ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

GENERAL

E/ESCAP/MCT/SGO/8
2 October 2006
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Совещание старших государственных должностных лиц
по подготовке к Конференции министров по транспорту

6-8 ноября 2006 года
Пусан, Республика Корея

ТРАНСПОРТ И ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ, СФОРМУЛИРОВАННЫЕ В ДЕКЛАРАЦИИ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

(Пункт 5f предварительной повестки дня)

КОМПЛЕКСНАЯ ПОЛИТИКА И ОЦЕНКА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ УСТОЙЧИВОГО ТРАНСПОРТА

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

Настоящий документ дополняет документ E/ESCAP/MCT/SGO/7, озаглавленный «Транспорт и цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия», который также рассматривается в рамках пункта 5f повестки дня.

Основная цель настоящего документа заключается в подчеркивании важного значения устойчивого транспорта и иллюстрации элементов желаемых мер на будущее и имеющихся инструментов политики. В частности, в нем объясняется складывающаяся иерархия инструментов комплексной оценки, процессов и участия, которые можно задействовать на местном и национальном уровнях, а также в международном контексте. Такие подходы могут помочь определить сочетание политических мер, которые способствуют тому, чтобы транспорт вносил максимально возможный вклад в устойчивое развитие и достижение сформулированных в Декларации тысячелетия целей развития.

«Концепция» сети комплексных перевозок Азии (см. E/ESCAP/MCT/SGO/2) косвенно предполагает наличие элементов устойчивого транспорта. В сущности управление сетями комплексных перевозок также требует комплексной политики, касающейся всех видов транспорта, достижения программных целей в сфере экономики, экологии и здравоохранения, социальной жизни и борьбы с нищетой, а также различных уровней вмешательства начиная от проектов, программ и планов и заканчивая политикой.

Таким образом, стратегии, представленные в этом документе, могут способствовать реализации целей устойчивого транспорта в целом и претворению в жизнь «концепции», в частности.

MCT_SGO_8R

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

ВВЕДЕНИЕ 1

A. Контекст 1
B. Цель 1
C. Обоснование 1

I. УСТОЙЧИВЫЙ ТРАНСПОРТ 3

A. Концепция и определение 3
B. Устойчивость транспортной системы в регионе ЭСКАТО, нынешние тенденции и желаемые цели 5
C. Анализ политики и сценарии устойчивого транспорта 7

II. КОМПЛЕКСНАЯ ПОЛИТИКА, ОЦЕНКА И ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ 9

A. Национальный опыт 9
B. Международная политическая повестка дня и обмен опытом 16
C. Трансграничные вопросы и опыт 18

III. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ 21

A. Национальный уровень 21
B. Региональный уровень 21

СПИСОК ТАБЛИЦ

1. Последствия сценария «динамика без изменений» в противовес сценарию устойчивого транспорта по региону ЭСКАТО на период 2006-2030 годов…….….6

2. Классификация инструментов оценки в процессе принятия решений, связанных с сектором транспорта…….....11

3. Отдельные примеры применения стратегической экологической оценки, комплексной оценки, сравнительной оценки вариантов развития и смежных инструментов для оценки связанных с транспортом планов, программ и политики в регионе ЭСКАТО……..…..15

СПИСОК СХЕМ

I. Схематическая иллюстрация транспорта и экономического развития…….…….2

II. Переход от стратегий на основе конкретных видов транспорта к комплексным подходам…...10

СПИСОК РАМОК

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и ее Протокол по регистрам выбросов и переноса загрязняющих веществ……..17

2. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном Контексте (Конвенция ЭСПО) и ее Киевский протокол…….....19

ВВЕДЕНИЕ

A. Контекст

1. По определению, устойчивое развитие является одним из непременных условий гуманизма для поддержания высокого уровня жизни в будущем. Сформулированные в Декларации тысячелетия цели развития[1] включают в себя широкий спектр задач или этапов определения прогресса, достигнутого на пути достижения к 2015 году целей устойчивого развития. А поэтому ориентировочные плановые задания по региону ЭСКАТО, изложенные в документе E/ESCAP/MCT/SGO/7, озаглавленном «Транспорт и цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия», означают важный ряд этапов в устойчивом развитии транспорта в регионе ЭСКАТО. Несмотря на важность этих двух комплексов целей и задач, они не охватывают весь спектр устойчивого развития, который следует учитывать в процессе принятия решений.

2. Нет сомнения в том, что участие стран в международных сетях производства, подкрепляемое транспортом и связью, за последние 30 лет как никогда на всю историю существования человечества помогло большему числу людей, проживающих в Азии, вырваться из тисков нищеты. А поэтому концепция, изложенная в документе E/ESCAP/MCT/SGO/2, предусматривает конкретные меры вмешательства в области транспорта в целях содействия распространению международных сетей производства на континентальные районы Азии и на страны, не имеющие выхода к морю. Таким образом, концепция дает представление об одном элементе устойчивой транспортной системы в регионе ЭСКАТО.

3. Для того чтобы превратить эту концепцию в незыблемую реальность и добиться того, чтобы транспорт вносил максимально возможный вклад в устойчивое развитие, в процессе принятия решений, связанных с транспортом, необходимо учитывать все элементы устойчивого транспорта.

B. Цель

4. Основная цель настоящего документа заключается в подчеркивании важного значения устойчивого транспорта и иллюстрации элементов желаемых мер на будущее и имеющихся инструментов политики. В частности, в нем объясняется складывающаяся иерархия инструментов комплексной оценки, процессов и участия, которые можно задействовать на местном и национальном уровнях, а также в международном контексте. Такие подходы могут помочь определить сочетание политических мер, которые способствуют тому, чтобы транспорт вносил максимально возможный вклад в устойчивое развитие и достижение сформулированных в Декларации тысячелетия целей развития.

C. Обоснование

5. Транспорт является как непременным условием экономического и социального развития, так и его основным движителем. Вместе с тем необходимо принять соответствующие меры для обеспечения того, чтобы транспорт вносил максимально возможный вклад в улучшение условий жизни и труда. А для этого необходимо регулировать действие позитивных и негативных внешних факторов в области транспорта,

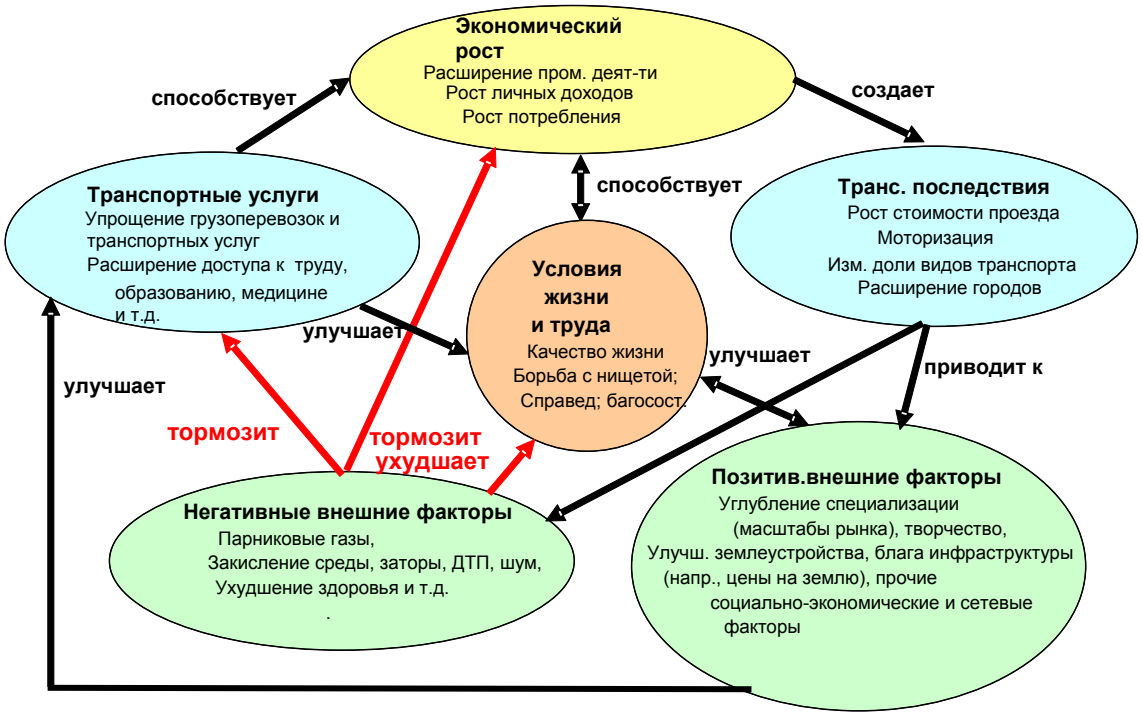
[1] www.un.org/millenniumgoals/

Например, загрязнение, безопасность, заторы, последствия для нищеты, углубление специализации, с тем чтобы достигнуть целей устойчивого транспорта (раздел I).

