



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/AC.21/SC/2008/3
EUR/08/5068055/3
15 February 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ**

**ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
ЕВРОПЕЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО**

**СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО ТРАНСПОРТУ,
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЮ**

Руководящий комитет Общеввропейской
программы по транспорту, окружающей
среде и охране здоровья

Шестая сессия
Женева, 28-29 апреля 2008 года
Пункт 4 b) ii) предварительной повестки дня

**ТРЕТЬЕ СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО ТРАНСПОРТУ,
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЮ
(2008 ГОД)**

ОСНОВНЫЕ СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

ДОКЛАД ОБ ОЦЕНКЕ ОПТОСОЗ

Доклад секретариата

I. ЦЕЛЬ И СОДЕРЖАНИЕ

1. На своей пятой сессии в апреле 2007 года Руководящий комитет Общеевропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ) просил подготовить доклад об оценке в качестве основного документа, который явится вкладом в проведение третьего Совещания высокого уровня по транспорту, окружающей среде и здравоохранению (ECE/AC.21/2007/10-EUR/07/THEREPST/10, пункт 15). Цель доклада состоит в оценке эффективности ОПТОСОЗ как средства улучшения коммуникации, сотрудничества и взаимодействия между этими тремя секторами и ее воздействия на разработку в государствах-членах межсекторальных политики и стратегий по обеспечению учета экологических и здравоохранительных проблем в транспортной политике. Кроме того, в нем оценивается институциональная структура ОПТОСОЗ и ее секретариата и формулируются рекомендации, направленные на ее улучшение.

2. Доклад был подготовлен секретариатом в сотрудничестве с Бюро на основе информации, представленной странами-членами в их ответах на вопросник¹ (ECE/AC.21/SC/2007/3-EUR/07/5068055/3, пункты 31–37; ECE/AC.21/SC/2007/1-EUR/07/5068055/1, приложение II), а также другой информации. В нем выделяются основные идеи проекта декларации для третьего Совещания высокого уровня и привлекается внимание министров к основным политическим проблемам в сферах транспорта, здравоохранения и окружающей среды, а также к достижениям ОП.

3. ОПТОСОЗ была учреждена в 2002 году путем объединения Программы совместных действий Региональной конференции ЕЭК ООН по транспорту и окружающей среде (Вена, 1997 год) и Лондонского процесса Конференции "Окружающая среда и здоровье" Европейского бюро ВОЗ (Лондон, 1999 год). В настоящем докладе во внимание принимается вся программа в том виде, в каком она существует с 2002 года.

4. ОПТОСОЗ решает основные задачи по достижению устойчивых структур перевозок и обеспечению более полной интеграции экологических и здравоохранительных аспектов в транспортную политику. На втором совещании высокого уровня (2002 год) были утверждены рамочная стратегия ОПТОСОЗ с перечнем основных приоритетных направлений, а также план работы. Тримя основными приоритетными направлениями,

¹ По состоянию на 1 декабря 2007 года на вопросник ответили Азербайджан, Армения, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Грузия, Мальта, Молдова, Норвегия, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Финляндия, Чешская Республика и Швейцария.

установленными на втором Совещании высокого уровня, являлись: а) интеграция аспектов охраны окружающей среды и здоровья в транспортную политику; б) городской транспорт и в) управление спросом и перераспределение перевозок между видами транспорта.

5. Кроме того, на втором Совещании высокого уровня был учрежден Руководящий комитет ОПТОСОЗ, который заменил собой бывшее Совместное совещание по транспорту и окружающей среде (ССТОС) ЕЭК ООН и Руководящую группу Европейского бюро ВОЗ по Лондонской хартии. Перед Руководящим комитетом была поставлена задача стимулировать, контролировать, координировать и облегчать осуществление программы, в том числе с помощью своих специальных органов, в соответствии с согласованным графиком работы, при этом были четко определены основанные этапы и имплементационный механизм. На Совещании высокого уровня было также принято обязательство обеспечить а) эффективное осуществление ОПТОСОЗ посредством выделения соответствующих ресурсов в соответствии с согласованными приоритетами, которые были обозначены в плане работы ОПТОСОЗ, и б) надлежащее участие представителей стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) (ECE/AC.21/2002/8-EUR/02/5040838/8, пункт 7).

II. ПРОГРЕСС, ДОСТИГНУТЫЙ В ПРИОРИТЕТНЫХ СФЕРАХ ОПТОСОЗ

A. Учет экологических и здравоохранительных аспектов в транспортной политике

1. Результаты ОПТОСОЗ и общеевропейские действия

6. В основе всех видов деятельности в рамках ОПТОСОЗ лежит понятие "интеграция политики". Конкретными результатами осуществления программы являются Информационный центр ОПТОСОЗ и Руководство по созданию стимулирующих институциональных условий для интеграции политики, которые охарактеризованы ниже.

7. Информационный центр ОПТОСОЗ (<http://www.thepep.org/CHWebSite>) представляет собой функционирующую в сети Интернет ультрасовременную платформу и базу данных, которые призваны облегчать обмен информацией и знаниями между секторами транспорта, окружающей среды и здравоохранения в общеевропейском регионе. С 2005 года им управляет ЕЭК ООН, и в нем содержатся материалы на

английском и русском языках². Материалы, имеющиеся в Информационном центре, охватывают 110 тем, относящихся к трем секторам (ECE/AC.21/SC/2008/7-EUR/08/5068055/7).

8. В процессе работы над Руководством по созданию институциональных условий для проведения комплексной транспортной, здравоохранительной и экологической политики было проведено рабочее совещание, которое организовало федеральное правительство Германии в Берлине (январь 2006 года)³; был также подготовлен доклад по практическому руководству для комплексной разработки политики и принятия решений (ECE/AC.21/2006/7-EUR/06/THEPEPST/7); и силами Федерального агентства по окружающей среде Германии при частичном финансировании со стороны Бельгии была подготовлена брошюра, в которой приведены руководящие указания для директивных органов. Она будет представлена на третьем Совещании высокого уровня в 2008 году (ECE/AC.21/SC/2008/8-EUR/08/5068055/8).

2. Прогресс, достигнутый государствами-членами в деле интеграции политики

9. Интегрирование политики может производиться между различными секторами (горизонтальная интеграция) и между различными уровнями управления (вертикальная интеграция). Оно предполагает такие меры, как а) разработка надлежащих стратегий и планов действий, б) создание институциональных механизмов, в) мониторинг оценок и механизмов отчетности и д) формирование достаточного потенциала и надлежащая подготовка кадров.

10. Степень осведомленности о важности интеграции политики в последние годы возросла. В некоторых странах это вылилось в разработку секторальных стратегий и программ с целью улучшения охраны окружающей среды и здоровья людей, особенно в сферах энергетики, лесного хозяйства и обращения с отходами. Однако во многих странах процесс интегрирования экологической политики пока еще находится на раннем этапе, и работа в этом направлении нередко ведется фрагментарно. Это особенно касается транспортного сектора, чье развитие, особенно в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, рассматривается в качестве одной из важнейших политических задач и предварительного

² Описание структуры Информационного центра, тематических направлений деятельности и некоторых поддающихся поиску материалов имеется также на французском языке.

³ См. http://www.thepep.org/en/workplan/ia4pi/ia4pi_docs.htm.

условия свободного перемещения людей, товаров и услуг, а также развития торговли и экономики в целом.

11. В **Германии** разработана стратегия устойчивого развития, в которой целям экологической, экономической и социальной политики придается одинаковое значение. В **Норвегии** и **Соединенном Королевстве** имеются национальные транспортные стратегии с конкретными экологическими и здравоохранительными целями (например, загрязнение воздуха, шум и гибель в результате несчастных случаев). В **Молдове** институциональные механизмы интеграции политики регулируются законодательством, в котором установлено требование о межсекторальном сотрудничестве между министерствами, ведомствами и другими учреждениями. **Чешская Республика** поддерживает совместные межсекторальные исследования и проекты развития трех секторов.

