание которых приводится в предыдущей главе. Кроме того, перечень КОВИ помог определить документы, в которых конкретно рассматриваются ключевые проблемные области.

95. ЕЭК ООН подвергла тщательному анализу отдельные документы для оценки соответствующих положений, в которых рассматриваются "приоритетные пробелы", и выявления потенциальных недостатков. Внимательное чтение данных документов позволило сформулировать следующие общие замечания:

а) во многих случаях документ, в котором, как считается, "рассматривается" данная ключевая проблема, сосредоточен на других аспектах и просто содержит ссылку на изучаемый вопрос;

б) концепции, связанные с устойчивым развитием транспорта, интеграцией секторов транспорта, охраны окружающей среды и здоровья, управлением спросом, интермодальностью и т.д., относительно новы и по-прежнему весьма абстрактны. Даже если можно с полным основанием утверждать, что многие из изученных последних международных договоров действительно направлены на поощрение внедрения этих концепций, соответствующие положения редко носят обязательный юридический характер и являются слишком общими для установления конкретных обязательств. Более того, в них отсутствуют механизмы контроля за соблюдением;

с) большинство документов, посвященных ключевым вопросам, охватывают не весь европейский регион и не в равной степени отражают интересы и обязательства секторов транспорта, охраны окружающей среды и здоровья.

96. Ограниченный характер обзора заключается в том, что в ходе его проведения нельзя было изучить аспекты практического применения существующих международных документов, поскольку во многих из них отсутствуют тщательно разработанные

⁴¹ Приблизительно 95 выдержек из законодательства Европейского сообщества, перечисленных в приложении 2 к Лондонской хартии, не были охвачены обследованием, выполненным с помощью вопросника. Вместе с тем Европейская комиссия оказала содействие при проведении общего обзора существующих директив, правил и т.д., которые были включены в перечень КОВИ.

⁴² Вопросы, неохваченные или недостаточно охваченные законодательством.

механизмы мониторинга соблюдения и требования представлять отчеты на международном уровне⁴³. Общий обзор положений, содержащихся в правовых документах или декларациях о намерении, не позволяет сделать конкретных выводов об уровне их практического применения, что возможно только посредством изучения документальных данных о связанных с транспортом последствиях для окружающей среды и здоровья и с помощью анализа некоторых характерных особенностей этих документов, которые позволили бы понять, можно ли добиться эффективного осуществления данного документа. Невозможно было также оценить, в какой степени надлежащее применение существующих документов улучшило бы ситуацию в выявленных ключевых проблемных областях.

97. Несмотря на важность более эффективной реализации существующих положений, основные выводы настоящего анализа остаются неизменными и показывают, что современные меры международного реагирования недостаточны для охвата выявленных ключевых проблемных областей. Фактически попытки восполнить пробелы в сфере применения и механизмах осуществления имеющегося комплекса международных стратегий с помощью конкретных мер по исправлению ситуации, возможно, нереальны и недостаточны для решения выявленных проблем устойчивого развития транспорта. Как представляется, основной пробел заключается в отсутствии всеобъемлющей интеграционной стратегии, которая объединила бы усилия в области политики и законодательства, касающихся транспорта, окружающей среды и здоровья, и позволила бы использовать их синергический эффект.

98. Более конкретные результаты этого анализа излагаются ниже.

A. Интеграция секторов транспорта, охраны окружающей среды и здоровья

1. Устойчивое развитие транспорта

99. Работой по определению и практическому внедрению концепции устойчивого развития транспорта занимаются несколько международных и региональных форумов.

⁴³ Проведенный ВОЗ "Обзор хода осуществления и эффективности существующих стратегических документов в области транспорта, окружающей среды и здоровья" призван учесть эту необходимость, в том что касается правовых документов, посвященных проблеме атмосферного загрязнения от транспортной деятельности. Внимание в этом докладе уделяется также характерным особенностям документов, способствующим достижению предусмотренных в них целей (так называемым прогнозируемым условиям обеспечения эффективности).

100. В самых последних политических декларациях интеграция аспектов охраны окружающей среды и здоровья в транспортные стратегии конкретно признается в качестве одного из приоритетов для достижения цели развития транспорта, учитывающего требования охраны здоровья и окружающей среды.

101. В **Повестке дня на XXI век**, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году, вопросы транспорта рассматриваются в нескольких главах⁴⁴. В ней признается, что нынешняя динамика развития транспорта является неустойчивой и может усугублять проблемы окружающей среды и здоровья.

102. На Конференции ОЭСР "К устойчивому развитию транспорта", состоявшейся в 1996 году в Ванкувере, Канада, было конкретно заявлено, что "наша существующая транспортная система развивается по неустойчивому пути. Наши достойные восхищения достижения с точки зрения мобильности стали возможны за счет некоторых значительных экологических и социально-экономических издержек. Сейчас нам брошен вызов - найти способы удовлетворения транспортных потребностей, которые были бы экологически безопасными, социально справедливыми и экономически жизнеспособными. Цель - доступность, а не мобильность". В **Ванкуверских принципах устойчивого развития транспорта**, разработанных на этой Конференции, предлагается ряд принципов, а также стратегических мер для их применения.

103. В **Венской декларации**, принятой на Региональной конференции ЕЭК ООН по транспорту и окружающей среде на уровне министров в ноябре 1997 года, правительства обязались уменьшить негативное воздействие транспортной деятельности на окружающую среду и здоровье человека посредством стимулирования мер по обеспечению таких объемов и систем перевозок, которые были бы совместимы с задачами устойчивого развития. В самом первом пункте министры конкретно решили "содействовать полной интеграции экологической и транспортной политики, а также политики в области здравоохранения на местном, национальном и международном уровнях".

104. **Программа совместных действий** Венской декларации призывает к секторальной интеграции посредством принятия программы работы, которую следует проводить правительствам стран ЕЭК ООН и другим заинтересованным сторонам в целях улучшения экологических показателей транспортного сектора.

⁴⁴ Например, в главе 9 по защите атмосферы и в главе 7 по населенным пунктам.

105. В соответствии с **Лондонской хартией ВОЗ по транспорту, окружающей среде и охране здоровья**, принятой на Конференции на уровне министров охраны окружающей среды и здравоохранения (июнь 1999 года), правительства обязались осуществить план действий и включить изложенные в Хартии рекомендации в свои транспортные стратегии и связанную с транспортом политику, подтвердив тем самым свою приверженность цели развития транспорта, соответствующего требованиям охраны здоровья и окружающей среды. Министры подчеркнули настоятельную необходимость "многосекторальной интеграции требований в области окружающей среды и охраны здоровья и привлечения органов здравоохранения к процессам принятия решений, касающихся транспорта, землепользования и стратегий развития инфраструктуры". Первый пункт Плана действий Лондонской хартии касается интеграции⁴⁵, что свидетельствует о его приоритетном значении.

106. На уровне ЕС в 1997 году был подписан Амстердамский договор, в котором устойчивое развитие выделено в качестве общей цели Европейского союза. Сейчас новая глава 6 Договора об учреждении Европейского сообщества предусматривает, что интеграция экологических аспектов в стратегии развития других секторов является одним из важнейших средств достижения целей устойчивого развития.

107. Для выполнения требования, изложенного в этой статье 6, главы правительств ЕС инициировали на встрече на высшем уровне в 1998 году так называемый Кардиффский процесс, решив уделять основное внимание на первоначальном этапе интеграции аспектов охраны окружающей среды в транспортный, энергетический и сельскохозяйственный секторы. В соответствии с мандатом, полученным на встрече на высшем уровне в Кардиффе, министры транспорта ЕС приняли стратегию, в которой определены конкретные средства повышения устойчивости этого сектора⁴⁶.