6. Немалый экономический рост в регионе ЭСКАТО, стремительная моторизация и увеличение грузопотоков является причиной и следствием крупных капиталовложений в развитие инфраструктуры транспорта и ее техническое содержание, которые эквивалентны 1-6 процентам от ВВП. В сущности за это десятилетие во многих странах – членах ЭСКАТО как никогда было построено много автомобильных и железных дорог, портов и аэропортов. После своего вступления в эксплуатацию эта инфраструктура будет предопределять будущие направления развития на целые десятилетия в силу долговечности транспортных активов и их последствий. По существу следующие 20 лет ознаменуют собой для лиц, ответственных за принятие решений, последнюю возможность повышения устойчивости транспортных систем, тем самым избегая опасности стать пленником нежелательных транспортных систем в будущем (раздел I.B).

7. Устойчивый транспорт может в немалой степени способствовать экономическому развитию и улучшению условий жизни и труда. Схема I дает некоторое представление о сложности связей. В принципе контур обратной связи определяет то, как устойчивый транспорт может способствовать улучшению условий жизни и труда или являться причиной их ухудшения.

Схема I: Схематическая иллюстрация транспорта и экономического развития



8. Как сказано в настоящем документе, нынешние транспортные системы региона неустойчивы по ряду аспектов. Даже в тех случаях, когда негативные внешние факторы в области транспорта еще пока не очень сильно повлияли на оказание транспортных услуг, рост и условия жизни, следует заметить, что негативные изменения могут произойти на

удивление быстро вследствие характера экосистем и социально-экономических сетей, которые нередко демонстрируют так называемое «необратимое» поведение.[2]

9. «Концепция» сети комплексных перевозок Азии косвенно предполагает элементы устойчивого транспорта. В сущности, ее реализация может способствовать сохранению стремительных темпов экономического роста в регионе, приводя в равновесие рост и распределение, а также повышению эффективности логистики, надежности, энергосбережению, а также более качественному планированию землепользования. К тому же она откроет возможности для систематического выбора желаемых путей дальнейшего развития транспортной системы ЭСКАТО, которая будет устойчивой. К примеру, эффективная сеть сухопутных портов может открыть новые возможности для перехода от автомобильного к железнодорожному транспорту (там, где это будет желательно). В этом смысле описанные в этом документе политические процессы могут оказаться полезными для реализации этой «концепции» в частности и целей устойчивого транспорта в целом. В связи с этим следует отметить, что недавно секретариат выпустил монографию, в которой предлагается тематика работы предлагаемой сети комплексных перевозок Азии и возможные пути реализации ее концепции.[3]

10. Серьезный учет комплексных инструментов и процессов при разработке транспортной политики и программ может привести к использованию более позитивного, подхода, при котором экологические, социальные вопросы и вопросы, связанные с нищетой, будут рассматриваться не просто «привесом» к экономической и транспортной политике, а как неотъемлемая часть достижения ее целей. В принципе применение такого подхода возможно при малых и порой даже отрицательных затратах, поскольку существует множество беспроигрышных решений этого вопроса.

I. УСТОЙЧИВЫЙ ТРАНСПОРТ

A. Концепция и определение

11. Концепция «устойчивого транспорта» является производной общего термина «устойчивое развитие», которая учитывает все сферы деятельности человека. Эти термины были в общедоступной форме изложены в докладе Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию 1987 года, в котором устойчивое развитие называют «развитием, удовлетворяющим потребности нынешнего поколения, не подвергая угрозе способность грядущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».[4] Это определение означает, что движение пассажиров и грузов должно происходить так, чтобы оно было экологически, социально и экономически устойчивым.

---

[2] M. Gladwell, *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference* (Little, Brown and Company, March 2000).

[3] ESCAP, *Toward an Asian Integrated Transport Network*, Monograph Series on Managing Globalization, No.1 (ST/ESCAP/2399) (http://www.unescap.org/publications/detail.asp?id=1137).

[4] *Our Common Future* (Oxford University Press, 1987), chap. 2, “Towards sustainable development”.

12. Определение, предложенное Организацией экономического сотрудничества и развития, включает в себя четыре элемента. Устойчивой транспортной системой[5] является система, которая:

1) Обеспечивает безопасный, экономически жизнеспособный и социально приемлемый доступ к людям, местам, товарам и услугам;

2) Способствует достижению общепринятых целей здравоохранения и качества окружающей среды, например, целей, установленных Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в отношении загрязнителей воздуха и шума;

3) Защищает экосистемы за счет недопущения превышения критической нагрузки и уровня в интересах целостности экосистемы, к примеру, нагрузки, определенной Европейской экономической комиссией (ЕЭК) в отношении закисления, эвтрофикации и приземного слоя озона;

4) Не приводит к росту негативного влияния таких глобальных явлений, как изменение климата и истощение озонового слоя стратосферы.

13. Определение ОЭСР используется повсеместно, однако оно имеет ярко выраженную экологическую направленность. Лица, ответственные за разработку политики развивающихся стран и стран с переходной экономикой региона ЭСКАТО, в настоящее время решают дополнительные задачи устойчивого транспорта, которые считаются в регионе очень важными, а поэтому для региона ЭСКАТО предлагается рабочее определение устойчивого транспорта, которое включает в себя еще шесть аспектов помимо тех, которые предусматриваются определением ОЭСР. Таким образом, система устойчивого транспорта является системой, которая:

5) Призвана вносить вклад в дело борьбы с нищетой во всех ее проявлениях, включая элементы, содержащиеся в Декларации тысячелетия;

6) Обеспечивает повышение уровня транспортного обслуживания, которое доступно, надежно, эффективно и быстро;

7) Сводит использование ресурсов к минимально устойчивому уровню с точки зрения использования энергии, земли и материалов;

8) Ограничивает бремя государственной задолженности устойчивым уровнем (с учетом изменений в капитальных и эксплуатационных затратах);

9) Максимизирует долгосрочный экономический рост, который призван помочь всем районам страны, включая материковые и приграничные районы; и

10) Содействует беспрепятственным потокам грузов и пассажиров через национальные границы, включая транзит, таким образом способствуя региональной экономической интеграции, а также сохранению мира, стабильности и добрососедских отношений между странами.

---

[5] См. сводный доклад по проекту ОЭСР по экологически устойчивому транспорту (http://www.oecd.org/env/ ccst/est/curract/vienna2000/EST-Synthesis-Report-Part1.pdf).

14. Это предлагаемое для региона ЭСКАТО рабочее определение также находится в соответствии с определением, предложенным Всемирным советом предпринимателей по устойчивому развитию, которое определяет устойчивую мобильность как «способность удовлетворять потребности общества в свободном передвижении, получении доступа, коммуникации, торговле и установлении связей без ущерба для других важнейших человеческих или экологических ценностей сегодня и в будущем».[6]

B. Устойчивость транспортной системы в регионе ЭСКАТО, нынешние тенденции и желаемые цели

15. В докладе 2001 года по энергетике и транспорту, представленному в рамках подготовительного процесса ко Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию на рассмотрение Комиссии по устойчивому развитию, говорится, что Генеральный секретарь заявил, по общему признанию, «структура энергопотребления в этом секторе [транспортном секторе] носит неустойчивый характер».[7]

16. При определении степени устойчивости транспортной системы исходят из развития будущих тенденций. Логичные и вероятные, но не обязательно стопроцентные наборы таких допущений относительно будущего нередко называют сценариями или «фьючерсами». Типичным ссылочным сценарием является сценарий так называемой «динамики без изменений», при котором исходят из того, что нынешние тенденции сохранятся, с точки зрения основополагающей динамики изменений. Сценарий «динамика без изменений» отличается от сценария «обычный ход деятельности» тем, что при последнем сценарии исходят из того, что в будущем политика и отношения изменяются. И наоборот, в сценарии «устойчивого транспорта» исходят из того, что предпринимаются особые усилия по достижению целей, перечисленных в рабочем определении устойчивого транспорта.