12. Для повышения эффективности и улучшения коммуникации по вопросам политики устойчивого развития транспорта во многих странах региона, например в **Австрии**, **Армении**, **Бельгии**, **Венгрии**, **Мальте** и **Российской Федерации**, были учреждены межведомственные и межучрежденческие органы (целевые группы, рабочие группы, комитеты и т.д.) с участием представителей всех заинтересованных сторон. Другие страны, такие, как **Бельгия**, предпочитают поэтапный восходящий подход к межсекторальной координации действий органов управления окружающей средой и транспортом и поиску консенсуса между ними.

13. Поэтапный подход укрепился также в нескольких странах, где транспортные и природоохранные органы стремятся к тесному сотрудничеству, особенно в Западной Европе (в том числе в **Швейцарии**, **Соединенном Королевстве** и - в самое последнее время - во **Франции**). Здравоохранительные аспекты стали приниматься во внимание относительно недавно (заметным исключением является **Австрия**), причем зачастую это делается вначале на муниципальном уровне, где воздействие автомобильного транспорта на здоровье и безопасность людей как правило легче заметить. Кроме того, вопросы транспортной безопасности и предотвращения дорожно-транспортных происшествий как правило не относятся к ведению министерства здравоохранения, а являются скорее прерогативой министерства внутренних дел или муниципалитетов.

14. Вовлечение и инициативное участие экспертов из всех трех секторов требует наличия эффективных каналов связи и процедур. Важными инструментами участия общественности в процессе принятия решений являются оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегические экологические оценки (СЭО). Об

осознании данной потребности и прогрессе в этом вопросе на общеевропейском уровне свидетельствует то, что к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протоколу по стратегической экологической оценке к ней (Протоколу по СЭО) присоединилось большое число стран. К 2007 году число Сторон Конвенции Эспо достигло 41, и в это число входят 10 стран ВЕКЦА и ЮВЕ, которые включили ее положения в свое национальное законодательство. Протокол по СЭО приняли семь стран, и ожидается, что вскоре он вступит в силу.

15. Правительства все больше сознают, что учет экологических и здравоохранительных проблем в транспортной политике зачастую ведет к изменению привычек и поведения. Поэтому исключительно важное значение для применения успешного интеграционного подхода имеет согласие общественности, а проведение соответствующих информационно-просветительских кампаний с объяснением политических решений и экологических и здравоохранительных преимуществ для общества является императивом. Достижению этой цели способствует Информационный центр ОПТОСОЗ, а Набор рабочего инструментария для осуществления деятельности в области транспорта, здравоохранения и окружающей среды ОПТОСОЗ предусматривается использовать в качестве платформы для эффективного обмена информацией и данными на общеевропейском уровне.

3. Рекомендации относительно будущих действий

16. Практику интегрирования политики можно улучшить посредством заключения соглашений или меморандумов о взаимопонимании между компетентными органами и заинтересованными сторонами. Организованные и постоянно действующие координирующие органы высокого уровня должны не только ставить задачи по интегрированию политики, но и координировать эту работу и отчитываться о ходе ее выполнения в вертикальной и горизонтальной плоскостях. Кроме того, содействовать созданию новых возможностей, преодолению препятствий и развитию диалога между секторами может деятельность по наращиванию потенциала с целью обмена информацией о надлежащей практике, применяемой в разных политических, правовых и административных условиях стран региона. Более подробные рекомендации можно найти в документе ECE/AC.21/SC/2008/8-EUR/08/5068055/8.

В. Управление спросом и перераспределение перевозок между видами транспорта

1. Результаты ОПТОСОЗ и общеевропейские действия

17. Управление спросом в сфере транспорта может быть обеспечено с помощью принимаемых на международном, национальном и местном уровнях политики, стратегий и планов действий, направленных на улучшение использования механических транспортных средств, поддержку более устойчивых способов передвижения и повышение эффективности транспортной инфраструктуры. К конкретным результатам программы, связанным с управлением спросом и перераспределением перевозок между видами транспорта, относятся Набор рабочего инструментария ОПТОСОЗ (2008 год), Руководство по экономической оценке воздействий транспорта на здоровье (2004 и 2008 годы) и доклады об энергоэффективных методах вождения (2004-2005 годы).

18. В рамках ОПТОСОЗ было разработано руководство по вопросу о воздействиях транспорта на здоровье и связанных с ними расходах и выгодах, особенно в случае детей, а также Набор рабочего инструментария ОПТОСОЗ. Последний помогает разработчикам политики и практическим специалистам учитывать негативные воздействия транспорта на здоровье и окружающую среду и служит целям пропаганды экологически благоприятных и безвредных для здоровья транспортных средств. Он призван содействовать созданию возможностей для оценки воздействий транспорта на окружающую среду и здоровье и содержит краткие памятки, тематические исследования⁴ и краткие политические обзоры по отдельным темам, а также позволяет получить доступ к информации из соответствующих источников. Многие из этих инструментальных средств были разработаны в Западной Европе, но главный упор в рамках проекта был сделан на обеспечение их применимости в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Первая официальная презентация Набора рабочего инструментария состоится на третьем Совещании высокого уровня.

19. В 2003 году шесть государств-членов (Австрия, Мальта, Нидерланды, Франция, Швейцария и Швеция) начали осуществлять проект "Воздействия транспорта на здоровье населения и связанные с этим расходы и выгоды, особенно в случае детей". Он направлен

⁴ В число тематических исследований Набора рабочего инструментария ОПТОСОЗ, например, входят следующие: "Health impact of air pollution in France", "Speed limit reduction on highways in the Netherlands", "External transport costs in Switzerland", "Inter-ministerial cooperation in Lithuania", "Economic benefits of cycling and walking in Austria", "Health in transport appraisal in the United Kingdom".

на прояснение вопроса об издержках шумового воздействия транспорта на здоровье, его воздействия на физическую активность и его психосоциальных воздействий, которые не были учтены в экономических оценках. Основные идеи были кратко охарактеризованы в сводном докладе⁵ и резюме⁶, которые были впервые представлены на четвертой Конференции министров по окружающей среде и охране здоровья в июне 2004 года в Будапеште.

20. В 2007 году началось осуществление последующего проекта, посвященного методам обзора и разработке руководства по экономической оценке воздействий транспорта на здоровье с уделением особого внимания детям с целью обновления этого руководства на основе опубликованной после его выпуска научной литературы. Окончательный доклад был представлен на шестой сессии Руководящего комитета, а его официальная презентация состоится на третьем Совецании высокого уровня.

21. Доклады ОПТОСОЗ об осуществленных в Риге и Польше проектах по экологичному вождению транспортных средств были представлены Руководящему комитету соответственно на его второй (март 2004 года) и третьей (апрель 2005 года) сессиях⁷ (см. вставку 2).

2. Прогресс, достигнутый государствами-участниками в области управления спросом

22. Хотя в большинстве стран региона достижение устойчивого баланса между видами транспорта остается важной политической задачей, а некоторые страны уже сообщили о накопленном ими положительном опыте (см. вставку 1), успех правительства в этом вопросе был в целом ограниченным. Задача по разработке инвестиционных стратегий, которые могли бы более эффективно повлиять на смещение видовой структуры перевозок в сторону устойчивых перевозок грузов и пассажиров, как это предусматривалось в ОПТОСОЗ, не была выполнена. Не дали результатов и другие действия, на которые была нацелена ОПТОСОЗ, которые касались, в частности, обязательства переориентировать внутренние инвестиции и двустороннюю помощь с целью оказания влияния на видовую структуру транспорта, активизации сотрудничества с международными финансовыми

⁵ <http://www.euro.who.int/Document/trt/PEPSynthesis.pdf>.