⁴⁵ Другие не имеющие обязательной юридической силы положения, в которых рассматриваются вопросы устойчивого развития транспорта и секторальной интеграции, включают:

Декларацию министров по Центральноевропейской инициативе: к устойчивому развитию транспорта в странах ЦЕИ, 1997 год; Хартию больших и малых городов Европы за обеспечение устойчивого развития (Ольборгская хартия), 1994 год; План действий по санитарии окружающей среды для Европы, 1994 год; резолюцию № 66 по транспорту и окружающей среде Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ), 1989 год.

⁴⁶ Стратегия Совета ЕС по интеграции требований окружающей среды и устойчивого развития в политику в области транспорта, 6 октября 1999 года.

108. В рамках своей многолетней программы работы Комиссия по устойчивому развитию Организации Объединенных Наций обсудит проблему транспорта на своей девятой сессии, которую планируется провести 16-27 апреля 2001 года.

109. Недавно в контексте Венской программы совместных действий была учреждена совместная специальная группа экспертов по транспорту и окружающей среде, цель которой заключается в оказании содействия в определении конкретных кратко-, средне- и долгосрочных мер для достижения устойчивой мобильности в странах - членах ЕЭК ООН. Обзор хода осуществления Программы совместных действий будет проведен в 2002 году.

110. Работу по осуществлению плана действий, предусмотренного в Хартии по транспорту, окружающей среде и охране здоровья возглавляет, руководящая группа государств-участников, МПО и НПО. Они инициируют различные мероприятия, утверждают проекты, совместимые с изложенными в этом плане действий целями, а также облегчают и контролируют ход их реализации с уделением основного внимания интеграции.

111. Что касается ОЭСР, то в настоящее время эта организация завершает работу над проектом по экологически устойчивому транспорту (ЭУТ), целью которого заключается в прогнозировании общего видения проблемы и определении ряда критериев количественной оценки для экологически устойчивого транспорта в 2030 году. Для обсуждения и согласования путей разработки стратегических руководящих принципов 4-6 октября 2000 года в Вене состоялась конференция по заключительному этапу реализации проекта ЭУТ⁴⁷.

112. Европейская конференция министров транспорта (ЕКМТ), оказывающая консультативную помощь министерствам транспорта, также занимается экологическими проблемами, что уже само по себе является признаком интеграции. Она регулярно принимает резолюции по безопасности дорожного движения, сокращению выбросов и интернализации внешних издержек транспорта. Эти положения не имеют обязательной юридической силы, однако активно рассматриваются на предмет их соблюдения и призваны решать проблемы в практической плоскости. В 2000 году на ежегодном совещании Совета ЕКМТ 47 министров приняли общую стратегию в целях принятия мер в области устойчивого развития транспорта.

⁴⁷ *Environmentally Sustainable Transport - International Perspectives - OECD's EST - Project Summary*. OECD, June 2000.

113. В настоящее время Генеральный директорат по окружающей среде Европейской комиссии занимается подготовкой шестого плана действий в области охраны окружающей среды с использованием интеграционного подхода. Как ожидается, этот план действий будет представлен для принятия совместного решения к концу 2000 года.

114. Министрам транспорта ЕС было предложено подготовить доклад о ходе осуществления транспортной стратегии на Гётеборгской встрече на высшем уровне, которая состоится в июне 2001 года. Европейская комиссия также работает над долгосрочной стратегией Сообщества в области устойчивого развития, которая, как предполагается, также будет представлена на этой встрече на высшем уровне.

115. На уровне ЕС, где работа над концепцией интеграции находится на наиболее продвинутой стадии, мог бы быть изучен вопрос о том, в достаточной ли степени аспекты здоровья учитываются в других стратегиях наряду с аспектами окружающей среды. Статья 152, измененная Амстердамским договором, служит прочной правовой основой для действий по улучшению состояния здравоохранения, однако она не содержит призыва достичь такого же уровня интеграции, какой предусмотрен в отношении охраны окружающей среды в статье 6.

116. За пределами ЕС вопросы интеграции рассматриваются в ряде юридически не обязательных программ, описание которых приводится выше, например в Хартии, проекте ЭУТ, Программе совместных действий или документах ЕКМТ. Однако практическое их применение и, следовательно, достижение цели, согласованной интеграции политики в области окружающей среды, транспорта и землепользования на всех уровнях принятия решений сопряжены с огромными трудностями.

117. Поскольку в создании транспортных систем, учитывающих требования охраны здоровья и окружающей среды, ключевую роль играют изменения финансовых условий, инвестиционные решения и планирование землепользования, административные органы, занимающиеся этими вопросами, должны активнее вовлекаться в процесс интеграции и учитывать соображения охраны окружающей среды и здоровья в собственной деятельности. В современных стратегических мерах реагирования, по всей видимости, неадекватно отражены интеграционные требования, направленные на укрепление потенциала.

118. Интеграция аспектов охраны здоровья и окружающей среды в транспортную политику является долгосрочным процессом, который требует, чтобы на высоком уровне проводился курс на систематическое вовлечение в этот процесс всех соответствующих

участников во всех странах, и который должен быть поддержан согласованными усилиями международных организаций. Необходимо изучить возможности мониторинга, которым за пределами Европейского союза уделяется недостаточное внимание.

2. Инструменты для интеграции: оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегическая экологическая оценка (СЭО)

Оценка воздействия на окружающую среду

119. Самым важным инструментом ОВОС является юридически обязательная Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте ЕЭК ООН (1991 год, Конвенция, принятая в Эспо), которая предписывает меры и процедуры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия на окружающую среду, особенно любого трансграничного воздействия, которое может быть вызвано планируемой деятельностью или любым существенным изменением текущей деятельности, а также по контролю за ним и его уменьшению.

120. В числе имеющихся документов по ОВОС, в которых учитывается аспект охраны здоровья, можно упомянуть о руководстве ВОЗ *Процедуры оценки экологического воздействия на здоровье для проектов развития городов, 1985 год (Environmental Health Impact Assessment procedures for urban development projects, 1985)* и руководстве Всемирного банка *Аспекты охраны здоровья в экологической оценке, 1997 год (Health Aspects of Environmental Assessment, 1997)*.

121. В соответствии с мандатом Лондонской конференции на уровне министров ВОЗ возглавляет работу по подготовке руководящих принципов для оценок воздействия на здоровье решений в области политики, различных стратегий, программ, проектов и правовых мер, имеющих отношение к транспорту. Эти руководящие принципы готовятся в рамках более крупного проекта по интеграции политики в области санитарного состояния окружающей среды в стратегии устойчивого развития экономических секторов и в качестве таковых сконцентрированы на опасных видах воздействия на состояние окружающей среды, возникающих в ходе любой промышленной экономической деятельности и функционирования различных отраслей в целом.

Стратегическая экологическая оценка

122. Необходимость интеграции аспектов охраны окружающей среды и здоровья в процессы принятия стратегических решений, которые могут оказывать значительное экологическое воздействие, подчеркивалась в Рио-де-Жанейрской декларации и упоминается в ряде других необязательных международных документов⁴⁸.

123. На уровне ЕС в 1985 году была принята и в 1997 году изменена Директива об оценке воздействия проектов на окружающую среду (85/337/ЕЕС) (97/11/ЕС), соответственно. В настоящее время Совет министров и Европейский парламент работают над директивой по экологической оценке отдельных планов и программ (СЭО). Как ожидается, эта директива будет принята к весне 2001 года. К тому времени завершится трехлетний период для интеграции государствами-участниками этого нового инструмента в их национальные системы.

124. Недавно Генеральный директор по энергетике и транспорту Европейской комиссии разработал *Руководство по стратегической экологической оценке планов в области транспортной инфраструктуры*.

125. В настоящее время рассматривается возможность подготовки **юридически обязательного** документа по СЭО на уровне ЕЭК ООН. Рабочая группа по СЭО на своем втором совещании обсудила вопрос о разработке протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции, принятой в Эспо. На своем втором совещании (26-27 февраля 2001 года, София) Стороны Конвенции, заключенной в Эспо, как ожидается, примут официальное решение о начале переговоров по такому протоколу. Цель заключается в том, чтобы представить проект протокола на Киевской конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы", которую в предварительном порядке планируется провести в 2003 году. ВОЗ содействует этому процессу посредством подготовки руководящих принципов, содержащих практические указания по проведению оценок воздействия на здоровье в рамках СЭО и ОВОС, а также посредством своего участия в переговорах по вышеупомянутому протоколу.