17. В таблице 1 противопоставляются последствия сценария «динамики без изменений» транспортной системы в регионе ЭСКАТО тому, что можно достичь при сценарии «устойчивого транспорта». Эти сценарии характеризуют с использованием десяти элементов рабочего определения устойчивого транспорта. Это сравнение иллюстрирует большие потенциальные выгоды от усилий, направленных на то, чтобы сделать транспортную систему в предстоящие десятилетия более устойчивой. Следует отметить, что таблица 1 представляет собой резюме результатов научных исследований, изложенных в недавних докладах, которые были опубликованы Всемирным предпринимательским советом по устойчивому развитию, Межправительственной группой по изменению климата, Всемирным банком и ЭСКАТО.

---

[6] World Business Council for Sustainable Development, *Mobility 2030: Meeting the Challenges to Sustainability*: *The Sustainable Mobility Project*, World Business Council for Sustainable Development (2004).

[7] E/CN.17/2001/PC/20, пункт. 24.

Таблица 1: Последствия сценария «динамика без изменений» в противовес сценарию устойчивого транспорта по региону ЭСКАТО на период 2006-2030 годов*

№	Последствия сценария «динамика без изменений»	Сценарий устойчивого транспорта
1a	Ситуация с заторами в городах, а также в основных грузовых коридорах как развитых, так и развивающихся стран может ухудшиться.	Ситуация с заторами активно регулируется и улучшается с помощью принятия комплексных мер, включая рыночные инструменты и стимулирование перехода к использованию других видов транспорта.
1b	К 2020 году число несчастных случаев на дорогах региона может возрасти до 610 000.	К 2030 году число несчастных случаев на дорогах региона на автотранспортное средство снижено до нынешнего среднемирового уровня.
2a	Местное атмосферное загрязнение останется одной из основных проблем, связанных со здравоохранением в городах Азии.	К 2015 году местное атмосферное загрязнение существенно снижено также и в развивающихся странах.
2b	Шумовое загрязнение не уменьшится.	Шумовое загрязнение, особенно на загруженных трассах, железных дорогах и в аэропортах снижено.
3	В предстоящие десятилетия критическая нагрузка на некоторые экосистемы превысит допустимые нормы.	В большинстве стран региона нагрузка снижена.
4a	К 2030 году абсолютный объем выбросов окиси азота (HO_x) и углерода (CO) на транспорте останется приблизительно неизменным или чуть заметно сократится.	Выбросы окиси азота и окиси углерода на транспорте к 2010 году существенно уменьшатся до одной трети – половины от нынешнего уровня.
4b	Выбросы двуокиси углерода (CO_2) на транспорте будут увеличиваться быстрее, чем в большинстве других секторов.	Увеличение объема выбросов двуокиси углерода CO_2 на транспорте замедляется, однако до 2030 года их доля в общем объеме выбросов двуокиси углерода будет по-прежнему увеличиваться.
5	Вклад транспорта в борьбу с нищетой будет в основном ограничен, при этом к 2025 году 40 процентов всего бедного населения будет проживать в городах.	К 2015 году по всепогодным дорогам будет установлено сообщение по крайней мере с 66 процентами всех сел в регионе ЭСКАТО, а к 2030 году этот показатель достигнет 100 процентов.
6a	Транспортная эффективность (прежде всего порты и аэропорты, а также наземные сообщения) и надежность будут и впредь увеличиваться, а расходы, связанные с перевозкой грузов, будут по-прежнему снижаться.	Более эффективная интеграция видов транспорта, а также совершенствование «внутренней логистики», приводят к еще большей эффективности и надежности.
6b	К 2030 году уровень личной подвижности в регионе может достигнуть 270 автотранспортных средств на 1000 человек, тогда как железные дороги, как в городах, так и в межгородском сообщении в большинстве стран региона ЭСКАТО будут терять свое значение.	К 2030 году достигнуты высокие уровни мобильности не только благодаря частному владению транспортными средствами, но и почти универсальному доступу к общественным видам транспорта в городах, новым высокоскоростным железнодорожным грузовым коридорам и высокоскоростным пассажирским железнодорожным линиям.
7a	В период 2005-2015 годов только лишь для строительства дорог понадобится по крайней мере 3-6 млн. гектаров земли.	В период 2005-2015 годов в силу возрождения железных дорог и принятия других мер площадь земель, выделяемых для строительства дорог, составит не более 2,5 млн. гектаров.
7b	На транспорте будет по-прежнему использоваться почти только бензин, и к 2020 году энергопотребление в регионе будет увеличиваться еще на 400 млн. тонн нефтяного эквивалента в год.	Несмотря на увеличение энергопотребления на транспорте, структура топливного баланса изменяется в направлении более широкого использования возобновляемых источников энергии (например, биотоплива, гибкие виды топлива).

7c	Использование первичного сырья будет и впредь возрастать, несмотря на более высокий коэффициент рециркуляции. Цены на каучук стремительно увеличиваются вследствие объема перевозок по автодорогам.	Предпринимаются особые усилия по еще большему увеличению коэффициента рециркуляции и снижению потребности в дополнительном объеме каучука.
8	В течение следующих 30 лет государственное бремя задолженности во многих развивающихся странах существенно возрастает.	Бремя государственной задолженности ограничено за счет использования новаторских путей финансирования, включая экологическое кофинансирование и жизнеспособные механизмы финансирования.
9	Участие в международных сетях производства продолжает концентрироваться в морских регионах вокруг крупных портов и отдельной группе стран.	К 2030 году все страны – члены ЭСКАТО, включая страны, не имеющие выхода к морю и континентальные районы в различной степени участвуют в международных сетях производства.
10a	В целом наземные трансграничные транспортные потоки будут и впредь медленно увеличиваться в странах Азии, но, за некоторым исключением, их объем будет по-прежнему маленьким по сравнению с Европой или Северной Америкой, а вопросы упрощения процедур международных перевозок и, прежде всего, транзита, будут и впредь являться препятствием на пути движения.	Будут усовершенствованы инфраструктура и международные перевозки, с тем чтобы к 2015 году немалые международные наземные перевозки (включая транзитные перевозки) стали реальной альтернативой морским и воздушным перевозкам между развивающимися странами и на отдельных маршрутах большой протяженности, включая наземное сообщение между Европой и Азией.
10b	Несмотря на продолжение интеграции или «слияния» физических транспортных и коммуникационных сетей в качестве тенденции в области предпринимательства («логистика»), правительства продолжают регулировать их отдельно друг от друга. Слияние с соответствующими нефизическими сетями будет происходить лишь в редких случаях.	Политика в отношении государственного сектора содействует интеграции или «слиянию» физических и нефизических сетей, включая транспортные сети (например, автомобильные дороги, железные дороги, внутренние водные пути и морские пути), коммуникационные сети и нефизические сети (например, экспедиторы грузов, компании, осуществляющие смешанные перевозки, банковское дело, таможня, здравоохранение, безопасность и т.д.).
10c	В регионе будет складываться все более сложная система международных соглашений по транспорту по принципу «ступицы и спиц». Управлять ею будет трудно. Возникнет озабоченность по поводу этой системы, поскольку ее считают слишком закрытой, неравноправной и обязательства в рамках некоторых из этих соглашений не совместимы друг с другом.	Складывается целостная система соглашений, которая справедлива, открыта для любого члена Организации Объединенных Наций , не носит дискриминационный характер и допускает поэтапный процесс участия членов ЭСКАТО по мере того, как они будут готовы к выполнению различных обязательства.

Источники: World Business Council for Sustainable Development, *Mobility 2030: Meeting the Challenges to Sustainability: The Sustainable Mobility Project* (2004); Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2001: Third Assessment Report* (2001); World Bank, *Cities on the Move – A World Bank Urban Transport Review (*Washington, DC, 2002); ESCAP, *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development, including that Related to Disaster Management* (ST/ESCAP/2408) (United Nations publication, Sales No. E.06.II.F.13), chap. III, "Transport infrastructure" and *Toward an Asian Integrated Transport Network,* Monograph Series on Managing Globalization, No. 1 (ST/ESCAP/2399).