⁶ <http://www.euro.who.int/Document/trt/PEPSynthesis.pdf>.

⁷ См. http://www.thepep.org/en/commitee/documents/ECE.AC.21.2004.10e_000.pdf;
<http://www.thepep.org/en/commitee/documents/ECE-AC.21-2002-9E.DOC>.

учреждениями (МФУ), особенно в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, а также создания специального фонда для поддержки экспериментальных проектов, направленных на обеспечение такой переориентации в странах ВЕКЦА и ЮВЕ (ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040828/9, приложение 1).

23. Вместе с тем в некоторых странах, например в **Соединенном Королевстве**, проводилась политика, требующая от крупных частных и государственных предприятий подготовки стабильных транспортных планов для перевозки пассажиров и грузов (ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040828/9, приложение 1). В других странах, например в **Бельгии**, эффективной оказалась государственная политика, предусматривающая выплату возмещения компаниям, которые поддерживают использование велосипедов для челночных поездок между пригородами и городским центром, а в нескольких странах (особенно в **Дании** и **Нидерландах**) на велосипедный транспорт приходится значительная доля от общего объема городских перевозок. В **Австрии** введена в действие всеобъемлющая программа управления мобильностью для компаний, населенных пунктов и государственных органов, сектора туризма, школ и молодежных организаций, а также для планировочно-строительного сектора. Особое внимание уделяется пропаганде велосипедных поездок как экологически рационального и укрепляющего здоровье вида мобильности, что находит выражение в разработке федерального генерального плана организации велосипедного движения.

Вставка 1. Управление спросом: смещение структуры перевозок в сторону более экологичных видов транспорта

В ответах на вопросник ОПТОСОЗ несколько стран сообщили, что у них проводится политика содействия смещению видовой структуры перевозок от автодорожных перевозок к перевозкам по железным дорогам, внутренним водным путям и внутригородским (легко-) рельсовым линиям. Например, **Болгария** отметила, что разработчики политики стремятся справиться с проблемой транспортных пробок с помощью смешанных перевозок пассажиров и грузов, путем модернизации железнодорожного сектора, посредством пропаганды морских перевозок и перевозок по внутренним водным путям, а также за счет развития метрополитена в крупных городах. **Германия и Венгрия** сообщили о принятии федеральных транспортных планов, направленных на обеспечение совместимости политики устойчивой мобильности с интересами охраны окружающей среды.

Австрия в рамках своей стратегии борьбы с изменением климата начала осуществлять всеобъемлющую программу регулирования мобильности, которая состоит из четырех базовых элементов. Во-первых, компании, населенные пункты и государственные органы, сектор туризма, школы и молодежные организации, а также планировочно-строительный сектор получают от консультационных фирм техническую поддержку в вопросах разработки планов развития мобильности в целях сокращения выбросов CO₂, которая финансируется министерством охраны окружающей среды. Во-вторых, эти программы подкрепляются программами финансовой поддержки министерства охраны окружающей среды, которое оказывает компаниям, населенным пунктам и другим учреждениям финансовую помощь в осуществлении инвестиций в целях реализации мер по развитию мобильности в интересах сокращения выбросов CO₂ с уделением особого внимания экологичным методам вождения, альтернативным транспортным средствам и топливам, велосипедному движению, инновационным формам перевозок населения и регулированию мобильности. В-третьих, была проведена широкая общественно-информационная кампания с целью побуждения населения к использованию экологичных методов вождения и к применению велосипедов в качестве средств передвижения. В-четвертых, министром охраны окружающей среды ежегодно присуждаются премии тем, кто разрабатывает и осуществляет меры по сокращению выбросов CO₂ в транспортном секторе. Только за два года более чем 150 участвовавших партнеров не допустили выбросов CO₂ в объеме более 120 000 из расчета на один год.

Вставка 2. Экологичное вождение

Многие страны Западной Европы, например **Нидерланды, Соединенное Королевство, Финляндия, Швейцария и Швеция**, предприняли шаги к широкомасштабному внедрению экологичных методов вождения. **Нидерланды**, в частности, делились своими знаниями в этой области с другими странами, например с **Латвией и Польшей**, и помогли им организовать рабочие совещания для демонстрации низкокзатратных методов обучения, прежде всего профессиональных водителей. Накопленный в **Нидерландах** опыт показывает, что за счет экологичного вождения легковых автомобилей можно сократить потребление энергии и выбросы CO₂ примерно на 10-25%. Помимо этого благодаря изменению техники вождения повысилась дорожная безопасность и снизился уровень шумовой нагрузки. Аналогичный опыт в **Германии** показывает, что благодаря применению экологичных методов вождения профессиональные водители, занимающиеся автодорожными перевозками коммерческих грузов, могут на регулярной основе добиваться сокращения энергопотребления в размере не менее 5%.

В Австрии была разработана трехсторонняя программа пропаганды экологических методов вождения для различных групп. В ее рамках были подготовлены пособия по экологичному вождению и материалы для курсов обучения инструкторов по вождению, материалы для специального курса подготовки профессиональных водителей машинных парков, а также организован конкурс экологичного вождения для населения. Результаты свидетельствуют о перспективности найденных решений как в плане сокращения выбросов CO₂, так и в плане расходов.

3. Рекомендации относительно будущих действий

24. В дальнейшем может возникнуть потребность в том, чтобы деятельность, связанная с управлением спросом и изменением видовой структуры перевозок, была нацелена на те сферы, в которых с помощью ОПТОСОЗ можно добиться положительных сдвигов. Дальнейшая работа может быть направлена на пропаганду инструментов и механизмов, обеспечивающих изменение поведения автомобилистов, например переход к использованию экологических методов вождения (см. вставку 2). Можно было бы также усилить инструментальные средства экономической оценки воздействий на окружающую среду и здоровье людей, в том числе посредством дальнейшей отладки механизмов и моделей с учетом различий в институциональных и географических условиях в странах общеевропейского региона, особенно в странах ВЕКЦА и ЮВЕ.

С. Устойчивый городской транспорт

1. Результаты ОПТОСОЗ и общеевропейские действия

25. Эта деятельность призвана способствовать формированию потенциала и повышению уровня осведомленности в отношении устойчивого городского транспорта, а также направлена на выработку соответствующих политических рекомендаций для стран ЮВЕ и ВЕКЦА. Итогом реализации программы стали три международных рабочих совещания по вопросам наращивания потенциала. Во всех этих трех рабочих совещаниях, помимо правительств, принимали участие представители сетей городов, межправительственных и неправительственных организаций, международных транспортных ассоциаций, МФУ и академических кругов.

а) В 2003 году в Никосии состоялось рабочее совещание на тему "Устойчивый городской транспорт, отвечающий требованиям охраны здоровья, и планирование"

(ECE/AC.21/2004/4-EUR/04/5045236/4). На этом рабочем совещании особое внимание было уделено проблемам, существующим в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, в том числе проблемам загрязнения воздуха в городах и его влияния на здоровье людей и окружающую среду, транспортных пробок и дорожно-транспортных происшествий. На него съехались эксперты по вопросам транспорта, окружающей среды, охраны здоровья и планирования землепользования, которые представляли местные и центральные органы управления, академические круги и частный сектор 12 стран ЕС.

b) В 2004 году в Москве состоялось рабочее совещание на тему "Реализация политики в области устойчивого развития городского транспорта в России и других странах СНГ"⁸, которое было организовано совместно с бывшей ЕКМТ (ECE/AC.21/2005/4-EUR/05/5046203/4). На этом рабочем совещании была представлена общая информация о влиянии городского транспорта на состояние окружающей среды и здоровья населения в странах ВЕКЦА. На него съехались участники, работающие в центральных и местных органах управления, которые представляли главным образом транспортный, а также здравоохранительный и природоохранный секторы и органы, занимающиеся градостроительством планированием и планированием землепользования.

c) В 2006 году в Тбилиси состоялось рабочее совещание на тему "Устойчивый городской транспорт и планирование землепользования" (ECE/AC.21/2006/4-EUR/06/THEPEPST/4)⁹. В нем участвовали 70 представителей транспортного, природоохранного и здравоохранительного секторов и отделов планирования землепользования из национальных и городских органов управления Грузии, Армении и Азербайджана, а также других стран - членов ЕЭК ООН и Европейского бюро ВОЗ.