⁴⁸ Руководящие принципы по шуму в населенных пунктах; Здоровье в XXI веке - основа политики в области здравоохранения для европейского региона в XXI веке, 1998 год; Декларация министров стран Центральноевропейской инициативы: к устойчивому развитию транспорта в странах ЦЕИ, 1997 год; Хартия больших и малых городов Европы за обеспечение устойчивого развития (Ольборгская хартия); План действий по санитарии окружающей среды для Европы, 1994 год.

126. В контексте осуществления Плана действий, предусмотренного Лондонской хартией, австрийское правительство оказывает поддержку в подготовке руководящих принципов оценки воздействия атмосферного загрязнения на здоровье.

127. Отдельные системы СЭО ввели лишь относительно небольшое число стран. Более широко распространена практика применения элементов СЭО в рамках ОВОС или других мероприятий по планированию. Инициативы ЕС и общеевропейские инициативы по повышению эффективности ОВОС и регламентированию СЭО должны привести к более широкому внедрению СЭО в Европе.

128. Однако в контексте международных мер реагирования проблеме здоровья по-прежнему уделяется недостаточное внимание. В частности, отсутствуют практические указания о том, как учитывать воздействие на здоровье.

В. Решение связанных с транспортом проблем окружающей среды и здоровья в городских районах⁴⁹

1. Планирование городов и землепользования

129. Применению принципов планирования землепользования для ограничения движения моторного транспорта в городах посвящен ряд недавно принятых и не имеющих обязательную силу резолюций и деклараций, в которых вопросы окружающей среды, транспорта и здоровья рассматриваются в целом либо в контексте городских районов. К числу таких не имеющих обязательную силу положений относятся следующие⁵⁰:

- a) Руководящие принципы планирования устойчивого развития населенных пунктов и управления ими (ЕЭК, 1996 год), в которых рекомендуются два основных принципа планирования и управления в области транспорта: во-первых, поддержка и стимулирование наиболее энергосберегающих, не

⁴⁹ Изложенное здесь и ниже относительно городских районов в значительной степени применимо также к уязвимым районам, к транспортным коридорам с интенсивным движением и крупным транспортным инфраструктурам.

⁵⁰ См. также Повестку дня на XXI век, 1992 год; резолюцию № 66 по транспорту и окружающей среде Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ), 1989 год; Здоровье в XXI веке - основа политики в области здравоохранения для европейского региона в XXI веке, 1998 год; План действий по санитарии окружающей среды для Европы, 1994 год.

загрязняющих окружающую среду и безопасных средств транспорта: велосипедов, пешеходных зон и общественного транспорта; во-вторых, максимально тесная увязка планирования землепользования и организации общественного транспорта с целью ограничения расходов на организацию и эксплуатацию системы общественного транспорта, с одной стороны, и сокращения конкуренции со стороны частных автомобилей - с другой;

- b) Ванкуверские принципы устойчивого развития транспорта, 1996 год;
- c) Хартия больших и малых городов Европы за обеспечение устойчивого развития (Ольбургская хартия), 1994 год.

130. Единственной программой, в которой предпринимается конкретная попытка увязать транспортную деятельность, устойчивое развитие, охрану здоровья и планирование городов на городском уровне, является Программа создания "здоровых городов" ВОЗ. Недавно эта организация подготовила программу *"Планирование "здоровых городов" - руководство ВОЗ по планированию в интересах населения"*. В этой публикации содержатся всеобъемлющие указания для городских планировщиков, причем не только по принципам интеграции планирования охраны здоровья и городов, но также по практическим путям достижения этой цели на различных географических уровнях.

131. Соответствующие документы ЕС включают:

- a) Европейская перспектива территориального развития (ЕПТР): сбалансированное и устойчивое территориальное развитие Европейского союза (принята в мае 1999 года)⁵¹;

⁵¹ ЕПТР представляет собой свод руководящих положений, направленных на обеспечение основы территориального планирования в Европе. Интеграция транспорта и тщательного планирования землепользования считается особенно эффективной в крупных городах, где существуют возможности для снижения зависимости от частного автомобиля и стимулирования развития других способов передвижения (общественного транспорта, велосипедного движения).

- b) Транспортная стратегия ЕС⁵² (октябрь 1999 года);
- c) Сообщение Европейской комиссии "Устойчивое городское развитие в Европейском союзе: основа для действий", 1998 год (COM(1998) 605 Final);
- d) Предложение по решению об условиях сотрудничества в рамках Сообщества для содействия развитию устойчивого городского транспорта (ноябрь 1999 года);
- e) Европейская кампания за устойчивое развитие больших и малых городов⁵³.

132. ЕЭК ООН разрабатывает *руководящие принципы для центральных и местных правительств по вопросам стратегического подхода к проблеме увязки управления городским транспортом с планированием землепользования и экологической политикой*. Эти руководящие принципы готовятся в качестве последующей меры в рамках совместного Рабочего совещания по стимулированию местных инициатив, направленных на развитие устойчивых структур потребления (Вена, февраль 1998 года), и в соответствии с совместным решением Комитета по экологической политике и Комитета по населенным пунктам ЕЭК ООН. Основное внимание в данном проекте уделяется взаимосвязи между национальной и местной политикой и поведением потребителей. Как ожидается, эти руководящие принципы будут разработаны в 2002 году.

133. Проект ЕКМТ-ОЭСР по устойчивому развитию городского передвижения подготовлен в качестве последующей деятельности в рамках работы над изданной в 1995 году публикации "Городское движение и устойчивое развитие". Темы рабочих совещаний включали: "Планирование землепользования для устойчивого развития городского транспорта: время перемен"; "Применение стратегий для усовершенствования систем общественного транспорта"; "Управление спросом на использование легковых автомобилей в городах"; "Методологии оценки в инфраструктурных инвестициях и роста городов". Основной акцент в этой работе делается

⁵² В Стратегии Совета ЕС по интеграции требований охраны окружающей среды и устойчивого развития в транспортную политику (принята 6 октября 1999 года) подчеркивается, что планирование устойчивого землепользования и развития транспорта является одним из средств снижения потребностей в поездках при одновременном поощрении экологически менее вредных видов транспорта.

⁵³ Эта кампания призвана содействовать устойчивому развитию на местном уровне и поддержать местные европейские власти в деле разработки и осуществления соответствующих стратегий и мер.

на реализации стратегий устойчивого развития транспорта, при этом предполагается проведение обзоров хода осуществления политики и институциональных механизмов специалистами из аналогичных учреждений в нескольких странах, включая Нидерланды и Венгрию (обзор ведется), Норвегию и Швецию (обзор планируется). Результаты этой работы будут представлены министрам в 2001 году.

134. До недавних пор крайне редко предпринимались международные инициативы для стимулирования планирования землепользования, особенно в отношении городских районов, что объяснялось принципом subsidiarity. При этом межсекторальный подход к стратегиям землепользования учитывался в недостаточной степени.

135. Будущие руководящие принципы ЕЭК ООН послужат необходимым ориентиром для правительств при применении стратегического подхода к интеграции управления городским транспортом и планирования землепользования. Первым шагом для более полного учета аспектов охраны здоровья, включенных в проект ЕЭК ООН, может стать интеграция в проводимую в настоящее время в рамках ЕЭК ООН работу соответствующих концепций и принципов, предусмотренных в руководстве ВОЗ по планированию "здоровых городов".

2. Управление спросом

136. Вопрос об управлении спросом упоминается в качестве одной из важных проблем в ряде политических деклараций и документов, а именно:

- Хартия ВОЗ по транспорту, окружающей среде и охране здоровья;
- Венская декларация и Программа совместных действий;
- Рио-де-Жанейрская декларация и Повестка дня на XXI век.

