

Противостояние «Смерти на колесах»

Обеспечение безопасности дорожного движения в Европе и Центральной Азии

Резюме

"Смерть на колесах" – это мрачный образ, который, тем не менее, соответствует реальной ситуации в странах региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) Всемирного банка¹. Недостаточный потенциал управления безопасностью движения, плохое состояние дорог, ненадежность автомобилей, неправильное поведение водителей, несистематическое применение законодательства по обеспечению безопасности движения – совокупность всех этих факторов, наряду с резким увеличением количества автомашин, ведет к стремительному росту травматизма и смертности в результате дорожно-транспортных происшествий.

В настоящем докладе представлен общий обзор трудностей и возможностей в решении проблемы безопасности движения в регионе ЕЦА. В нем содержится информация о масштабах, особенностях и причинах данной проблемы; приводятся фактические данные об эффективности мер, принимаемых странами мира в целях повышения безопасности движения; кратко описывается текущая международная политика в области безопасности движения; рассматриваются различные стратегии и действия, которые могут быть предприняты Всемирным банком – по согласованию и в сотрудничестве с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), многосторонними банками развития, другими международными учреждениями и донорами, а также с организациями частного сектора и гражданского общества.

Настоящий доклад рассчитан в первую очередь на внутреннюю аудиторию, в особенности на руководителей и сотрудников Всемирного банка, работающих в секторах транспорта, здравоохранения, образования и управления, с целью углубления понимания многосекторального характера проблемы безопасности движения и эффективных вариантов ее решения. В нем предлагаются возможные пути, следуя которым Всемирный банк может оказывать странам ЕЦА более широкую поддержку в решении этой проблемы, действуя в сотрудничестве с другими международными учреждениями и донорами. Доклад предназначен также и для внешней аудитории – политиков, старших аналитиков, руководителей программ и их советников в правительствах стран ЕЦА, руководителей частного сектора, для организаций гражданского общества и международных организаций, работающих в данной сфере. В этом случае его целью является содействие обсуждению соответствующих вариантов и средств, которые способствовали бы выдвиганию вопроса безопасности на дорогах как одного из основных краткосрочных и среднесрочных приоритетов в области развития.

Приступая к решению проблемы травматизма и смертности в результате дорожно-транспортных происшествий, руководство стран, Всемирный банк и международные партнеры должны (Saghir 2009):

- Признать недопустимыми масштабы кризиса в области общественного здравоохранения, вызванного "смертью на колесах" в странах с низким и средним уровнем дохода (СНСД).

¹ Страны бывшего Советского Союза, Балтии, балканские страны, страны Восточной и Центральной Европы и Турция.

- Взять на себя обязательство по осуществлению мер, направленных на обеспечение безопасности движения, которые должны быть: а) устойчивыми, для чего необходимы надлежащая последовательность действий и долгосрочные обязательства; б) комплексными, для чего необходимы многосекторальные и многоотраслевые действия; с) всеохватывающими, то есть предусматривающими учет целей развития страны и признание необходимости защиты прав бедных и ввергнутых в бедность в результате дорожных аварий.
- Придавать первостепенное значение безопасному, экологически чистому и доступному по стоимости транспорту в интересах развития.
- Ускорить передачу знаний и увеличить масштаб мер и объем инвестиций в области безопасности движения.
- Осознать, что Всемирный банк в сотрудничестве с другими учреждениями может играть важную роль в оказании поддержки правительствам в повышении политической значимости безопасности движения как одного из приоритетов в области развития, а также в разработке и осуществлении в среднесрочной перспективе программ и проектов по достижению поставленных целей в области безопасности движения. Это, в свою очередь, будет содействовать повышению значимости вопросов безопасности движения в планах других международных учреждений и донорского сообщества по оказанию содействия странам и регионам.