26. Другое направление работы было связано прежде всего с пропагандой безопасной пешей ходьбы и велосипедного движения в городских районах. Чтобы поддержать осуществление этой деятельности, Руководящий комитет в 2005 году сформировал целевую группу в составе почти 20 представителей заинтересованных стран-членов и организаций из региона. Кроме того, выполнению этой работы способствовала Европейская сеть для поощрения здоровьесохраняющей физической активности (ЕСПЗФА-Европа¹⁰), которая сотрудничает с Европейским бюро ВОЗ.

⁸ Содружество Независимых Государств.

⁹ См. http://www.thepep.org/en/workplan/urban/urban_docs.htm#Tbilisi

¹⁰ www.euro.who.int/hepa

К достигнутым результатам относятся:

а) проведенный в связи с конференцией "Пешеходное движение в XXI веке" симпозиум, который был посвящен влиянию физической активности, связанной с передвижением, на здоровье (Магглинген, Швейцария, 2005 год). Эксперты обсудили детерминанты физической активности, связанной с передвижением, ее воздействия на здоровье и методы ее измерения, а также вопрос об оценке принимаемых мер, политики и стратегий и их эффективности;

б) тематические исследования на тему "Сотрудничество между участниками процесса пропаганды физической активности и транспортным сектором: примеры из опыта европейских стран". Эта подборка, включающая 48 практических примеров опыта 11 стран¹¹, была подготовлена для того, чтобы поддержать усилия государств-членов по межсекторальной пропаганде физической активности, проявляемой при езде на велосипеде и ходьбе;

в) для предоставления государствам-членам легкодоступной информации о поощрении физической активности и распространения существующего опыта поддержки изменений в политике был подготовлен международный каталог документов по вопросам поощрения физической активности. В нем перечислены политические документы, подготовленные органами управления разных уровней (национального, субнационального и местного), а также в различных секторах, участвующих в пропаганде физической активности, в том числе в оздоровительном, спортивном, транспортном, природоохранном и образовательном. Соответствующие документы имеются в Информационном центре ОПТОСОЗ;

г) проект по проведению экономической оценки воздействия пешеходного и велосипедного движения на здоровье населения с целью ориентирования действий практических специалистов¹². Его результаты должны использоваться при проведении комплексного анализа реализуемых в транспортном секторе мер или инфраструктурных проектов на предмет порождаемых ими издержек и выгод в дополнение к существующим инструментам экономической оценки предпринимаемых в этом секторе действий,

¹¹ http://www.euro.who.int/hepa/projects/20050615_2

¹² http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/TRT/policy/20070503_1

например в отношении выбросов или проблемы транспортных пробок. В ноябре 2007 года состоялась презентация методического руководства по количественной оценке воздействия велосипедного и пешеходного движения на здоровье населения и набора демонстрационных средств (набор средств экономической оценки воздействия езды на велосипеде на здоровье, или НСЭОВЗ для велосипедного движения), а также руководства для пользователей¹³;

е) с этой темой было связано и такое мероприятие, как Европейская конференция ВОЗ на уровне министров по борьбе с ожирением (Стамбул, ноябрь 2006 года). Ее основным результатом стало принятие Европейской хартии по борьбе с ожирением¹⁴, в которой признается а) важность физической активности - с уделением внимания связям с соответствующими процессами, такими, как ОПТОСОЗ и ЕПДОСЗД¹⁵; б) ответственность общества за создание благоприятных условий для физической активности; и с) роль, которую играют на национальном и местном уровнях другие секторы, а также важность использования различных средств и инструментов для поощрения физической активности (например, оценок воздействия на здоровье человека и окружающую среду, правил, направленных на обеспечение безопасности пешеходов и велосипедистов, стимулов и денежно-кредитных мер, а также информационно-просветительских кампаний). Кроме того, в Хартии подчеркивается необходимость разработки практического руководства для поощрения физической активности в повседневной жизни и совершенствования контроля и оценки эффективности предпринимаемых мер. Эти аспекты были далее выделены в документе ВОЗ "Шаги к здоровью: основа для содействия физической активности в целях укрепления здоровья в европейском регионе"¹⁶. На Стамбульской конференции были также впервые официально представлены две предназначенные для разработчиков политики пропагандистские брошюры на тему физической активности под названием "Физическая активность и здоровье в Европе: аргументы в пользу действий"¹⁷ и "Содействие физически активному

¹³ http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/TRT/policy/20070503_1

¹⁴ <http://www.euro.who.int/Document/E89567.pdf>.

¹⁵ Европейский план действий "Окружающая среда и здоровье детей".

¹⁶ <http://www.euro.who.int/Document/E90191.pdf>; имеется также на английском, немецком и французском языках.

¹⁷ <http://www.euro.who.int/document/e89490.pdf>, имеется также на английском и итальянском языках.

образу жизни в городских условиях. Роль местных органов власти"¹⁸, в которых особое внимание уделено экологичным подходам, велосипедному и пешеходному движению.

2. Прогресс, достигнутый государствами-участниками в вопросах устойчивого развития городского транспорта

27. Ответы на вопросник показывают, что в странах ВЕКЦА достигнут прогресс в реализации программ энергосбережения, а также в использовании альтернативных видов топлива. Например, в **Армении** некоторые такси и общественные транспортные средства были переведены с бензина на сжатый природный газ с целью сокращения общего объема выбросов при перевозках. В **Чешской Республике** министерство транспорта поддерживает национальные программы энергосбережения и использования альтернативных топлив, а также программу обновления парка общественных транспортных средств. В **Грузии** для стимулирования импорта более новых автомобилей на импортируемые старые транспортные средства установлены более высокие ставки ввозной пошлины. В **Германии** начаты исследования по вопросам регулирования дорожного движения и мобильности и транспорта и в настоящее время разрабатывается генеральный план развития грузовых перевозок и логистических систем.

28. В 2005 в **Австрии** была введена система налоговых стимулов в виде финансовых льгот (сокращение ставки налога на приобретение) для новых дизельных легковых автомобилей, оборудованных сажевыми фильтрами, параллельно со штрафной ставкой налога для загрязняющих среду дизельных автомобилей, не имеющих фильтров. Результаты были весьма успешными, т.к. доля новых дизельных автомобилей с сажевыми фильтрами возросла с 4% в январе 2005 года до более чем 80% в 2007 году. Это вылилось в общую реформу системы налогов на покупки, которая будет введена в действие в июле 2008 года и предусматривает предоставление финансовых льгот покупателям автомобилей с объемом выбросов менее 120 г CO₂/км, автомобилей, уже отвечающих жестким нормативам выбросов оксидов азота (NO_x), которые предусмотрены в стандарте Евро-6, а также общую налоговую скидку в случае приобретения "альтернативных" экологически чистых автомобилей.