137. Вопрос об управлении спросом рассматривается в "Зеленой книге" 1995 года *"К справедливому и эффективному ценообразованию в транспортной политике"* и в "Белой книге" 1998 года *"Справедливая плата за использование инфраструктуры: поэтапный подход к общей системе взимания платы за транспортную инфраструктуру в ЕС"*.

138. В рамках осуществления Плана действий, предусмотренного в Лондонской хартии, Италия выразила заинтересованность в поддержке создания координационного центра по транспорту, окружающей среде и охране здоровья⁵⁴.

139. Группа экспертов ЕС по транспорту и окружающей среде создала рабочую группу по управлению транспортным спросом и вскоре представит предложение о том, какие меры требуются для управления спросом. Кроме того, до конца 2000 года, как ожидается, Комиссия представит обновленный вариант "Белой книги" 1992 года по общей транспортной политике и "Зеленой книги" по разработке стратегической политики в области экологически чистого городского транспорта с уделением особого внимания управлению спросом.

140. Европейская транспортная политика в недостаточной степени использует методологии управления спросом. Значение управления спросом, как правило, недооценивается, и предпочтение отдается расширению инфраструктуры для удовлетворения спроса и поиску технологических решений. Кроме того, мероприятия по управлению спросом обычно сконцентрированы на локальных мерах, т.е. мерах, ориентированных на потребителей, находящихся в месте приобретения товара или услуги и в месте их использования, и - в некоторой степени - на нелокальных мерах (т.е. мерах, выходящих за пределы стадии покупки и использования). Инфраструктурные аспекты управления спросом/формирования спроса и долгосрочные широкие последствия нелокальных мер либо игнорируются, либо используются в недостаточной степени.

141. В этой связи существует необходимость более серьезного подхода к управлению спросом в программах транспортной политики и его учета на равной основе с другими более сложными, более дорогостоящими (и, возможно, менее эффективными) методами.

⁵⁴ Такой координационный центр будет заниматься распространением информации в целях обеспечения доступа к последней научной информации, инструментам и опыту, связанным с оценкой воздействия на здоровье и издержек, а также с осуществлением политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья. Он будет также способствовать международному мониторингу воздействия транспорта на здоровье и окружающую среду и объединению усилий заинтересованных сторон. Наконец, он будет обеспечивать удобный и транспарентный доступ к соответствующей информации для общественности.

3. Интермодальность в городских районах

142. Проблеме стимулирования интермодальности и перераспределения перевозок по видам транспорта в пользу менее загрязняющих транспортных средств в городских районах посвящен ряд юридически необязательных документов.

143. Например, Лондонская хартия, Венская декларация, Программа совместных действий направлены на поощрение перехода на виды транспорта с меньшим объемом удельных выбросов и меньшим риском дорожно-транспортных происшествий (общественный транспорт, велосипедное и пешеходное движение).

144. В Декларации министров стран Центральноевропейской инициативы: к устойчивому развитию транспорта в странах ЦЕИ, 1997 год, подчеркивается важность сохранения высокой доли общественного транспорта в структуре перевозок в городах Центральной Европы посредством улучшения инфраструктуры трамвайного движения, метрополитена и автобусного движения, средств обслуживания и подвижного состава, а также на основе предложения привлекательных услуг и создания систем общественного транспорта, ориентированных на удовлетворение спроса⁵⁵.

145. В связи с городским транспортом политика ЕС обычно отражает необходимость повышения эффективности и качества систем общественного транспорта, развития интермодальных и комбинированных перевозок и поощрения пешеходного и велосипедного движения в городских районах. Следует улучшить условия для пешеходного и велосипедного движения, например, создать надлежащую инфраструктуру. Предлагается также не поощрять использование в городах механических транспортных средств, а стимулировать использование транспортных средств с низкими уровнями выбросов. Другие цели предусматривают следующее:

⁵⁵ Другие не имеющие обязательной силы документы, в которых рассматривается вопрос интермодальности в городских районах: Программа создания "здоровых городов" ВОЗ, в соответствии с которой муниципалитеты должны осуществлять программу действий по поощрению принятия стратегий планирования здорового санитарно-гигиенического состояния и устойчивого развития городов; Здоровье в XXI веке - основа политики в области здравоохранения для европейского региона в XXI веке, 1998 год, резолюция 97/5 о велосипедистах Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ); Хартия больших и малых городов Европы за обеспечение устойчивого развития (Ольборгская хартия), 1994 год; резолюция 66 по транспорту и окружающей среде Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ, 1989 год).

улучшение доступа к общественному транспорту, обеспечение удобного, экономичного и безопасного передвижения населения и создание основы для проведения эффективной политики⁵⁶.

146. Большая часть документов о политике стимулирования интермодальности принимается на региональном уровне и охватывает не всю территорию Европы. Ни один из них не является юридически обязательным. Все они характеризуются отсутствием подробных положений, практических указаний и количественных показателей в отношении интермодальности. Кроме того, несмотря на значительные инвестиции в инфраструктуру, вопрос об оказании помощи странам переходного периода не затрагивается.

4. Снижение шума

147. Существует ряд посвященных проблеме шума соглашений и правовых документов, основное внимание в которых уделяется способам измерения шума, методик составления карт шумового загрязнения затрагиваемых районов, мерам по сокращению шума, в том числе в уязвимых районах (вблизи школ), и временным требованиям (ночное время, выходные дни), а также шумовому загрязнению и/или стандартам в области шумового загрязнения и борьбы с ним.

148. Технические требования к механическим транспортным средствам, предписывающие, среди прочего, их приемлемый уровень шума, перечислены в нескольких юридически обязательных соглашениях ЕЭК ООН, к числу которых относятся следующие:

- Соглашение ЕЭК ООН о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и/или использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний, 1958 год. Соглашение

⁵⁶ Меры в области политики и документы ЕС, направленные на стимулирование таких усовершенствований включают: кампанию "За устойчивое развитие больших и малых городов в Европе"; *Cycling: the way ahead for towns and cities ("Велосипедное движение: будущее малых и больших городов")*, публикация Европейской комиссии (ГД по окружающей среде), о велосипедном движении в городах, руководство для местных органов власти; транспортная стратегия ЕК, октябрь 1999 года; Программа устойчивого развития городов в Европейском союзе: основа для действий (COM (1998) 605 Final); "Зеленая книга" о деятельности обществ по охране окружающей среды, 1995 год.

ЕЭК ООН о принятии единообразных условий для периодических технических осмотров колесных транспортных средств и о взаимном признании таких осмотров, 1997 год;

- Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 год, Конвенция, принятая в Эспо).

149. В перечисленных юридически обязательных документах, как правило, основное внимание уделяется ограничению шума от отдельных источников и установлению технических требований к новым транспортным средствам, предметам оборудования и частям.

150. Среди не имеющих обязательную силу документов можно упомянуть, в частности, о следующих⁵⁷:

- Руководящие принципы по шуму в населенных пунктах ВОЗ, 2000 год, в которых рассматривается проблема шумового загрязнения в населенных пунктах в целом. В этих руководящих принципах содержится объективная информация о максимальном уровне шума, приемлемого для данного вида деятельности (сон, общение), и на усмотрение регламентирующих органов правительств оставляется вопрос о принятии обязательных правил.

151. Существующие правила по источникам выбросов шума включают директивы по стандартам в области выбросов для дорожных и внедорожных транспортных средств, касающимся допустимых уровней звука и систем выпуска отработавших газов

⁵⁷ Другие документы, в которых рассматриваются вопросы шума, включают: резолюцию № 25 об уровнях шума транспортных средств Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ, 1972 год); резолюцию № 66 по транспорту и окружающей среде Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ), 1989 год; Декларацию министров стран Центральновосточной инициативы: к устойчивому развитию транспорта в странах ЦЕИ, 1997 год; Здоровье в XXI веке - основа политики в области здравоохранения для европейского региона в XXI веке, 1998 год.