* Цифры в левой колонке соответствуют десяти элементам рабочего определения устойчивого транспорта (раздел I.A). Пункт 9 соответствует «концепции» (в документе E/ESCAP/MCT/SGO/2).

C. Анализ политики и сценарии устойчивого транспорта

18. Какую же необходимо проводить политику для того, чтобы осуществить переход от нынешних неустойчивых тенденций к сценариям более устойчивого транспорта в регионе

ЭСКАТО в предстоящие годы? Совершенно очевидно, что можно идти различными путями, используя различные сочетания мер, уделяя при этом различное внимание информации, регулированию, планированию или экономическим инструментам. Акцент будет неодинаков и зависеть от национальных и местных условий и от сроков, намечаемых лицами, ответственными за принятие решений.

19. Несмотря на то, что имеется множество политических инструментов для решения многих взаимосвязанных вопросов,[8] задача заключается не столько в выборе «правильного» политического инструмента, сколько в выборе оптимального сочетания различных политических инструментов в целях максимально возможного задействования эффекта взаимодополнения. Такой стратегический процесс, как комплексная оценка (см. разделы ниже), может помочь в определении такого сочетания политических мер.

20. Самым простым подходом к систематическому анализу направлений политики (и, как правило, включаемым в комплексную оценку) является осуществление анализа сценариев. Это подход, который в прошлом в основном использовали только военные, сегодня применяют компании и гражданские правительства. В процессе анализа сценариев тестируются потенциальные сочетания политических мер на фоне возможных (не обязательно неизбежных) альтернативных событий в будущем.

1. Уроки, вынесенные из анализа сценариев Организации экономического сотрудничества и развития

21. Недавно ОЭСР осуществила проект по анализу сценариев и методам ретроспективного анализа в секторе транспорта.[9] Эксперты из секретариата ОЭСР и ее стран-членов (включая некоторые члены ЭСКАТО) использовали эти методы в целях определения согласованных сочетаний политических мер, необходимых для обеспечения систем устойчивого транспорта в своих соответствующих странах к 2015 году.[10] Результаты проекта показали, что внешние транспортные издержки в странах ОЭСР можно сократить в период 1990-2015 годов на 39 процентов по сравнению с ожидаемым увеличением на 30 процентов за аналогичный период при сценарии неизменного хода деятельности в будущем.

2. Анализ сценариев в регионе ЭСКАТО

22. Результаты проекта ОЭСР и руководство служат полезным ориентиром в деле осуществления программ развития устойчивого транспорта, включая программы в развивающихся странах и странах с переходной экономикой региона ЭСКАТО. В

---

[8] Политическими инструментами могут быть либо рыночные инструменты (например, скидки, реформы транспортного налога, ценообразование исходя из полной бюджетной стоимости, сборы со счетов для покрытия внешних издержек), командные методы (например, корпоративные средние стандарты экономии топлива и контроль за уровнем выбросов транспортными средствами) или добровольные меры саморегулирования. Это может строиться на транспортной инфраструктуре, транспортных средствах или пользователях. Более подробно см. документ E/ESCAP/SGO/MCI(2)/8, представленный на рассмотрение Совещания государственных должностных лиц по подготовке к Конференции министров по инфраструктуре, состоявшегося в Сеуле в 2001 году.

[9] Экологическая программа по устойчивому транспорту.

[10] Организация экономического сотрудничества и развития *Policy Instruments for Achieving Environmentally Sustainable Transport* (OECD, Paris, 2002); and *OECD Guidelines towards Environmentally Sustainable Transport* (OECD, Paris, 2002).

соответствии с более широким рабочим определением устойчивого транспорта в случае большинства стран ЭСКАТО будут, возможно, отражены дополнительные аспекты.

23. Анализ сценариев национальных и региональных планов и политики в области транспорта, аналогичный анализу, который был проведен ОЭСР, может оказаться полезен для Азиатско-Тихоокеанского региона. В частности, это позволит правительствам стран оценить свою текущую и будущую транспортную политику с точки зрения последствий устойчивости и региональной согласованности.

II. КОМПЛЕКСНАЯ ПОЛИТИКА, ОЦЕНКА И ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

24. Анализ сценариев является почти единственной из ряда методологий, которые можно использовать в процессе систематической оценки политики, планов, программ и даже проектов в поддержку процесса принятия решений на различных уровнях. В этом разделе в общих чертах освещаются концепции, национальный опыт, соответствующие международные мандаты и конкретные вопросы, которые возникают в трансграничном контексте, включая международные правовые инструменты.

A. Национальный опыт

25. Важно отметить, что различные инструменты и процессы оценки на уровне проектов, программ, планов и политики дополняют друг друга, однако служат различным целям, хотя и взаимосвязаны. К примеру, экологическая оценка проекта по строительству дорог, соединяющих два города, может помочь в обеспечении того, чтобы маршрут был выбран правильно и чтобы дорога прокладывалась с учетом экологических требований, однако следует заранее принять решения по вопросу о необходимости строительства автомобильной дороги или, скорее, железной дороги на основе результатов оценки транспортных планов и программ.

26. Аналогичным образом вопрос о выдаче разрешений на строительство в отличие от вопроса о выделении государственных средств на строительство транспортного сообщения между двумя городами будет решаться на другом уровне. Выдача разрешений на строительство будет в значительной степени зависеть от результатов оценки, проводимой на уровне местных проектов. Источник финансирования, как правило, будет определяться исходя из итогов оценок национальной или региональной транспортной политики. В результате этого складывающаяся иерархия оценок содействует осуществлению национальной политики, а также конкретных проектов, рассчитанных на достижение целей политики, и тем самым обладает дополнительным преимуществом, связанным с повышением эффективности управления в целом.

1. Комплексные смешанные перевозки требуют комплексного принятия решений

27. Создание системы по-настоящему комплексных и смешанных перевозок все чаще рассматривается как один из путей повышения не только экономической эффективности, но и как один из путей обеспечения устойчивости в долгосрочной перспективе местных, национальных и региональных транспортных систем.

28. Вместе с тем такой подход требует принятия решений, которые носят комплексный характер с точки зрения видов транспорта (включая автомобильные дороги, железные дороги, морские перевозки/порты, аэропорты, сухопутные порты), виды устойчивости (экономика, окружающая среда и здравоохранение, социальная сфера, нищета), уровня

вмешательства (политика, планы, программы и проекты), а также уровневых аспектов, например, город, провинция, штат, страна, субрегион, регион, страны мира (см. схему II).

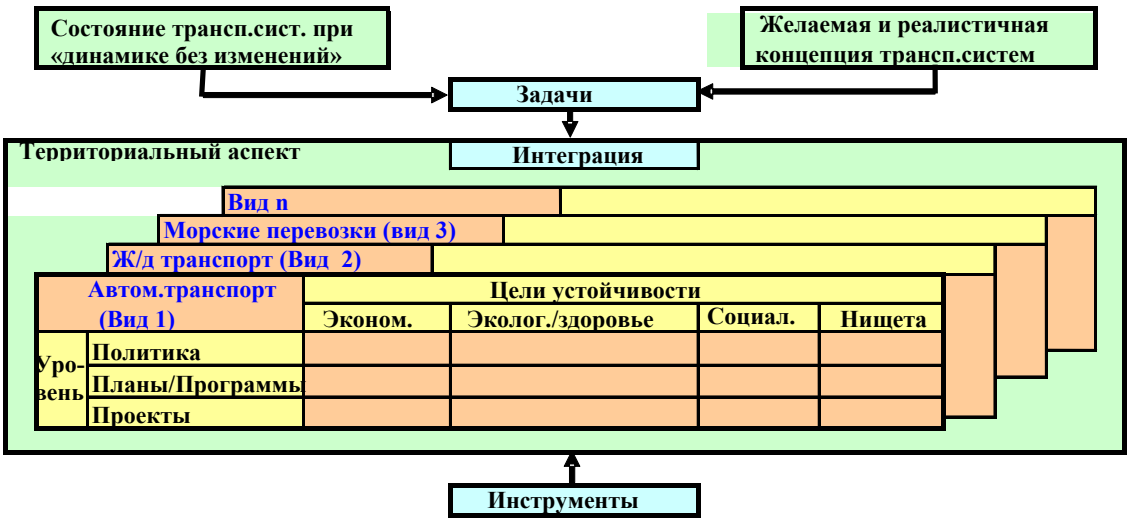


Схема II: Переход от стратегий на основе конкретных видов транспорта к комплексным подходам

29. Другими словами, логическим следствием попытки обеспечения устойчивого транспорта за счет создания международной сети комплексных смешанных перевозок является то, что требуется комплексный подход к принятию решений, который позволяет проводить оценку транспортной политики, планов и программ по различным видам транспорта, а не только оценку, в основном ориентированную на конкретные проекты.