29. Хотя надежные и экономичные услуги общественного транспорта могут предоставляться гражданам не во всех городах региона, пропаганда экологически чистого

¹⁸ <http://www.euro.who.int/document/e89498.pdf>, имеется также на английском, итальянском и турецком языках.

и эффективного общественного транспорта продолжает рассматриваться в качестве важного средства решения многих проблем городского транспорта. Например, за последние два года были достигнуты улучшения в системе общественного транспорта в городе Тбилиси в **Грузии** (главным образом в автобусном секторе). Из Нидерландов и Украины были ввезены новые автобусы, а в систему метрополитена начали вноситься дополнительные усовершенствования. В 2007 году на тбилисскую систему метрополитена было выделено примерно 9% средств городского бюджета.

30. **Германия** отметила, что благодаря исследованиям и демонстрационным мероприятиям для директивных органов городов и транспортных компаний были разработаны практические рекомендации в отношении услуг местного общественного транспорта. На **Мальте** завершен первый этап осуществления политики ограничения доступа транспортных средств в главный город - Валлетту и создана бесплатная для жителей система парковок, от которых они могут добраться до нужного места на общественном транспорте. В **Чешской Республике** в большинстве городов имеются хорошо развитые комплексные системы общественного транспорта. Правительство **Соединенного Королевства** работает вместе с заинтересованными местными органами власти над созданием экспериментальных систем ценообразования с целью решения проблем местных транспортных пробок, в том числе проблемы инвестиций в общественный транспорт.

Вставка 3. Планирование мер по обеспечению возможностей доступа в Соединенном Королевстве: комплексные перевозки и межсекторальные выгоды от улучшения доступности

Министерство транспорта Соединенного Королевства заказало проект оценки воздействия комплексных и скоординированных перевозок и межсекторальных выгод от улучшения доступности. Цель состоит в подготовке тематических исследований, посвященных передовому опыту выработки скоординированных или комплексных транспортных решений в выявлении и анализе факторов успеха и в количественной оценке выгод и издержек. В рамках проекта намечается:

- оценить влияние координации или интеграции политики на местную транспортную политику;
- выявить препятствия, мешающие более широкому овладению согласованными или комплексными подходами к оказанию транспортных услуг (например, нормативные/институциональные препятствия для объединения ресурсов);

- выявить препятствия, отражающиеся на положении в областях, где практика обеспечения комплексных перевозок не применяется или применяется лишь в ограниченной степени; и оценить потенциальное влияние, которое может оказать на местные органы и партнеров усовершенствованная практика интегрирования.

31. В **Российской Федерации** проблема транспортных заторов побудила к вложению средств в улучшение систем общественного транспорта. Однако в этих программах обычно предусматривается прежде всего строительство новых дорог, так как ограничения на использование автомобилей и практика взимания платы на стоянках не популярны и при нынешнем законодательстве трудноприменимы. В **Азербайджане** быстрые темпы урбанизации и роста численности населения Баку привели к его перенаселенности и возникновению транспортных пробок. Помимо метро, транспортные услуги в городе оказывают мини-автобусы, которые все больше вытесняют более экологичные трамваи и троллейбусы.

32. Некоторые страны для уменьшения транспортных пробок ввели системы регулирования дорожного движения. В **Болгарии**, например, в действующей программе регионального развития уделяется особое внимание созданию автоматизированных систем регулирования дорожного движения и контроля за ним, внедрению и совершенствованию систем регулирования движения транспорта и информирования о нем (например, центры управления дорожным движением, централизованные компьютерные системы, пункты слежения за транспортными средствами, информационные табло с меняющейся информацией, светофоры для регулирования въезда транспортных средств на автомагистрали, подсистемы связи), а также созданию инфраструктуры и дорожных сетей в новых удаленных жилых районах.

33. Протяженность примерно одной трети поездок, совершаемых в настоящее время на легковых автомобилях, составляет менее 3 км, и существуют значительные возможности для увеличения числа пеших и велосипедных перемещений, особенно в городских районах. Ряд стран, а именно **Австрия, Германия, Норвегия, Финляндия, Франция, Чешская Республика и Швейцария**, с помощью конкретных национальных планов добились прогресса в деле пропаганды ходьбы и езды на велосипеде как здоровых и экологически благоприятных способов передвижения. Велосипеды начинают рассматриваться в качестве элемента планирования более устойчивых перевозок в городах ЮВЕ. Например, в **Сербии** в рамках генерального плана развития города Белграда начато осуществление программы сооружения дополнительных велосипедных дорожек. На

начальном этапе приоритет отдается новым дорожкам для велосипедных прогулок, но долгосрочная цель состоит в том, чтобы со временем доля этого вида передвижения достигла 10% против нынешних 2%.

34. Данные, поступающие из некоторых стран, свидетельствуют о том, что масштабы использования велосипедов, как правило, выше в тех странах, где существуют более благоприятные для их применения политические условия (важным признаком этого является наличие в стране соответствующего политического национального документа). Две страны с наиболее высоким уровнем велосипедного движения - **Дания** и **Нидерланды** - являются к тому же и странами с давней традицией уважительного отношения к велосипедам, которое выражается в выделении специальных инвестиций и в признании роли велосипеда в рамках транспортной политики.

Вставка 4. Планирование перевозок на городском уровне: Венгрия, Германия и Соединенное Королевство

Несколько стран приступили к созданию национальных основ планирования устойчивых городских перевозок на местном и муниципальном уровне. В **Германии** в соответствии с Законом о финансировании дорожного движения местными органами власти муниципалитеты должны подготавливать планы развития транспорта для получения из федерального бюджета финансирования на проекты создания местной транспортной инфраструктуры. В **Венгрии** в Среднесрочной программе развития города Будапешта на ближайшее десятилетие предусмотрены изменения в столичной системе городского планирования. В **Соединенном Королевстве** создана система местных транспортных планов (МТП), которые разрабатываются на основе пятилетних комплексных стратегий развития транспорта, подготавливаемых на местном уровне в партнерстве с общественностью.

Вставка 5. Содействие здоровому образу жизни в городах за счет улучшения условий для безопасного велосипедного и пешеходного движения

Несколько стран сообщили о достигнутом ими прогрессе в деле пропаганды ходьбы и езды на велосипеде как способов передвижения, полезных для здоровья и благоприятных для окружающей среды. В национальной стратегии развития велосипедного движения Чешской Республики предусматривается систематическая поддержка экологически благоприятного транспорта, а министерство здравоохранения содействует физической активности с помощью таких мероприятий, как "Держите себя в форме!", проводимых в рамках оздоровительного проекта, в котором особое внимание уделяется предотвращению ожирения и предусматривается проведение кампаний в поддержку безопасности велосипедного движения с принятием мер стимулирования к ношению защитных шлемов. В Грузии город Тбилиси и министерство внутренних дел начали осуществлять программу улучшения условий безопасности на городских дорогах с использованием на оживленных улицах и перекрестках или вблизи них камер для наблюдения за дорожным движением и регистрации правонарушений и нарушений правил движения со стороны водителей или пешеходов. В Германии за прошедшие годы было реализовано много проектов с целью осуществления Национального плана развития велосипедного транспорта. На основе успешной национальной политической программы 1993 года по развитию велосипедного транспорта в Финляндии, где за период с 1990 по 2000 год число дорожно-транспортных происшествий с участием велосипедистов уменьшилось вдвое, в 2001 году была представлена обновленная программа содействия развитию велосипедного транспорта, которая предусматривает увеличение вдвое масштабов велосипедного движения к 2020 году, а также дальнейшее повышение уровня безопасности движения. Положительные сдвиги в вопросе безопасности дорожного движения продолжались, и в 2004 году, прежде всего благодаря упомянутой программе, число погибших в авариях велосипедистов составило лишь 26 человек, т.е. сократилось еще на 50%, как, правда, и число велосипедных поездок, что было вызвано плохими погодными условиями в 2004 году. В Австрии для борьбы с изменением климата и усиления активной в физическом плане мобильности был разработан генеральный план развития велосипедного транспорта. В этом генеральном плане предусмотрен всеобъемлющий пакет мер, направленных на увеличение доли велосипедного движения с достижением значительного сокращения выбросов ПГ и присутствия загрязнителей воздуха, а также шумового загрязнения, равно как и положительных воздействий на здоровье за счет повышения степени физической активности.