автомобилей (директивы 70/157/ЕЕС с различными поправками, последней из которых является директива 96/20/ЕС) и мотоциклов (78/1015/ЕЕС с поправками)⁵⁸.

152. В предложении по директиве ЕС о воздействии шума на окружающую среду содержатся следующие основные положения:

- согласование показателей шума и методов оценки;
- составление карт шумового загрязнения и планов действий для "агломераций", "основных автомобильных дорог", "основных железных дорог" и "основных аэропортов" на основе общих показателей и методов оценки;
- установление контрольных цифр для общих показателей шума государствами-членами;
- информирование общественности о картах шумового загрязнения и планах действий;
- банк данных ЕС о картах шумового загрязнения и планах действий и подготовке основанных на этом периодических докладов;
- положения для установления целей ЕС по уменьшению числа граждан ЕС, подвергающихся воздействию шума, в сочетании со стратегиями и мерами для достижения этих целей. Важным элементом последних является стратегия ЕС, направленная на борьбу с шумом в источниках его происхождения.

153. В настоящее время ЕЭК ООН занимается разработкой новых правил, касающихся шума от качения шин автомобилей (параллельно с разработкой положений ЕС по директиве о шинах с относительно низким уровнем шума от качения). В этом проекте

⁵⁸ В рамках 5-й Программы действий Сообщества в области окружающей среды на 1993-2000 годы одной из приоритетных целей применительно к транспорту является дальнейшее ужесточение положений о выбросах и шуме от дорожных и внедорожных транспортных средств и воздушных судов. Кроме того, в числе приоритетных областей в стратегии Совета по интеграции требований охраны окружающей среды и устойчивого развития в транспортную политику названы проблемы шума от автомобильного, железнодорожного и воздушного транспорта.

определены максимальные предельные уровни шума, которым должны отвечать шины, для того чтобы на них могло быть выдано официальное утверждение по типу конструкции и для того чтобы их было разрешено устанавливать на транспортных средствах.

154. Отсутствие достаточно жестких национальных стандартов по шумоизлучению наряду с неустойчивыми тенденциями в области шумового загрязнения свидетельствует о недостатках в существующем законодательстве. За исключением воздушного транспорта, разработке правил, касающихся общего шумового загрязнения, начали уделять внимание лишь относительно недавно. На международном же уровне глобальный комплексный подход к проблеме снижения воздействия шума на человека отсутствует.

155. Мониторингу шумового воздействия и обмену информацией между государствами-членами существенно мешает разнообразие показателей шума и методов оценки, которые применяются в различных государствах-членах.

156. Существующее международное законодательство по шумоизлучению несовершенно, и не все его положения эффективно способствуют снижению воздействия шума.

157. Предварительный анализ также позволяет предположить, что в тех случаях, когда воздействие на здоровье человека учитывается, основное внимание уделяется физическому здоровью, тогда как психосоциологические факторы шума игнорируются.

158. Для решения проблемы снижения уровня шума необходимо наладить сотрудничество между всеми заинтересованными секторами на международном, национальном, местном и районном уровнях, а также задействовать потенциал частного сектора и НПО.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ

159. Справочные документы, подготовленные во исполнение мандата, определенного в Декларации министров Лондонской конференции, интенсивные консультации с другими организациями, занимающимися вопросами транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, а также анализ соответствующих исследований, которые были ими проведены, позволили выявить несколько ключевых проблем, препятствующих достижению цели создания транспортной системы, учитывающей требования охраны здоровья и окружающей среды. В соответствии с определением ОЭСР под этим термином подразумевается система, в рамках которой "транспорт не ставит под угрозу здоровье населения или экосистемы и удовлетворяет потребности в доступе соразмерно а) объему использования возобновляемых ресурсов, рост которого отстает от темпов их регенерации, и б) объему использования невозобновляемых ресурсов, рост которого отстает от темпов разработки возобновляемых заменителей"⁵⁹.

160. В духе Венской декларации и Лондонской хартии общие критерии, используемые для выявления и дальнейшего анализа этих ключевых проблем, включают следующее:

- их значимость для транспорта, окружающей среды и здоровья;
- масштабы возникающих в связи с этим проблем окружающей среды и здоровья;
- недостаточность существующих международных мер реагирования для их устранения, т.е. наличие "пробелов" в имеющихся международных правовых документах и стратегиях;
- практическая ценность новых мер, направленных на восполнение этих пробелов.

161. В соответствии с описанием, содержащимся в главе III, приоритетные области, в которых необходимо предпринять дальнейшие действия, включают следующее:

⁵⁹ OECD: *Environmentally Sustainable Transport - International perspectives - OECD EST Project Summary*, Paris, June 2000.

- a) интеграцию секторов транспорта, охраны окружающей среды и здоровья, в частности в связи с процессами принятия решений, мониторингом и оценкой воздействия;
- b) связанные с транспортом проблемы окружающей среды и здоровья в городских районах⁶⁰, в том числе:
 - i) планирование землепользования;
 - ii) управление спросом и создание рыночных условий для более устойчивого функционирования транспорта;
 - iii) интермодальность и право граждан на устойчивую мобильность и безопасность;
 - iv) снижение уровня шума.

162. В нижеизложенных разделах предлагаются некоторые варианты дальнейших действий, которые были определены на основе оценки. Они представлены в виде рекомендаций, которые могут служить основой для принятия решений на встрече на высшем уровне с участием представителей министров транспорта, охраны окружающей среды и здравоохранения, что было предусмотрено в решении Лондонской конференции. Выделяются три основных направления возможной деятельности:

- a) разработка нового международного правового документа, а именно рамочной конвенции по транспорту, окружающей среде и охране здоровья;
- b) дальнейшая разработка существующих документов;
- c) более тесное сотрудничество с другими организациями и проектами.

⁶⁰ Изложенное здесь и ниже относительно городских районов в значительной степени применимо также к уязвимым районам, транспортным коридорам с интенсивным движением и крупным транспортным инфраструктурам.

A. Рамочная конвенция

163. Анализ воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье и оценка хода осуществления и эффективности имеющихся документов позволяет прийти к заключению, которое соответствует выводу, сделанному в рамках проекта ОЭСР по экологически устойчивому развитию транспорта и в докладе МПДТОС за 2000 год Европейского агентства по окружающей среде:⁶¹ **нынешние стратегии недостаточны для достижения цели развития транспорта, учитывающего требования охраны здоровья и окружающей среды.**

164. При анализе потенциальных решений, способных улучшить ситуацию по всему европейскому региону, необходимо учитывать нижеизложенные соображения.

165. Все имеющие ключевое значение выявленные пробелы характеризуются следующим общим выводом: восполнение этих пробелов в значительной степени зависит от интеграции аспектов охраны здоровья и окружающей среды в процесс принятия решений в области транспортной политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Таким образом, их решения возможны в долгосрочной перспективе, а не в рамках краткосрочной политики или технической корректировки. Кроме того, восполнение пробелов области применения и механизмах реализации существующих стратегических мер реагирования может оказаться недостаточной мерой для достижения целей устойчивого развития транспорта, поскольку наиболее значительным пробелом, по всей видимости, является отсутствие всеобъемлющей интеграционной стратегии, которая объединила бы различных участников и задействовала бы синергический эффект политики и законодательства, касающегося транспорта, окружающей среды и охраны здоровья.

166. Ценность такого подхода в целом признается в Программе совместных действий, Лондонской хартии, а также подтверждается интеграционным процессом на уровне ЕС (так называемым Кардиффским процессом).

167. Имеющиеся решения различаются в зависимости от уровня лежащего в их основе правового выбора.

⁶¹ EEA: *Are we moving in the right direction? - Indicators on transport and environment integration in the EU - TERM - 2000* - Environmental issues series no. 12, Copenhagen, February 2000.