2. Стратегии оценки транспортной политики, планов, программ и проектов

30. Необходимость применения более комплексных подходов находит свое отражение в иерархии инструментов и процессов оценки, которые появились за несколько десятилетий, в целях оказания лицам, ответственным за принятие решений в секторах транспорта, помощи в сбалансированном и последовательном выборе на местном, национальном и международном уровнях.

31. С 50-х годов применяется все более широкий круг инструментов оценки. В 50-е и 60-е годы помимо простого финансового анализа по крупномасштабным инфраструктурным проектам проводился также экономический анализ затрат и результатов. В 70-е и 80-е годы многие страны также установили требования проведения оценки экологических последствий, главным образом на проектном уровне. В конце 70-х и начале 80-х годов появились другие различные инструменты оценки, включая оценку социальных последствий, оценку последствий для здравоохранения, технологическую оценку, энергетическую оценку и оценку рисков. С середины и до конца 80-х годов на политическом уровне стали учитываться экологические, социальные и экономические последствия, а также кумулятивный эффект. С начала 90-х годов во все большем числе стран в процессе планирования и принятия решений повышенное внимание начинает уделяться комплексной оценке и оценке степени устойчивости.

32. Вместе с тем до недавнего времени большую часть более широких подходов, как правило, пропагандировали и применяли министерства экологии, а не транспортные

министерства или учреждения по экономическому планированию. Как правило, министерства экологии пропагандировали комплексную оценку на самом высоком уровне, тогда как министерства экономики и транспорта применяли более узкий подход к оценке. Совсем недавно транспортные плановики стали использовать стратегические подходы, включая комплексную оценку, а также учитывать всеобъемлющие варианты по всем видам транспорта, секторам и местам с учетом элементов устойчивого транспорта.

33. Таблица 2 дает концептуальное представление об основных инструментах оценки в соответствии с экономическими, экологическими/медико-санитарными, социальными целями[11] устойчивого развития и целями борьбы с нищетой, начиная от проектного уровня, заканчивая уровнем политики. Эта классификация в равной мере применима к правительствам или органам местного самоуправления, а также в международном контексте. В принципе инструменты оценки постепенно используются для принятия решений на более высоком уровне, тем самым обеспечивая последовательность от политического уровня до проектного уровня и наоборот.

Таблица 2: Классификация инструментов оценки в процессе принятия решений, связанных с сектором транспорта

Врем. шкала прин. (1950-1990)	Транспорт	Экономика	Окр. среда (включая мед.)	Соц.сфера	Нищета	
		Комплексная оценка (КО)				Сверху вниз
	Политика (в осн. интермод.)	Оценка устойчивости (ОУ)				
		Традиц.анализ политики	ОПН			
	Планы и программы (интермод. или по конкрет. видам)	Комплексная оценка (КО)				
		Оценка устойчивости (ОУ)				
			ОПН		ОПН	
	Проекты (обычно по конкр.видам)	Эконом. АЗР	ОЭСП			
		Анализ затрат и результ.	ОЭП	АСП или ОПЗ	ОПН	Снизу вверх

АЗР	-	анализ затрат и результатов
ОЭП	-	оценка экологических последствий
ОЭСП	-	оценка экологических и социальных последствий
ОПЗ	-	оценка последствия для здоровья
ОПН	-	оценка последствий для нищеты
СЭО	-	стратегическая экологическая оценка
АСП	-	анализ социальных последствий

а) Проектный уровень

34. Оценка экологических, социальных и медико-санитарных последствий проектов, связанных с транспортом при условии дополнения их стратегическими инструментами на секторальном или сетевом уровнях оказались весьма полезными превентивными инструментами. Наиболее широко практикуемыми и стандартизированными являются анализ экологических последствий и анализ экологических и социальных последствий. Эти инструменты в руках транспортных плановиков помогают учесть в процессе разработки проекта вопросы, представляющие особый интерес. Их основная цель заключается в ослаблении или предотвращении негативных экологических и социальных последствий проектов.

[11] Для целей этого документа «социальные элементы» включают в себя такие вопросы, как гендерные вопросы, ВИЧ/СПИД, наличие или утрата средств к существованию (например, вследствие выхода на пенсию), доступ к социальным возможностям (медико-санитарное обслуживание, образование и социальное взаимодействие) и т.д.

35. Ряд стран региона, в том числе Бангладеш, Вьетнам, Индия, Индонезия, Исламская Республика Иран, Казахстан, Китай, Малайзия, Непал, Республика Корея, Таиланд, Турция, Узбекистан и Филиппины, уже приняли такие меры. В сущности на проектном уровне «большинство стран Азии проводят анализ экологических последствий, а некоторые уже накопили немалый опыт в этой области». Анализ экологических и социальных последствий также стал обязательным требованием банков развития и международных финансовых учреждений и прочих доноров, прежде всего в случае таких имеющих важное значение для региона проектов, как сеть Азиатских автомобильных дорог и сеть Трансазиатской железной дороги.

b) Плановый и программный уровни

36. Стратегическая экологическая оценка означает «применение ряда аналитических и совместных подходов, которые призваны обеспечить учет экологических требований в политике, планах и программах и оценить взаимосвязи с экономическими и социальными аспектами».[12] Стратегическая экологическая оценка может дополнить оценку экологических последствий и другие инструменты оценки на проектном уровне. Она применяется на ранних этапах принятия решений и ее следует приспособить к конкретным условиям. За последние 15 лет были разработаны различные виды такой оценки. Эту оценку можно использовать для анализа последствий, которые могут последовать за крупными событиями, и для оказания помощи в выборе проектов, а также оценки кумулятивных и крупномасштабных последствий.

37. На практике существует ряд инструментов стратегической экологической оценки, которые предусматривают все большую степень интеграции в комплексную оценку в целях всестороннего учета экологических, социальных, экономических факторов и факторов нищеты. Комплексная оценка в различных формах, разумеется, является самым общим и наиболее адаптинным инструментом оценки, используемым в стратегических целях. Транспортные плановики могут опереться на накопленный учеными и лицами, ответственными за разработку политики, за последние тридцать лет опыт в области глобальных экологических вопросов.

38. Сравнительная оценка вариантов развития представляет собой частную производную от комплексной оценки, которая проводит сравнение между программами развития в зависимости от их соответствующего вклада в борьбу с нищетой, достижение экономических целей и обеспечение экологической устойчивости с учетом различных секторальных вариантов и мест.

39. Следует также отметить, что стратегическая экологическая оценка, комплексная оценка и сравнительная оценка вариантов развития, как правило, включают в себя как качественные, так и количественные компоненты, что отличает их от анализа затрат и результатов, в рамках которого внимание в основном уделяется таким аспектам, которые можно выразить в денежном отношении.

40. Конференция министров ЭСКАТО по инфраструктуре, которая проводилась в Сеуле в 2001 году, рассмотрела и рекомендовала использовать инструменты стратегической оценки, такие, как стратегическая экологическая оценка и комплексная оценка, при осуществлении

[12] OECD, “Good practice guidance on applying strategic environmental assessment (SEA) in development cooperation” (DCD/DAC(2006)37), 6 July 2006.

планов, программ и политики, касающихся инфраструктуры.[13] С тех пор многие страны добились прогресса во внедрении или осуществлении таких процессов, прежде всего на уровне транспортных планов и программ. За последние пять лет была заложена национальная и международная основа законодательства, касающегося оценки экологических последствий и стратегической экологической оценки, которой пользуются как развитые, так и развивающиеся страны (см. http://www.iied.org/Gov/spa/docs.html).

41. Смежными процессами оценки для целей планов и программ являются так называемые доклады о стратегиях борьбы с нищетой и анализ последствий для нищеты и социальных последствий,[14] которые были внедрены Всемирным банком и Международным валютным фондом. Так же, как и анализ экологических и социальных последствий, в рамках этих двух процессов рассматриваются лишь альтернативные пути той или иной реформы и не принимаются во внимание альтернативные реформы.