3. Рекомендации относительно будущих действий

35. Субрегиональные рабочие совещания принесли положительные результаты как в плане привлечения участников из трех секторов, так и с точки зрения подготовки конкретных практических рекомендаций, подобных тем, которые были сформулированы на Тбилисском рабочем совещании и приводятся ниже:

а) разработка и осуществление всесторонних стратегий развития городского транспорта с общим описанием мер, которые должны быть приняты на местном уровне;

б) повышение привлекательности общественного транспорта, в частности троллейбусов и трамваев, и совершенствование порядка регулирования услуг, оказываемых частными операторами (миниавтобусы). Это может предусматривать разработку интегрированных систем билечивания и обучение более экологичным и безопасным методам вождения;

с) организация реформ цен в целях регулирования использования легковых автомобилей и уменьшения внешних воздействий транспорта на окружающую среду и здоровье населения; устранение парковочных субсидий и введение платы за стоянку; унификация ввозных пошлин для обеспечения того, чтобы в ценах на топливо было отражено действительное воздействие на окружающую среду; и введение системы налоговых стимулов для транспортных средств с нулевыми или крайне незначительными выбросами.

36. В своем недавно опубликованном документе "Зеленая книга по мобильности городского населения" (сентябрь 2007 года) **Европейская комиссия** (ЕК) отметила, что переосмысление концепции городской мобильности может предполагать оптимизацию использования различных видов транспорта и организацию "комбинированного использования" различных видов "коллективного транспорта" (по ее мнению, это понятие шире, чем понятие "общественный транспорт", и охватывает поездки на поездах, трамваях, метро, автобусах или такси, включая поездки на такси или перевозки по заказу). Она отмечает, что "существенно важное значение имеет эффективность: коллективный транспорт не может быть конкурентоспособным, если время, затрачиваемое при поездках на нем не будет сопоставимо со временем, затрачиваемым при использовании легкового автомобиля". Повышению качества и эффективности общественного и коллективного транспорта призваны содействовать две директивы ЕС, распространяющиеся на перевозки населения автобусами и трамваями, и новое предписание об оказании населению услуг общественного транспорта на железной дороге и в автодорожном сообщении. В процессе

консультаций с заинтересованными сторонами ЕС выяснила, что граждане желают, чтобы была разработана "настоящая европейская политика мобильности городского населения".

37. Как отмечала ЕКМТ в 2004 году, несмотря на преимущества велосипедного и пешеходного движения в городских районах, которые, помимо значительной пользы для здоровья включают снижение уровня загрязнения воздуха и шума, уменьшение перегруженности дорог и сокращение выбросов CO₂, в большинстве стран уделяется мало внимания систематической пропаганде возможностей перемещения с применением мускульной силы человека как более устойчивого компонента транспортной системы¹⁹. Недостаточно внимания, как правило, уделяется прежде всего пешеходному движению, хотя во многих городских районах весьма значительная доля перемещений нередко совершается именно пешим способом. Одним из явных признаков того, что велосипедным и пешеходным движением в транспортной политике все еще пренебрегают, является тот факт, что сопоставимых европейских данных о развитии велосипедного и пешеходного движения не существует.

38. Для поощрения политики стимулирования пешеходного и велосипедного движения как экологичных и полезных для здоровья видов передвижения требуется дополнительная работа. Учет пользы для здоровья и других воздействий, например на дорожную безопасность, не только обеспечит бóльшую полноту оценок, но и позволит найти более убедительные аргументы в пользу пешеходного и велосипедного движения как возможных вариантов политики. Нужно продолжать уточнять руководящие принципы, отлаживать рабочий инструментарий и поддерживать их применение для облегчения учета воздействий транспорта на здоровье людей в экономических оценках мер, принимаемых в транспортном секторе. Сделать населению выбор в пользу велосипедной езды или ходьбы в качестве регулярно осуществляемого вида физической деятельности мешают несколько препятствий, в том числе воспринимаемый им или реальный уровень безопасности. Поэтому эти препятствия важно учитывать при разработке политики (см. вставку 5).

39. В упомянутой выше Зеленой книге ЕС обратила внимание на важность создания привлекательных и безопасных альтернатив использованию легковых автомобилей, включая пешеходное и велосипедное движение, и отметила, что граждане надеются иметь безопасную инфраструктуру. В ней был также сделан особый упор на повышение безопасности дорожного движения, особенно для пешеходов и велосипедистов.

¹⁹ <http://ntlsearch.bts.gov/tris/record/tris/00979015.html>

40. Другим ключевым элементом является усиление поддержки так называемых "разумных" или "мягких" мер по поощрению более осознанного выбора в отношении поездок и добровольного изменения поведения. Такие меры содействуют достижению сбалансированности между мерами воздействия природоохранного характера (например, по созданию условий для передвижения с применением мускульной силы или ограничению движения механических транспортных средств) и вариантами решений, ориентированными на поведение. Вместе они образуют структурные элементы комплексной политики, направленной на поощрение устойчивых вариантов решения транспортных проблем и облегчение их выработки.

41. Правительства стран и местные органы власти призваны играть важную роль в создании условий для физической активности, и меры для поощрения активных форм передвижения (например, ходьбы и езды на велосипеде, подъема по лестницам пешком и более широкого использования общественного транспорта) должны приниматься как на национальном, так и на местном уровнях. Чтобы повысить связанную с передвижением физическую активность, разработчикам политики нужно:

- a) обеспечить создание элементов поддержки физической активности (например, условий, благоприятных для физической активности, зеленых и рекреационных зон);
- b) учесть риски и опасения получить травму в процессе дорожного движения, чтобы сделать пешеходное и велосипедное движение безопасным; а также обеспечить разработку реалистичных вариантов действий (например, посредством планирования землепользования и транспорта, с помощью правил использования защитных средств, путем принудительного снижения скорости движения и за счет создания инфраструктуры общественного транспорта, а также с помощью дорожных указателей и знаков);
- c) разработать в рамках политики устойчивого развития транспорта политику в отношении пешеходного и велосипедного движения;
- d) разработать в поддержку этой деятельности другие стратегии и правила (например, разработать политику, которая обеспечивала бы включение в учебные планы школ курса по дорожному движению, или пропагандировать с помощью образовательно-коммуникационных программ, стимулов и мер регулирования такую культуру, которая способствовала бы расширению пешеходного и велосипедного движения);

е) обеспечить, чтобы велосипедное и пешеходное движение было полностью отражено в стандартной транспортной статистике в целях информирования разработчиков политики и наблюдения за достигнутым прогрессом и эффективностью принимаемых мер.

D. Экологически уязвимые районы

42. На втором Совещании высокого уровня в 2002 году в числе приоритетов ОПТОСОЗ были рассмотрены два сквозных вопроса: вопрос об уязвимых в экологическом отношении районах и вопрос об особых потребностях стран ВЕКЦА и ЮВЕ. Поскольку вся приоритетная работа по линии ОПТОСОЗ все больше ориентируется на конкретные потребности стран ВЕКЦА и ЮВЕ, этот аспект здесь далее не углубляется. Кроме того, в последнее время был проведен ограниченный объем работы по теме уязвимых районов. В первые годы существования ОПТОСОЗ было проведено несколько конференций, и государства-участники добились определенного ограниченного прогресса в этой области, о котором речь пойдет ниже.