168. Поскольку уже были приняты Венская декларация 1997 года и содержащаяся в ней Программа совместных действий, а также Лондонская хартия 1999 года, представляется маловероятным, что любой другой не имеющий обязательной юридической силы документ с широкой сферой охвата сыграет какую-либо дополнительную значительную роль. Венская декларация и Лондонская хартия, включающие свои соответствующие планы действий и меры в их развитие, являются важным шагом в деле выявления основных проблем и практических шагов, которые необходимо предпринять в целях создания устойчивых транспортных систем. Однако требуются дополнительные усилия для разработки механизмов, с тем чтобы достичь желаемого уровня межсекторальной интеграции и задействовать высшее звено политического управления для осуществления мероприятий, определенных в этих двух документах.

169. С другой стороны, имеющая обязательную силу всеобъемлющая конвенция, в которой подробно рассматриваются все выявленные пробелы и устанавливаются жесткие и обязательные международные требования, представляется нецелесообразной. Такой правовой режим будет несопоставим с характером проблем и политически неосуществим, поскольку поле для деятельности остается широким и охватывает целый круг сложных и иногда весьма противоречивых вопросов. Например, к числу областей, где политический консенсус по имеющему обязательную силу международному законодательству вряд ли может быть достигнут в ближайшие годы, относятся конкретные фискальные меры и экономические инструменты. Кроме того, в силу своего межсекторального характера данные вопросы являются сложными по определению, поскольку цели и интересы трех связанных с ними секторов могут противоречить друг другу. Наконец, выбранный нормативный режим должен быть достаточно гибким, для того чтобы учитывать различные степени межсекторальной интеграции в пределах общеевропейского региона.

170. Таким образом, нормативным подходом, который, как представляется, наилучшим образом подходит для решения выбранных ключевых вопросов, является рамочная конвенция. Рамочный подход доказал свою эффективность в международном праве, поскольку он приемлем для широких межсекторальных вопросов. Преимущества рамочной конвенции заключаются главным образом в ее гибкости: при необходимости в нее могут вноситься корректировки и дополнительные положения. Она не преследует цель раз и навсегда кодифицировать межсекторальный режим, а позволяет постепенно уточнять обязанности тех сторон, которые готовы и способны двигаться вперед. Кроме того, одной из основных сильных сторон такого процесса является то, что он облегчает достижение широкого консенсуса в отношении соответствующих фактологических данных и надлежащих международных мер реагирования.

171. Иллюстрацией эффективности подхода на основе рамочной конвенции для решения сложных долгосрочных проблем являются Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и прилагаемые к ней восемь протоколов, Венская конвенция об охране озонового слоя с Монреальским протоколом и поправками к нему и Рамочная конвенция об изменении климата Организации Объединенных Наций. Во всех этих соглашениях нормативная сфера первоначально была определена в общих формулировках и впоследствии конкретизирована в ряде протоколов.

172. Пример Конвенции о биологическом разнообразии также свидетельствует о том, что рамочный подход может проложить путь к будущему сотрудничеству даже при решении весьма противоречивых проблем. На Конференции ЮНЕП для принятия Конвенции о биологическом разнообразии рассмотрение ключевого вопроса безопасности с точки зрения рисков, связанных с использованием биотехнологии, было отложено, с тем чтобы в будущем продолжить сотрудничество и принять возможные протоколы, хотя перспектива разработки международных правил в этой области для некоторых стран первоначально была неприемлема. В итоге после пяти лет переговоров в январе 2000 года был подписан Картахенский протокол по биологической безопасности.

173. Подход на основе рамочной конвенции соответствует последним тенденциям в международном праве, поскольку, как представляется, он пригоден также для решения различных вопросов, например проблем городского транспорта, в связи с которыми особое значение имеет принцип субсидиарности. Хотя традиционно в международном праве рассматривались только трансграничные вопросы, документы, принимавшиеся в последнее время, например Орхусская конвенция или Протокол по проблемам воды и здоровья⁶², продолжают традицию, начатую конвенциями по правам человека, в соответствии с которыми тесное международное сотрудничество позволяет решать проблемы главным образом внутреннего характера. К этому следует добавить, что стороны, принимавшие конвенции ЕЭК по транспорту, изначально осознавали, что для обеспечения эффективности решение таких внутренних вопросов в области транспорта, как правила дорожного движения, невозможно без международного сотрудничества.

174. На основе вышеизложенных соображений в качестве одного из приемлемых способов решения зависящих от транспорта проблем окружающей среды и здоровья, связанных с интеграцией и городскими районами, рекомендуется инициировать процесс

⁶² Хельсинкская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года.

переговоров для принятия рамочной конвенции по транспорту, учитывающему требования охраны здоровья и окружающей среды⁶³.

175. Приняв рамочную конвенцию, государства - члены ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ продемонстрировали бы свою политическую волю и конкретное намерение повысить уровень долгосрочной устойчивости стратегий в области транспорта и планирования землепользования в этом регионе. Юридически обязательный характер такой рамочной конвенции и предполагаемый в связи с этим парламентский процесс ратификации могут оказаться весьма полезными, в частности в отношении тех мер, которые, по всеобщему мнению, необходимы, но трудно осуществимы.

176. В рамках предложенного процесса переговоров по рамочной конвенции в обязательном порядке необходимо будет разъяснить правовые и институциональные механизмы, с тем чтобы не дублировать Венский, Лондонский и другие соответствующие процессы и использовать их синергические эффекты. В этой связи важно иметь в виду, что Венская программа совместных действий должна быть осуществлена в период с 1997 по 2007 год. План действий, предусмотренный Лондонской хартией, не предполагает конкретных сроков реализации, однако некоторые из его ключевых положений совпадают с положениями Программы совместных действий (например, государства-участники, принявшие Хартию, взяли на себя обязательство установить национальные целевые показатели в области охраны здоровья к 2004 году). Опыт, накопленный ЕЭК ООН в деле подготовки правовых документов, показывает, что для переговоров по рамочной конвенции требуется два-четыре года, а для ее ратификации и вступления в силу нужно еще два-шесть лет. Поэтому осуществление рамочной конвенции и ее потенциальных будущих протоколов может стать продолжением Венского и Лондонского процессов, если ее подготовку начать сейчас, хотя параллельное осуществление этих процессов следует рассматривать в качестве реальности и в более долгосрочной перспективе. По своим функциям и сфере охвата предложенная рамочная конвенция не выходит за пределы двух существующих процессов; она будет влиять на принятие решений и нормотворческую деятельность, тогда как Венский и Лондонский процессы служат для координации работы над отдельными проектами.

177. Рамочная конвенция в потенциале могла бы увязать важные направления технической и стратегической работы, осуществляемой несколькими международными организациями, например ЕЭК ООН (в сфере транспорта и окружающей среды), ОЭСР,

⁶³ Изложенное здесь и ниже в значительной степени применимо также к уязвимым районам, к транспортным коридорам с интенсивным движением и основным транспортным инфраструктурам.

ЕКМТ, ЕАОС, ЕС, ЦЕИ и т.д., а также ВОЗ, с уделением особого внимания в ходе этого обсуждения аспектам здоровья. В долгосрочной перспективе такая конвенция могла бы послужить объединяющей платформой для Венской декларации и Лондонской хартии, а также, возможно, для других процессов. Кроме того, должен быть обеспечен синергетический эффект в результате увязки предлагаемого документа с интеграционными процессами в ЕС, которым он придаст новую значимость, дополнив их компонентами охраны здоровья.

178. Следует обратить внимание на то, чтобы переговоры велись с наименьшими затратами. Кроме того, необходимо предпринять усилия во избежание отвлечения ресурсов от Венского и Лондонского процессов или других процессов, имеющих отношение к устойчивому развитию транспорта.

179. Переговоры по рамочной конвенции могут послужить стимулом для выделения дополнительных ресурсов на нужды транспорта, охраны окружающей среды и здоровья. В администрациях большинства стран сам факт ведения переговоров и осуществления юридически обязательного документа позволяет в рамках своего бюджета выделять на эти цели дополнительные ресурсы. Кроме того, наличие обязательства стран-получателей является одним из важных аспектов при установлении приоритетных направлений финансовой поддержки со стороны стран-доноров и международных финансовых учреждений. Поэтому рамочная конвенция могла бы способствовать мобилизации дополнительных ресурсов на развитие устойчивых процессов реформирования транспортных систем в странах переходного периода или на необходимые капиталовложения в целях сохранения и увеличения доли общественного транспорта в структуре перевозок.