Опыт, накопленный за пределами региона

42. В течение нескольких лет в Европе и в Канаде используются комплексная оценка, стратегическая экологическая оценка и смежные организационные механизмы для разработки систематического процесса обеспечения последовательности в процессе принятия решений. В Европейском Союзе стратегическая и экологическая оценка стала обязательной в 2001 году, и постановление на этот счет вступило в силу в 2004 году. Европейская комиссия создала свою собственную всеобъемлющую систему комплексной социальной оценки внутренней и внешней программной документации. В последнее десятилетие она также проводит анализы стратегической экологической оценки по отдельным транспортным коридорам трансевропейских сетей.[15] Заслуживает внимания то, что в Бельгии, Дании, Финляндии и Нидерландах стратегические экологические оценки транспортных последствий касаются всех видов транспорта вкупе с инфраструктурными и неинфраструктурными мерами и связями с другими секторами. На уровне Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций в 2003 году был принят имеющий обязательную юридическую силу международный документ – Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции ЭСПО (см. рамку 2).[16]

43. Что касается развивающихся стран, то заслуживающее упоминания применение комплексной оценки, а также стратегической экологической оценки в секторе транспорта отмечается в Южной Америке, например, комплексная оценка «Трансамазония» в Бразилии. С начала 90-х годов Всемирный банк проводит региональные и транспортно-экологические оценки по типу стратегической экологической оценки.

---

[13] См. сноску 8 выше.

[14] Означает «анализ позитивных и негативных дистрибутивных последствий и последствий для нищеты политических изменений для благосостояния различных групп общества с уделением основного внимания бедным и социально незащищенным группам».

[15] Пять коридоров в Швеции, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Австрии, Италии, Франции и Бельгии.

[16] ECE and WHO, “Overview of instruments relevant to transport, environment and health and recommendations for further steps – synthesis report” (ECE/AC.21/2001/1).

Юридические требования в регионе ЭСКАТО

44. Несмотря на то, что в большинстве стран – членов ЭСКАТО действуют юридические требования оценки на проектном уровне, содержащиеся в законах об оценке экологических последствий или законах, касающихся сектора транспорта, далеко немногие приняли законодательства, требующие проведения оценки транспортных планов и программ.[17]

45. Основы по типу оценки экологических последствий, которые включают в себя элементы стратегической экологической оценки, есть почти во всех странах – членах ЭСКАТО в Центральной Азии и на Кавказе. Это обусловлено введением в бывшем Союзе Советских Социалистических Республик в середине 80-х годов комбинации обзоров состояния окружающей среды и оценки экологических последствий. Если ранее применявшаяся система, похоже, действует в неизменном виде в Азербайджане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, то такие страны, как Армения, Грузия, Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан привнесли в эту систему элементы «западного образца». В Армении закон об анализе экологических последствий 1995 года требует проведения оценки экологических последствий не только проектов, но и «концепций», которые включают в себя предложения, программы, сложные проекты и генеральные планы, а также документацию о региональном планировании.

46. В Китае региональная оценка экологических последствий в случае крупномасштабных строительных проектов стала обязательной с 1998 года. Новый закон об оценке экологических последствий, вступивший в силу в 2003 году, требует применения подхода по типу социальной экологической оценки к долгосрочным стратегическим планам на национальном, провинциальном и секторальном уровнях, а также краткосрочным проектным планам на местном уровне. Индонезия придерживается канадского процесса обзора экологической оценки и требует проведения оценки экологических последствий для каждого плана, который, как полагают, будет связан с существенными последствиями для окружающей среды.

47. На Самоа закон о планировании и управлении городами 2003 года стимулирует экологическое планирование, включая оценку экологических последствий, стратегическое планирование и инфраструктурную координацию, и предусматривает осуществление стратегической экологической оценки планов, охватывающих широкие районы.

iii) Отдельные примеры стран – членов ЭСКАТО в секторе транспорта

48. Несмотря на то, что стратегические экологические оценки, а также прочие оценки в большинстве стран ОЭСР проводятся постоянно, в секторе транспорта такая оценка проводится систематично лишь в некоторых развивающихся странах региона ЭСКАТО. Причины здесь - неограниченные возможности, поскольку в большинстве стран Азиатско-Тихоокеанского региона есть инфраструктура для проведения стратегической экологической оценки.

49. В таблице 3 перечислены отдельные, публично задокументированные примеры применения стратегической экологической оценки, комплексной оценки и смежных инструментов для оценки транспортных планов, программ и политики в странах - членах

[17] Европейская экономическая комиссия провела неофициальный обзор законодательств в странах ЕЭК, включая информацию по девяти странам – членам ЭСКАТО “EIA and SEA legislation across South-Eastern and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia”; см. www.unece.org/env/eia/legislation.htm.

ЭСКАТО. Особого внимания заслуживают примеры стратегической экологической оценки, которая проводится в Китае с 1995 года, и применение сравнительной оценки вариантов развития в провинции Папуа Индонезии.

Таблица 3. Отдельные примеры применения стратегической экологической оценки, комплексной оценки, сравнительной оценки вариантов развития и смежных инструментов для оценки связанных с транспортом планов, программ и политики в регионе ЭСКАТО

Место	Вид	Сроки	Описание
Провинция Папуа Индонезии	КАДО	2003 год	По просьбе правительства штата были рассмотрены четыре сценария развития: a) бездействие («обычный ход деятельности»), b) Транспапуасская автомобильная дорога, c) мегапрограмма развития гидроэлектроэнергетики и d) план развития двух городов
Китай	Стратегическая экологическая оценка	с начала 1990 года	Великая стратегия западного развития (2002 год); зона экономического развития Пудон в Шанхае (1993 год); политика развития автомобилестроения (1997 год)
Гонконг, Китай	Стратегическая экологическая оценка	С 1989 года	Стратегия развития портов и аэропортов (1989 год); стратегия развития сети железных дорог (1993 год), исследование по грузовому транспорту (1994 год), третье всеобъемлющее исследование по транспорту (1999 год), второе исследование развития сети железных дорог (2000 год); будущие стратегические зоны роста (1999 год)
Армения	Стратегическая экологическая оценка	2005 год	Генеральный план застройки города Еревана
Австралия и Новая Зеландия	Комплексная оценка	2005 год	«ИСЛЭИ органы местного самоуправления за устойчивость» работают со своими 105 органами местного самоуправления для создания «трехопорной оси» (финансовые, экологические и социальные/трудовые счета) и проведение оценки устойчивости и подготовки докладов
Индия	Стратегическая экологическая оценка	2000 год	Программа строительства автомобильных дорог в штате Гуджарат (финансируется Всемирным банком)
Российская Федерация	Стратегическая экологическая оценка	1997-1999 годы	Генеральный план Москвы на период до 2020 года

c) Уровень политики

50. Действующее в странах – членах ЭСКАТО законодательство, как правило, не требует проведения стратегической экологической оценки или более общей комплексной оценки политики в области транспорта или вариантов развития. Вместе с тем на практике ряд стран-членов и ассоциированных членов недавно стали проводить такие оценки. К примеру, в Гонконге (Китай) с 1998 года все связанные с транспортом планы и политика подлежат стратегической экологической оценке.

51. В действительности правительствам стран необходимо преодолеть определенные организационные барьеры для обеспечения интеграции политики, которая в должной мере отражает повышение значения комплексного транспорта и множество стоящих перед

правительством задач, которые увязываются с политическими решениями в области транспорта. В рамках проекта Паневропейской программы ВОЗ/ЕЭК недавно был проведен обзор вопросов и возможных организационных механизмов для активизации деятельности в области проведения комплексных оценок на политическом уровне и проведена интеграция политики в целом.

3. Участие и информация

52. Для того, чтобы процесс принятия решений, связанных с транспортом, был эффективным, необходимо обеспечить доступ к информации для сторон и их участие в процессе оценки и принятия решений.

53. В каждом процессе оценки устанавливаются различные уровни участия сторон, что тем самым расширяет доступ к информации и обеспечивает транспарентность, при этом предотвращаются конфликты и повышается качество управления в целом. В связи с этим, возможно, заслуживает внимания пример участия в экспериментальном проекте ЭСКАТО в районе Бангкока Раттанакосин по процессу принятия решений, касающихся городского транспорта.[18]

54. Так называемая Орхусская конвенция (см. рамку 1) о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, открыта для всех государств – членов Организации Объединенных Наций.