1. Результаты осуществления ОП и общеевропейские действия

43. В принятой в 1997 году Венской декларации Конференции ЕЭК ООН по транспорту и окружающей среде уязвимые районы определяются как "районы, где экосистемы являются особенно чувствительными, где географические условия и ландшафт местности могут усиливать загрязненность и зашумленность и где существуют уникальные природные ресурсы или уникальные объекты культурного наследия". К экологически уязвимым районам, являющимся особенно уязвимыми к воздействиям транспорта, относятся, в частности, горные районы, прибрежные и водно-болотные зоны.

44. Одной из крупных вех на пути к признанию европейскими правительствами экологически уязвимых районов и воздействия на них транспорта стала конференция ЕЭК ООН на тему "Уязвимые районы - одна из ключевых проблем в области окружающей среды и транспорта в Европе", которая состоялась в 2001 году в Айзенштадте, Австрия. На конференции был сделан вывод о том, что а) в планы регионального развития, землепользования и развития транспортной инфраструктуры должны включаться критерии для предотвращения и сокращения воздействий на экологически уязвимые районы и б) важное значение для стимулирования изменений в поведении потребителей играют отношения с общественностью и информационные кампании.

45. В 2004 году в Вене состоялась конференция на тему "Устойчивые грузовые перевозки в уязвимых районах". Участники пришли к выводу, что а) важно определить

уязвимые районы, лучше на уровне Европейского союза (ЕС), т.к. варианты решений для различных районов будут различаться, б) для защиты уязвимых районов необходимы более жесткие правила и меры и в законодательстве ЕС это следует принять во внимание, и с) политику защиты уязвимых районов необходимо учитывать как на европейском, так и на региональном уровнях (например, альпийские страны и страны Пиренейского полуострова).

46. После Венской конференции 2004 года конференция по этой же теме была проведена в 2005 году в Витории-Гастейсе, Испания. На ней были рассмотрены следующие аспекты: а) терминология, касающаяся уязвимых районов; б) их важность для экономики и риск чрезмерной защиты таких территорий в ущерб другим районам (т.е. экологические стандарты должны быть высокими везде, а не только в экологически уязвимых районах); и с) важность более широкого использования экологически благоприятных видов транспорта. Все три конференции проводились с целью повышения уровня осведомленности европейских директивных органов о воздействиях грузовых перевозок на уязвимые районы, например на горные районы. Однако в последнее время продвижение вперед в этой сфере было медленным и наблюдалось лишь в нескольких странах (прежде всего в альпийском регионе).

2. Прогресс, достигнутый государствами-участниками в вопросе уязвимых территорий

47. **Австрия** и **Венгрия** осуществляют сотрудничество в трансграничной зоне Нейзидлерского озера, которая является охраняемой территорией с весьма чувствительной экосистемой и объектом всемирного наследия по классификации ЮНЕСКО. Этот всеобъемлющий проект, который основывается на соглашении министерств охраны окружающей среды Австрии и Венгрии, заключенном на Айзенштадтской конференции 2001 года, и осуществляется с 2004 года, призван служить моделью при выработке инновационных транспортных решений в экологически уязвимых районах. Он сориентирован в основном на инновационные, устойчивые формы общественного транспорта. **Австрия** и **Швейцария** используют налоговые инструменты для снижения или ограничения спроса на автодорожные перевозки, оплачивают расходы на расширение системы железных дорог, а также финансируют эффективные меры по эксплуатации их дорожной системы. В процессе осуществления Альпийской конвенции восемь участвующих стран создали систему мониторинга для того, чтобы лучше определять и измерять потребности региона и оказываемые на него воздействия.

3. Рекомендации относительно будущих действий

48. Экологичные районы могут быть уязвимыми вследствие их природной ценности, а также по причине их восприимчивости к таким факторам возмущения, как транспорт. Поэтому при выработке вариантов решений необходимо учитывать оба этих аспекта. Ниже приводятся конкретные рекомендации:

a) содействие смешанным перевозкам и уменьшение за счет этого зависимости от автодорожного транспорта, особенно с учетом ожидаемых темпов роста объемов грузовых перевозок;

b) в настоящее время по железным дорогам перевозится лишь весьма незначительная доля грузов. Следует увеличить эту долю, а также объемы перевозок по водным путям. Это повлечет за собой увеличение инвестиций в железные дороги. Финансовые средства на это можно было бы мобилизовать с помощью различных налогов на пользование дорогами;

c) расширение, когда это целесообразно, роли сектора судоходства;

d) прекращение использования деформирующих инструментов политики, например субсидий, которые искусственно снижают стоимость экологически менее благоприятных вариантов перевозок;

e) установление более жестких ограничений на выбросы с целью сведения к минимуму вредных воздействий;

f) надлежащий учет в ОВОС конкретных соображений, связанных с экологически уязвимыми районами, и обеспечение надлежащего принятия во внимание этих соображений;

g) трансграничное сотрудничество. Как показал пример австро-венгерского сотрудничества, а также пример Альп, многие экологически уязвимые зоны находятся на территории более чем одной страны. Поэтому эффективность может быть обеспечена лишь в том случае, если усилия будут предпринимать все заинтересованные страны.

III. ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД ОПТОСОЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

49. Хотя Руководящий комитет ОПТОСОЗ и его Бюро в целом выразили удовлетворение прогрессом, достигнутым в нынешних приоритетных сферах, в связи с программным подходом было указано на некоторые проблемы. В плане работы ОПТОСОЗ в вышеупомянутых приоритетных областях было предусмотрено лишь ограниченное число мероприятий (ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040838/9). Эта ограниченность внимания объясняется тем, что в Венской программе совместных действий (ПСД) было предусмотрено большое число разнообразных мероприятий, которые не позволили четко показать самобытность и привлекательность этой программы. Из-за ограниченности финансирования ПСД не позволила достичь конкретных результатов.

50. Хотя в отчетный период было охвачено большинство приоритетных сфер ОПТОСОЗ, по существу были выполнены и принесли конкретные результаты не все мероприятия, перечисленные в плане работы. Например, работа по экологически уязвимым районам не проводится с 2002 года. Кроме того, если не считать бывшей ЕКМТ (ныне Международный транспортный форум), то не было установлено сотрудничества с другими международными организациями.

51. С другой стороны, сосредоточение работы на нескольких сферах и направлениях деятельности облегчило Руководящему комитету применение рационализированного подхода и усилило влияние ОПТОСОЗ на экспертов и политиков, в глазах которых она стала чем-то более заметным и самобытным. В то же время развертыванию более амбициозных проектов мешало не только то, что размер бюджетных ресурсов и численность персонала ВОЗ и Организации Объединенных Наций, выделенных на поддержку оперативной деятельности ОПТОСОЗ, были ограниченными, этому препятствовали также ограниченность и непредсказуемость поступления внебюджетных ресурсов от нескольких стран-доноров и организаций.

52. Если объем ресурсов, выделяемых на деятельность ОПТОСОЗ на общеевропейском уровне, существенным образом не изменится, то, возможно, целесообразно будет сохранить нынешнюю узкую направленность деятельности ОПТОСОЗ, как рекомендовал Руководящий комитет в 2006 году. Кроме того, может быть, стоит рассмотреть возможность уточнения приоритетов, в частности по линии "Управления спросом и перераспределения перевозок между видами транспорта", с тем чтобы привести цели ОПТОСОЗ в большее соответствие с реально имеющимися возможностями, а также отказаться от еще не реализованных чрезмерно амбициозных задач, таких, как разработка

инвестиционных стратегий и других мер, оказывающих влияние на видовую структуру перевозок.