180. Наконец, следование по общему пути развития транспорта, учитывающего требования охраны здоровья и окружающей среды, необходимо воспринимать как выгодное долгосрочное капиталовложение; для общества дешевле предотвратить ущерб, чем платить за его устранение впоследствии.

181. Для того чтобы рамочная конвенция оказалась успешным инструментом в деле создания транспортных систем, учитывающих требования охраны здоровья и окружающей среды, крайне важно, чтобы все три сектора: транспорт, окружающая среда и охрана здоровья, - а также все те, кто занимается другими соответствующими вопросами, например финансами, планированием землепользования, и общественность были в полной мере вовлечены в процесс переговоров и реализации. Ни в одном из существующих процессов еще не удавалось полностью задействовать все

соответствующие секторы. Новый правовой инструмент, краеугольным камнем которого является межсекторальная интеграция, обеспечил бы широкие возможности для равноправного участия в этом процессе представителей всех заинтересованных секторов.

182. Аналогичным образом активное участие всех соответствующих органов власти на национальном, региональном и местном уровнях управления не только необходимо для решения первоочередных проблем городских районов, но также является ключевым фактором для облегчения хода переговоров и осуществления принятых документов.

183. Рамочная конвенция позволила бы разработать комплекс вариантов стратегий и продемонстрировала бы оптимальную практику, которую следует принять на национальном и местном уровнях.

184. Определив согласованные на общей основе принципы для всего региона, рамочная конвенция помогла бы создать равные и справедливые условия путем устранения потенциальных недостатков односторонних действий в экономической конкуренции и стимулирования экономики, обусловленной ростом масштабов производства, для внедрения новых технологий всеми сторонами.

185. Наконец, рамочная конвенция должна будет создать основу для достижения целей устойчивого развития транспорта посредством уточнения функций и обязанностей различных органов власти и участников.

186. Предлагаемая рамочная конвенция по транспорту, учитывающему требования охраны здоровья и окружающей среды, должна быть направлена, в частности, на⁶⁴:

a) определение концепции транспорта, отражающей интересы охраны здоровья и окружающей среды и отвечающей требованиям доступности и охраны окружающей среды и здоровья;

b) установление комплекса общих целей, принципов и процедур в области охраны окружающей среды и здоровья для интеграционного процесса;

⁶⁴ Настоящий перечень является лишь ориентировочным и содержит элементы, которые могут быть включены в рамочную конвенцию. Он должен быть конкретизирован в ходе будущих переговоров.

- c) поощрение использования комплексного подхода к транспорту, окружающей среде и охране здоровья в целях обеспечения преимуществ с точки зрения охраны окружающей среды и здоровья, снижения рисков и устранения неравных условий в результате применения нерациональных стратегий развития транспорта и землепользования, включая риски и неравные условия, вызванные атмосферным загрязнением, шумом, дорожно-транспортными происшествиями и отсутствием физической активности, с уделением особого внимания группам высокого риска;
- d) создание благоприятных условий для координации деятельности, а также обмена оптимальной практикой и для доступа всех сторон к обновленной информации;
- e) определение обязательств сторон в отношении представления информации о достигнутом прогрессе на основе общего согласованного комплекса подлежащих разработке целей, показателей и методов оценки;
- f) содействие внедрению механизмов (например, финансовой и технической помощи), облегчающих осуществление конкретного документа на территории всего региона;
- g) создание основы и процедур для согласованных действий органов власти в городских районах, занимающихся вопросами транспорта, окружающей среды и здравоохранения, в целях стимулирования интеграции стратегий в области транспорта, землепользования и городского планирования. Это позволило бы избежать ненужного роста городов и мобилизовать усилия государственных учреждений в целях развития транспортной системы, способной обеспечить безопасные условия для пользователей общественным транспортом, велосипедистов и пешеходов и учитывать их интересы;
- h) установление международной основы для более эффективного управления транспортным спросом. С одной стороны, речь идет о регламентирующих стандартах для новых видов транспорта и землепользования, а также инфраструктурной реорганизации, требуемой для их поддержки, и инструментах для поощрения изменения поведения. Проблема регулирования спроса должна решаться не только путем принятия мер на местном и региональном уровне, но также посредством принятия стратегических "инфраструктурных мер" на национальном и международном уровнях;
- i) определение обязательств сторон по стимулированию разработки местных и региональных планов действий, местных целевых показателей для транспорта применительно к окружающей среде и охране здоровья с использованием общих критериев для оценки прогресса, систематическое стимулирование интермодальности и

перераспределения перевозок по видам транспорта с помощью механизмов городского планирования и планирования землепользования, применения экономических инструментов, повышения информированности и подготовки, а также поощрения велосипедного и пешеходного движения. В этом документе должен быть отражен принцип субсидиарности (т.е. распределения компетенции между различными уровнями управления) с указанием требуемых видов стратегий, при этом осуществление решений должно быть оставлено на усмотрение местных органов;

j) стимулирование применения комплекса мер, направленных на интернализацию внешних издержек транспорта;

k) создание базовой нормативной основы для комплексного подхода к проблеме снижения шума, особенно в городских районах, с учетом всех нынешних тенденций в ЕС;

l) стимулирование обучения, информирования и передачи информации о пользе физической активности для здоровья;

m) определение рекомендаций для сторон в целях поддержки национальных и международных исследований по вопросам, требующим разъяснения, при отсутствии коммерческого интереса к проведению таких исследований (например, по вопросам пользы для здоровья от пешеходного и велосипедного движения).

187. Все эти элементы необходимо конкретизировать, с тем чтобы наиболее эффективным образом рассматривать вопросы, связанные с установленными приоритетами интеграции аспектов окружающей среды и здоровья в транспортную политику, и сконцентрировать усилия на городских районах. Меры должны быть скорректированы с учетом экономической и социальной ситуации в различных странах или группах стран.

188. Секретариат такой рамочной конвенции должен быть способен тесно сотрудничать со всеми соответствующими секторами и ключевыми международными участниками. Успешный прецедент такого общего секретариата (ЕЭК ООН и ВОЗ) уже был создан в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья. В случае разработки рамочной конвенции может быть рассмотрена аналогичная возможность.

В. Дальнейшее повышение эффективности современных международных мер реагирования

189. Параллельно с ведением переговоров по новому международному документу рекомендуется совершенствовать механизмы применения существующих международных соглашений и правовых документов, связанных с транспортом, окружающей средой и охраной здоровья, и продолжать их доработку. Рекомендуемые мероприятия следует проводить при максимально активном участии всех трех секторов. Такой подход, дополненный усовершенствованными механизмами мониторинга и осуществления, способствовал бы созданию более эффективной транспортной системы, учитывающей требования охраны здоровья и окружающей среды. Ниже перечислены возможности для восполнения различных пробелов, выявленных в ходе доработки имеющихся документов и предпринимаемых инициатив:

- a) дальнейшее совершенствование механизма осуществления и совместное использование ресурсов в контексте Программы совместных действий и Лондонской хартии;
- b) активное содействие дальнейшей разработке механизма оценки воздействия на здоровье как одного из элементов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в рамках Конвенции, принятой в Эспо, и в ходе переговоров по протоколу о стратегической экологической оценке (СЭО):
 - i) работу над связанной с транспортом стратегической экологической оценкой, включая оценку воздействия на здоровье, на общеевропейском уровне лучше всего вести в рамках Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду и в течение периода времени, установленного для подготовки будущего протокола;
 - ii) опыт в вопросах здоровья, накопленный Рабочей группой по ОВОС, в состав которой входят представители государств, являющихся и не являющихся сторонами Конвенции, будет дополнен опытом новых представителей из секторов здравоохранения (включая ВОЗ);
- c) продолжение работы по внесению поправок в Конвенции ЕЭК ООН о дорожном движении и о дорожных знаках и сигналах и в дополняющие их Европейские соглашения в целях повышения безопасности дорожного движения с уделением особого внимания таким вопросам, как поведение водителей по отношению к пешеходам и велосипедистам, управление транспортными средствами в состоянии алкогольного