55. В числе хорошо задокументированных примеров применения Орхусской конвенции в странах с переходной экономикой, можно отметить доклад Комитета по соблюдению положений конвенции о процессе принятия решений, касающихся автострад в Венгрии, и принятие закона о доступе к экологической информации и участии общественности в экологической оценке в Польше в 2000 году (в свете ратификации этой страной конвенции), на основании которого участие общественности в процессе принятия решений относительно транспортной политики, планов, стратегий и программ является обязательным.

B. Международная политическая повестка дня и обмен опытом

1. Международная политическая повестка дня

56. В последние годы вопрос о необходимости проведения комплексной политики, оценки и процесса принятия решений занимает видное место в международной повестке дня, касающейся политики в области транспорта.

57. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций[19] вновь подтверждается поддержка принципам устойчивого развития, а в рамках достижения цели 7 призывают к учету принципов устойчивого развития в страновых программах и политике. В ходе дискуссий на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, которая проходила в Йоханнесбурге в 2002 году, подчеркивалось «важное значение стратегических

---

[18] ESCAP, *Traffic and Transportation for Sustainable Environment, Mobility and Access: Application of a Comprehensive and Integrated Approach to Policy Development in the Rattanakosin Area of Bangkok* (ST/ESCAP/2171) (United Nations publication, Sales No. E.02.II.F.27).

[19] См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года.

рамок и сбалансированного процесса принятия решений» и неоднократно упоминалось о важном значении использования «целостного и межсекторального подхода».

Рамка 1: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и ее Протокол по регистрам выбросов и переноса загрязняющих веществ

Так называемая Орхусская конвенция была принята в 1998 году и вступила в силу в октябре 2001 года. Эта конвенция предоставляет Сторонам и государственным властям публичные права и налагает на них обязательства в отношении обеспечения доступа к информации и участия общественности, а также доступа к правосудию. По состоянию на август 2006 года Сторонами конвенции являлись десять стран – членов ЭСКАТО: Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Нидерланды, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Таджикистан, Туркменистан и Франция. К Конвенции может присоединиться любое государство – член Организации Объединенных Наций, однако для этого требуется согласие Совещания сторон (статья 19, пункт 3). Неоднократно, в том числе на втором Совещании сторон в мае 2005 года государства – нечлены ЕЭК призывали присоединиться к этой Конвенции.

Все «государственные органы», в том числе связанные с транспортом министерства и учреждения охватываются Конвенцией. Всем сторонам предписывается следовать минимуму стандартов с точки зрения информации и участия в случае осуществления связанных с транспортом проектов, которые связаны с потенциально существенными негативными экологическими последствиями (статья 6), включая железнодорожные линии, аэропорты, автомагистрали, внутренние водные пути, порты и сухопутные порты (приложение I к Конвенции). Предусмотрен также минимум положений в отношении процесса принятия решений, касающихся связанных с транспортом планов, программ и политики (статья 7). Несмотря на то, что требования обеспечения участия общественности в подготовке планов и программ предписывают процедурные требования (статья 6), правовые требования в отношении связанной с транспортом политики в статье 7 гораздо слабее. В необходимых случаях каждая сторона предпринимает попытки к созданию возможностей для участия общественности в процессе подготовки политики, касающейся вопросов окружающей среды.

Протокол по регистрам выбросов и переноса загрязняющих веществ был принят в Киеве в 2003 году и подписан 36 государствами и Европейским сообществом, и ожидается, что вскоре он вступит в силу. Он включает в себя положения, касающиеся информации о выбросах из пространственно распределенных источников, таких, как транспорт.

Более подробно см.: *Summary of Convention contents and principles* (http://www.unece.org/env/pp/welcome.htm and http://www.unece.org/env/pp/contentofaarhus.htm); *Implementation guide* (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf); and *Clearinghouse* (http://aarhusclearinghouse.unece.org/resources).

58. В 2004 году Совет ОЭСР решительно подчеркнул важное значение комплексного процесса принятия решений и вынес рекомендацию, касающуюся оценки и принятия решений в интересах разработки комплексной политики в области транспорта и охраны окружающей среды. Он рекомендовал принять меры к тому, чтобы систематическая оценка экономических, социальных и экологических последствий стала основой всех транспортных планов и программ, а также крупных инвестиций в транспортный сектор. Он постановил выработать порядок проведения комплексной оценки и осуществления процесса принятия решений в целях содействия принятию эффективных и транспарентных решений и их осуществления и принял руководящие принципы относительно содействия эффективной оценке и процессу принятия решений, опираясь при этом на ранее проведенную Европейской конференцией министров транспорта работу.

59. В Парижской декларации по эффективности помощи 2005 года[20] доноров также призывают разработать и применять общие подходы к стратегической экологической оценке на секторальном и национальном уровнях.

2. Наращивание потенциала и международный обмен опытом

60. Недавно ряд национальных и международных организаций подготовили справочные документы и учебные материалы и приступили к осуществлению мероприятий по наращиванию потенциала в деле проведения комплексной оценки.

C. Трансграничные вопросы и опыт

61. В трансграничном контексте возникают такие же вопросы, как и в национальном контексте, если речь заходит о комплексной политике и планировании процессов оценки и участия. Вместе с тем в тех случаях, когда транспортная политика, планы, программы или проекты носят трансграничный характер, например, мост через реку, который является демаркационной линией между странами, или в тех случаях, когда это связано с серьезными трансграничными последствиями, например, планы и программы долгосрочного развития сети Азиатских автомобильных дорог или сети Трансазиатской железной дороги, аэропортов или портов, которые затрагивают районы в сопредельных странах, включая не имеющие выхода к морю страны, необходимо учитывать дополнительные вопросы.

62. К настоящему времени большинство примеров оценки в трансграничном контексте относится к Европе, однако в связи с увеличением международных перевозок число возможного применения этого в регионе ЭСКАТО огромно и продолжает расти.

1. Проектный уровень

63. Примером иллюстрации вопросов, которые возникают в трансграничном контексте в связи с оценкой экологических последствий проектов, является строительство моста через реку Дунай между Болгарией и Румынией (стоимостью в 230 млн. евро). Если в Болгарии применялся одноступенчатый порядок проведения оценки экологических последствий в начале процесса разработки проекта, то в Румынии такая оценка проводится в рамках процесса утверждения, т.е. до получения разрешения на строительство. Для решения этой проблемы и для обеспечения проведения более эффективной оценки экологических последствий трансграничная оценка экологических последствий осуществлялась в два этапа, т.е. была проведена предварительная оценка в соответствии с болгарским законодательством, охватывающим обе страны, и окончательная оценка в соответствии с румынским законодательством, которое также охватывает две страны.

64. Аналогичные вопросы возникают и в регионе ЭСКАТО, хотя систематические трансграничные оценки проводятся крайне редко. К примеру в субрегионе Большого Меконга, во Вьетнаме, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике и Таиланде действует стандартный порядок проведения оценки экологических последствий и имеется соответствующее законодательство, однако ни в одной из этих стран нет процедур оценки трансграничных последствий.

---

[20] Принята на Форуме высокого уровня по эффективности развития уязвимых государств, проведенном в Лондоне в январе 2005 года.

65. В регионе ЕЭК в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Конвенция ЭСПО, которая вступила в силу в 1997 году, решение таких трансграничных вопросов предусмотрено. В сущности в ней установлен минимум стандартов для процессов оценки воздействия на окружающую среду, включая требования к информации и участию, которая должна быть проведена в отношении проектов по развитию инфраструктуры транспорта и других мероприятий, которые носят либо трансграничный характер, либо связаны с немалыми трансграничными последствиями (см. рамку 2). По состоянию на август 2006 года сторонами этой Конвенции являются семь членов ЭСКАТО, а именно: Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Нидерланды, Соединенное Королевство, Франция. Была принята поправка, которая вступит в силу в 2007 году. Согласно этой поправки все государства – члены Организации Объединенных Наций могут стать сторонами этой Конвенции.