53. Можно было бы активизировать работу в других областях, например над руководством по оценкам воздействия на окружающую среду и здоровье населения, тематическими исследованиями, касающимися устойчивых вариантов решения проблем городского транспорта и надлежащей практики (например, Набор рабочего инструментария), или способами изменения поведения, например путем пропаганды экологических методов вождения, использования общественного транспорта либо расширения велосипедного и пешеходного движения. В этих сферах политики, где преобладают недирективные методы, престиж международных организаций (Организации Объединенных Наций) и международного механизма (ОПТОСОЗ) мог бы помочь правительствам добиться положительного отношения к интеграционной политике со стороны органов государственного управления и широких слоев общественности, особенно в странах ВЕКЦА и ЮВЕ.

IV. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ОПТОСОЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

54. Как отмечалось выше, на втором Совещании высокого уровня в 2002 году были учреждены в качестве трехсторонних органов Руководящий комитет ОПТОСОЗ и его Бюро, которые заменили собой бывшее Совместное совещание ЕЭК ООН по транспорту и окружающей среде и Руководящую группу Европейского бюро ВОЗ по Лондонской хартии. На Руководящий комитет была возложена задача давать руководящие указания и определять стратегические направления действий. С 2003 года совещания Руководящего комитета созываются ежегодно. Бюро также собирается как минимум один раз в год для подготовки сессий Комитета.

55. Однако масштабы участия сокращаются: в 2007 году в ежегодной сессии Руководящего комитета участвовали представители координационных центров ОПТОСОЗ и другие назначенные эксперты из 22 стран (2007 год), в то время как в 2006 году на ежегодной сессии были представлены 23 страны, в 2005 году - 27 стран, а в 2004 и 2003 годах - 29 стран. Поскольку большинство участников представляли страны ЕС, масштабы участия стран ВЕКЦА и ЮВЕ были крайне ограниченными. В 2007 году на сессии присутствовали представители лишь пяти стран ВЕКЦА и двух стран ЮВЕ (расходы на эти поездки были покрыты за счет средств целевых фондов ОПТОСОЗ). В 2006 году на сессиях Руководящего комитета присутствовали представители лишь пяти

стран ВЕКЦА и трех стран ЮВЕ, а в 2005 году - четырех стран ВЕКЦА и четырех стран ЮВЕ.

56. Понятно, что участие в международных совещаниях является дорогим удовольствием, особенно для стран ВЕКЦА и ЮВЕ, однако участие экспертов из этих стран является важнейшим предварительным условием поддержания авторитета ОПТОСОЗ. Соответствующее участие экспертов из стран ВЕКЦА и ЮВЕ (т.е. участие экспертов, представляющих все три сектора) особенно важно, если ОПТОСОЗ намерена добиваться статуса общеевропейского механизма по рассмотрению и удовлетворению потребностей всех своих стран-членов.

57. На сессиях Руководящего комитета лишь изредка присутствовали представители таких международных организаций и финансовых учреждений, как Европейская комиссия и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Это может быть вызвано тем, что ОПТОСОЗ сосредоточила свои усилия на нескольких конкретных направлениях деятельности, которые для этих организаций, возможно, не представляют принципиального интереса. Однако это может быть вызвано и тем, что возможности этих организаций в плане обеспечения своего представительства или предоставления материалов по находящимся на рассмотрении пунктам повестки дня являются ограниченными.

58. Другим фактором, снижающим заметность и эффективность ОПТОСОЗ, является ее трехсторонний характер и ее "независимость" от институциональных механизмов ЕЭК ООН и Европейского бюро ВОЗ. Хотя ресурсы на секретариатское и конференционное обслуживание ОПТОСОЗ предоставляют органы системы Организации Объединенных Наций, Руководящий комитет докладывает о своей работе Европейскому бюро ВОЗ, Комитету по экологической политике ЕЭК ООН и Комитету ЕЭК ООН по внутреннему транспорту, при этом полномочия он получает от Совещания высокого уровня, которому он только и подотчетен.

59. Таким образом, механизм ОПТОСОЗ и его сфера работы находятся вне основного русла деятельности и вне спектра вопросов, за которые должны отчитываться эти органы Европейского бюро ВОЗ и ЕЭК ООН и их секретариаты, что может иметь место и на национальном уровне. О проблеме отсутствия четкой структуры подотчетности можно говорить применительно ко многим видам деятельности и процессам, имеющим горизонтальный и межсекторальный характер, и преодолеть ее можно лишь в том случае, если государства-члены и координационные центры будут проявлять твердую приверженность этой ценной работе на высоком политическом уровне.

60. С учетом этих лимитирующих факторов необходимо с удвоенной энергией предпринимать усилия для того, чтобы сессии Руководящего комитета ОПТОСОЗ стали более привлекательными для тех, для кого они предназначаются. Один из подходов мог бы состоять в обсуждении и рассмотрении на его ежегодных сессиях отдельных политических тем, например в форме углубленной дискуссии по актуальным вопросам и направлениям деятельности, наиболее полезным или целесообразным с точки зрения взаимоувязки транспортной, природоохранной и здравоохранительной политики. Текущие и административные вопросы можно было бы обсуждать и подготавливать внутри Бюро ОПТОСОЗ для утверждения одним Руководящим комитетом.

61. Кроме того, расширение участия стран ВЕКЦА и ЮВЕ, вероятнее всего, потребует дальнейшего оказания им помощи с привлечением международных ресурсов и доноров. По аналогии со схожими процедурами можно было бы рассмотреть возможность использования для покрытия таких расходов определенной доли (например, 10%) всей внебюджетной помощи, предоставляемой на цели финансирования деятельности ОПТОСОЗ.

62. Наконец, необходимо предпринять дополнительные усилия для увеличения числа национальных координационных центров, способных действовать в качестве национальных координаторов и представлять все три сектора, а также для вовлечения в работу соответствующих представителей транспортных, природоохранных и здравоохранительных НПО.

V. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОП И РЕКОМЕНДАЦИИ

63. Участники второго Совещания высокого уровня обязались обеспечить эффективное осуществление ОПТОСОЗ за счет выделения достаточных ресурсов и финансовых средств на осуществление деятельности в соответствии с рационализированными приоритетами. Хотя рядом стран-доноров ресурсы периодически выделялись, особенно на создание Информационного центра ОПТОСОЗ, их было недостаточно для проведения всех мероприятий, предусмотренных в плане работы ОПТОСОЗ (ECE/AC.21/2002/9, приложение 1)²⁰. Это было обусловлено не только недостаточным уровнем

²⁰ В число основных доноров до настоящего времени входили Австрия, Бельгия, Германия, Нидерланды, Норвегия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, а также ЕЭК ООН и ВОЗ.

финансирования, но и его непредсказуемым характером, вследствие чего задача по эффективному проведению запланированных мероприятий становилась трудновыполнимой. В частности, не удавалось регулярно получать средства для обеспечения стабильного функционирования Информационного центра в соответствии с запланированными потребностями. Кроме того, не дал ощутимых результатов намеченный механизм подписки на паи, средства от которой должны были направляться на конкретную и общую поддержку программы работы ОПТОСОЗ, хотя в рамках Орхусской конвенции аналогичная система функционирует достаточно хорошо²¹.

64. Отсутствие у ОПТОСОЗ правовой базы (например, многостороннего соглашения или конвенции) затрудняет обеспечение ее устойчивого финансирования странами-членами, в связи с чем необходимо предпринять дополнительные усилия для более эффективной мобилизации финансовых ресурсов, в том числе для подготовки привлекательных предложений по проектам, и тогда ОПТОСОЗ сможет привлечь к себе большее внимание в регионе и оказывать влияние на положение дел в нем.

²¹ Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.