опьянения, использование мобильных телефонов во время управления, использование дневных ходовых огней и другие вопросы, находящиеся в настоящее время на рассмотрении Рабочей группы ЕЭК ООН по безопасности дорожного движения;

d) продолжение работы по внесению поправок в Конвенции ЕЭК ООН о дорожном движении и о дорожных знаках и сигналах и в дополняющие их Европейские соглашения в целях установления минимальных технических требований для транспортных средств без двигателей и такой инфраструктуры, как велосипедные дорожки и сигналы; дальнейшая разработка предписаний в рамках Соглашений ЕЭК ООН 1958 и 1998 годов, соответственно, и/или глобальных правил, направленных на снижение расхода топлива и выбросов CO₂, на повышение качества топлива и внедрение новых альтернативных видов топлива. Рабочая группа WP.29 ЕЭК ООН могла бы продолжить изучение вопроса о стандартизации требований для электромобилей;

e) дальнейшее расширение и уточнение положений приложения II к Европейскому соглашению о важнейших международных автомагистралях (СМА) 1975 года применительно к оценке воздействия на окружающую среду с уделением особого внимания мерам по снижению шума;

f) включение нового приложения III в Европейское соглашение о международных магистральных железнодорожных линиях (СМЖЛ) 1985 года, в котором должны содержаться положения, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду в случае строительства новых линий и модернизации существующих линий с уделением особого внимания мерам по снижению шума;

g) включение нового приложения V в Европейское соглашение о важнейших линиях международных комбинированных перевозок и соответствующих объектах (СЛКП) 1991 года, в котором должны содержаться положения, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду в случае строительства новых линий, модернизации существующих линий и создание терминалов комбинированных перевозок с уделением особого внимания мерам по снижению шума.

190. В дополнение к дальнейшей разработке существующих правовых документов, возможно, необходимо будет внедрить механизмы для обеспечения надлежащей реализации имеющихся правовых документов на национальном уровне. Проведенный анализ правовых документов также показал, что нехватка информации об уровне осуществления многих из соответствующих правовых документов, особенно в области транспорта, объясняется главным образом отсутствием механизмов мониторинга. Поэтому представляется необходимым создать механизмы сбора информации,

касающейся мониторинга фактического применения существующих документов. Такие механизмы мониторинга, которые могут управляться соответствующими административными комитетами этих правовых документов, могут явиться первым шагом в деле обеспечения более эффективной реализации положений этих правовых документов.

С. Укрепление сотрудничества между организациями и проектами

191. Многое может быть также достигнуто через посредство существующих учреждений, и некоторые из пробелов можно наилучшим образом и наиболее оперативно восполнить в ходе ведущейся деятельности и путем укрепления сотрудничества между соответствующими организациями, а именно ЕЭК ООН, ВОЗ, ОЭСР, ЮНЕП, ЕКМТ и ЕК. Ниже перечислены виды деятельности, имеющие значение с точки зрения приоритетных пробелов:

- a) согласование разрабатываемых руководящих принципов для городских районов в отношении транспорта, планирования землепользования, охраны здоровья и окружающей среды, включая:
 - i) проект ЕЭК ООН по разработке международных руководящих принципов интеграции стратегий развития городского транспорта и планирования землепользования. В работе Руководящей группы, ответственной за подготовку этих руководящих принципов, могут принять участие эксперты, назначенные государствами-членами, МПО и НПО. Можно обратиться с предложением к правительствам и организациям назначить экспертов в состав этой Руководящей группы, что обеспечило бы сбалансированное представительство секторов транспорта, охраны окружающей среды и здоровья;
 - ii) проект ВОЗ по планированию "здоровых городов", в соответствии с которым соображения охраны здоровья должны в более полной степени учитываться в программах планирования городов и землепользования⁶⁵;
- b) максимальное использование преимуществ синергического эффекта, обеспечиваемого, в частности:

⁶⁵ В настоящее время начинается работа по распространению подготовленных ВОЗ руководящих принципов и их осуществлению через посредство сети "здоровых городов" ВОЗ.

- i) Руководящими принципами ОЭСР по экологически устойчивому развитию транспорта;
- ii) региональными инициативами для устойчивого развития транспорта, такими, как ХЕЛКОМ-21 и Декларация ЦЕИ по устойчивому развитию транспорта;
- iii) резолюциями ЕКМТ;
- iv) Программой устойчивого развития городов ЮНЕП/Хабитат;

с) следует обеспечить более тесную координацию с различными базами данных, которые призваны стимулировать устойчивое развитие городов, в частности использовать следующие возможности:

- i) доклад об устойчивом развитии городов и руководство по надлежащей практике;
- ii) Кампанию за устойчивое развитие больших и малых городов в Европе и разработанную в ее рамках базу данных по надлежащей практике для управления городами и обеспечения их устойчивого развития;
- iii) Службу устойчивого развития на местах и информирования о надлежащей практике в Европе, которая была создана и управляется консорциумом ЕВРОНЕТ/МСМЭИ при финансовой поддержке Генерального директората по охране окружающей среды, ядерной безопасности и гражданской обороне Европейской комиссии;
- iv) базу данных SURBAN по устойчивому развитию европейских городов Европейской академии окружающей среды в городах;
- v) Web-страницу Кампании за устойчивое развитие больших и малых городов в Европе и Проекта устойчивого развития городов в Европе (Campaign Interactive);

- vi) базу данных по оптимальной практике, разработанную совместно ЦНПООН (Хабитат), муниципалитетом Дубая и Фондом совместных инициатив при поддержке Программы партнерского сотрудничества в целях внедрения оптимальной практики и правительств Испании, Соединенного Королевства и Швейцарии;
 - vii) Ежегодный бюллетень статистики транспорта ЕЭК ООН, в котором собраны статистические данные и показатели, касающиеся транспортных средств без мотора. Этот источник информации следует использовать более активно для наблюдения за прогрессом в динамике перераспределения перевозок по видам транспорта;
 - viii) проект создания сети "здоровых городов" ВОЗ и связанную с ним систему представления информации на основе установленных показателей;
 - ix) инициативы ВОЗ по стандартному сбору информации, включая сведения о физической активности, например Международный вопросник по физической активности и Систему информации о здравоохранении ЕВРО, показатели мониторинга, используемые в Национальных планах действий в области санитарного состояния окружающей среды, предстоящее представление информации о стратегиях воздействия на здоровье (Программа оценки воздействия на здоровье);
- d) следует обеспечить более тесную координацию с такими проектами, как МПДТОС Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС) для стимулирования разработки и использования соответствующих показателей здоровья;
- e) рекомендуется разработать справочник по оптимальной практике интеграции аспектов охраны окружающей среды и здоровья в транспортную политику посредством информирования об институциональной структуре некоторых национальных и субнациональных администраций, добившихся наибольшего успеха в этой области⁶⁶;

⁶⁶ Например, см. "Integrating Environment in Transport - A survey of EU Member States Policies", Swedish EPA/ERM, 2000.

f) еще один пробел, выявленный в ходе подготовки настоящего доклада, связан с взиманием платы за выбросы из летательных аппаратов. Если Международной организации гражданской авиации (ИКАО) удастся достичь соглашения по этому вопросу на ее Генеральной Ассамблее 2001 года, необходимость продолжать изучение этого вопроса отпадет. В противном случае проблема взимания платы за выбросы из летательных аппаратов будет рассмотрена на Европейской конференции по гражданской авиации либо другими странами Европейского региона, которые могут присоединиться к инициативе Европейского союза по созданию европейской системы взимания платы.