66. Конвенция ЭСПО охватывает все основные экономические сектора, при этом на деле одним из наиболее важных является сектор транспорта. В сущности, обзор хода осуществления конвенции ЭСПО, опубликованный ЕЭК в 2004 году, свидетельствует о том, что большая часть известных проектов (8 из 15), к которым применялись положения Конвенции, относились к сектору транспорта.

Рамка 2: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция ЭСПО) и ее Киевский протокол

Конвенция ЭСПО была приняла в феврале 1991 года и вступила в силу в сентябре 1997 года. По состоянию на август 2006 года насчитывалась 41 сторона этой Конвенции, в том числе следующие члены ЭСКАТО: Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Нидерланды, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Франция. Ряд стран, не являющихся членами ЕЭК, заявили о своей заинтересованности стать стороной Конвенции. На своем втором совещании стороны приняли поправку к Конвенции, разрешающую государствам – нечленам Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций становиться стороной Конвенции. Ожидается, что эта поправка вступит в силу в 2007 году.

Конвенция ЭСПО призвана содействовать развитию международного сотрудничества в оценке и ослаблении вероятных последствий такой предлагаемой деятельности, как развитие инфраструктуры для окружающей среды. Она, в частности, применима к мероприятиям, которые могут быть связаны с негативными последствиями для окружающей среды в других странах. В этой Конвенции предусмотрен явный учет экологических факторов еще задолго до принятия окончательного решения. В ней также предусмотрено информирование населения, проживающего в районах, которые, скорее всего, пострадают от негативных последствий предлагаемой деятельности. Ему предоставляется возможность вносить замечания или заявлять протест, а также участвовать в соответствующем процессе оценки воздействия на окружающую среду.

Протокол по стратегической экологической оценке, также известный как Киевский протокол, или протокол СЭО, был принят в мае 2003 года. Протокол подписали 37 стран, включая следующие страны – члены ЭСКАТО: Армения, Грузия, Нидерланды, Соединенное Королевство, Франция. Он требует от сторон проводить оценку экологических последствий своих официальных проектов планов и программ и рекомендует осуществлять аналогичный процесс в отношении проектов политики. Протоколом также предусмотрено соответствующее участие общественности в процессе принятия правительством решений, в том числе во всех основных подсекторах транспорта.

Более подробно см. веб-сайт ЕЭК www.unece.org/env/eia/, в частности: a) *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*, ECE/MP.EIA/8, 2006; b) *Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on SEA*, July 2006; и c) *Report of the third Meeting of the Parties* (ECE/MP.EIA/6).

2. Уровень планов и программ

67. В 2003 году Протокол по стратегической экологической оценке, Киевский протокол, или Протокол СЭО, требует от своих сторон провести оценку экологических последствий их официальных проектов планов и программ и рекомендует осуществить аналогичный процесс для проектов политики. Им также предусмотрено соответствующее участие общественности в процессе принятия правительством решений, включая все основные подсектора транспорта. Как ожидается, Протокол Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте приведет к установлению мирового стандарта оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и будет открыт для всех государств – членов Организации Объединенных Наций.

68. Необходимость такого международного документа для региона ЭСКАТО очевидна. Следует отметить, что недавно Азиатский банк развития развернул подготовительную работу к проведению в регионе субрегиона Большого Меконга оценки воздействия на окружающую среду и комплексной оценки. В связи с этим следует отметить, что Всемирный фонд дикой природы опубликовал обзорный доклад,[21] в котором приводится целый ряд аргументов в пользу того, зачем следует проводить комплексную оценку по типу всеобъемлющей оценки вариантов развития для планов развития инфраструктуры субрегиона Большого Меконга.[22] Аналогичным образом, результаты комплексной оценки других региональных транспортных планов, программ или соглашений, например, сеть Азиатских автомобильных дорог и Трансазиатская железная дорога, могут пролить свет на плюсы и минусы различных крупномасштабных проектов в области развития в регионе в целом.

3. Уровень политики

69. С трансграничными последствиями будет в большей степени связана национальная политика в области транспорта, а не проекты. К тому же, региональные организации, программы и соглашения уже де-факто заложили международный слой связанных с политикой аспектов, которые можно оценивать аналогичным образом. К примеру, члены и ассоциированные члены ЭСКАТО, возможно, проявят заинтересованность в совместной оценке различных путей реализации вышеупомянутой «концепции» в целях опробования своей запланированной на будущее политики в области транспорта. Аналогичным образом, полезным может оказаться анализ сценария развития сетей Азиатских автомобильных дорог и Трансазиатской железной дороги.

70. Следует отметить, что Киевский протокол Конвенции ЭСПО рекомендует, хотя и не требует, проведения оценки воздействия на окружающую среду для оценки любой транспортной политики, связанной с трансграничными последствиями.

---

[21] World Wildlife Fund, *Economic Corridors: Transport and Energy Infrastructure Transforming the Greater Mekong Subregion (GMS)* (2005).

[22] Следует отметить, что в качестве первого шага в этом направлении Азиатский банк развития разрабатывает стратегические и экологические рамки для программы субрегиона Большого Меконга, которые, похоже, в основном посвящены сбору данных.

III. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

71. Транспорт оказывает существенное влияние на окружающую среду, здравоохранение и безопасность, а также на экономическую и социальную систему в странах – членах ЭСКАТО. В этом документе подчеркивается необходимость разработки стратегий, которые включают в себя все аспекты системы устойчивого транспорта с использованием соответствующего сочетания инструментов политики. Для определения сочетания мер политики в области транспорта, которые наилучшим образом отражают их особые потребности, правительства могут провести комплексную оценку и оценку политики на будущее. А поэтому на национальном и региональном уровнях предлагается рассмотреть следующие меры:

A. Национальный уровень

72. На национальном уровне правительства рассмотрят возможность:

a) содействия установлению тесной координации и сотрудничества в планировании оценки и функционировании всех транспортных министерств с другими соответствующими и секторальными министерствами, включая министерства окружающей среды, энергетики и торговли;

b) осуществления процессов и мероприятий в соответствии с рекомендацией Совета ОЭСР по оценке и процессу принятия решений в интересах разработки комплексной политики в области транспорта и охраны окружающей среды, которая была принята 21 апреля 2004 года (см. пункт 58 выше);

c) постепенного наращивания потенциала и установления иерархии инструментов оценки и процессов, начиная от анализа экологических и социальных последствий проектов, заканчивая стратегической экологической оценкой и всеобъемлющей комплексной оценкой на уровне программ, планов и политики и использования в полной мере результатов этих оценок на основе изучения совместных механизмов экологического финансирования, таких, как Механизм чистого развития и Глобальный экологический фонд, а также использования новаторских решений вопросов, связанных с инфраструктурой транспорта;[23]

d) изучения вопроса об использовании анализа политики на основе фьючерсов для оценки устойчивости национальных транспортных систем и сопоставления степени условной эффективности альтернативных политических курсов в области транспорта.

B. Региональный уровень

73. На региональном уровне правительства, возможно, рассмотрят возможность обмена опытом и ресурсами в вопросах, содержащихся в настоящем документе. Правительствам также предлагается вынести в адрес секретариата дополнительные рекомендации относительно того, какие мероприятия следует включить в новую пятилетнюю программу действий, предлагаемые элементы которой изложены ниже.

---

[23] Многообещающими примерами являются, в частности, специальные дорожные коридоры во внутри- и межгородском сообщении (специальные полосы для грузовиков, автопоездов и комбинированных автобусов).

Непосредственная задача: повышение информированности и углубление понимания альтернативных направлений политики лицами, ответственными за принятие решений, в интересах обеспечения устойчивого транспорта.

Мероприятия:

1. Периодическое издание *Review of Developments in Transport in Asia and the Pacific*, the *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, и специальные региональные исследования политики в области транспорта

2. Консультационные услуги, совещания и сетевое взаимодействие лиц, ответственных за разработку политики, и советников в области транспорта по применению комплексной оценки, стратегической экологической оценке и смежным подходам в планах, программах и политике в области транспорта

3. Исследования по альтернативным направлениям политики («региональные фьючерсы»), направленной на обеспечение устойчивого транспорта

Показатели достижения результатов

1. Позитивные отклики стран и других заинтересованных групп на публикации, результаты анализов и мероприятия

2. Отражение пропагандируемых ЭСКАТО методологий политики и мер вмешательства в национальных или местных программных документах

3. Участие заинтересованных сторон, включая научно-исследовательские группы и национальные учреждения