СУТЬ ПРОБЛЕМЫ

Основная часть пассажирских и грузовых перевозок осуществляется дорожным транспортом (например, в Европейском союзе около 80 и 50 процентов, соответственно). Рост доходов во многих развивающихся странах привел к увеличению числа автомобилей и объемов дорожного движения, однако потенциал для управления безопасностью движения, дорожная инфраструктура и уровень обеспечения соблюдения правил дорожной безопасности не соответствовали этим процессам. Это привело к тому, что дорожно-транспортный травматизм (ДТТ) стал одной из главных проблем общественного здравоохранения во многих странах с низким и средним уровнем дохода (СНСД), в том числе в ЕЦА. Приблизительно 90 процентов из регистрируемых ежегодно в мире 1,3 млн. смертных случаев и 50 млн. травм, полученных в результате дорожно-транспортных происшествий, приходится на СНСД, хотя эти страны располагают лишь 48 процентами зарегистрированных в мире автомобилей (ВОЗ 2009а). Возрастающая автомобилизация и урбанизация в СНСД способна к 2030 году удвоить число этих жертв. Разница между странами с низким и средним уровнем дохода и странами с высокими доходами, где смертность на дорогах все еще высока, производит шокирующее впечатление.

Количество легковых автомобилей на дорогах в странах ЕЦА за последние два десятилетия стремительно возрастало. В Содружестве Независимых Государств (СНГ) число легковых автомобилей на 1000 человек увеличилось на 120 процентов – с 64 в 1990 году до 141 в 2003 году (UNECE and WHO EURO 2009). Аналогичные тенденции прослеживаются в странах Юго-Восточной Европы: увеличение с 18 легковых автомобилей на 1000 человек в 1994 году до 48 автомобилей в 2002 году в Албании и с 143 до 276 автомобилей – в Хорватии. Однако в большинстве стран ЕЦА количество автомобилей все еще значительно ниже показателя, обычного для Западной Европы, – 400–600 автомобилей (UNECE and WHO EURO, 2009). Распространение частных автомашин как вида транспорта в ЕЦА приводит к замедлению роста автобусного парка (Eurostat 2007). Автомобили во многих странах ЕЦА, особенно в СНГ, обычно старые и не отвечают стандартам безопасности. Проблему усугубляет трансграничная торговля автомобилями, которые в Западной Европе считаются

слишком ненадежными, устаревшими или загрязняющими окружающую среду. Протяженность автодорог (в тыс. км) и автострад (в км) с 1990-х годов также увеличилась – соответственно на 18 процентов и 157 процентов в СНГ; на 21 процент и 75 процентов в странах ЕС-10², на 46 процентов и 144 процента в Юго-Восточной Европе. Несмотря на значительные инвестиции, осуществляемые с 1990-х годов на цели развития дорожной инфраструктуры, в некоторых странах СНГ дорожная сеть не поддерживается в надлежащем состоянии и страдает от недостаточного финансирования. В СНГ ежегодный пробег на душу населения составляет 800 км по сравнению с более 12 тыс. км на душу населения в Западной Европе.

Если число смертных случаев в дорожно-транспортных происшествиях в Западной Европе неуклонно снижается – менее 6 смертельных исходов на 100 000 в Нидерландах, Швеции, Швейцарии, Норвегии и Соединенном Королевстве (2006 год), то в большинстве стран ЕЦА смертность в результате ДТТ возрастает, несмотря на то что эти страны имеют меньший парк автомобилей и довольно низкий показатель пробега на душу населения. Смертность от ДТТ в странах региона ЕЦА в 2007 году увеличилась на 8-39 процентов. В 2007 году в странах ЕЦА, где ДТТ уже вошел в 10 основных причин смертности, по оценкам, было зарегистрировано 80 тыс. смертных случаев в результате дорожно-транспортных происшествий. Помимо смертных случаев, ущерб, понесенный обществом в виде ДТТ в странах ЕЦА, также включает свыше 800 тыс. случаев травматизма без смертельного исхода, имевших место в 2007 году.

ДТТ отрицательно сказывается на группах населения экономически продуктивного возраста: 55 процентов смертных случаев в результате дорожно-транспортных происшествий в странах ЕЦА приходится на лиц в возрасте от 15 до 44 лет, при этом главным образом на возрастную группу 15–29 лет; более 80 процентов из них мужчины. Злоупотребление алкоголем связано с ростом смертности в результате дорожно-транспортных происшествий и разницей в показателях смертности между мужчинами и женщинами. Дети и пожилые люди также уязвимы на дорогах, в особенности в качестве пешеходов; они подвержены риску гибели в автокатастрофе в 7–9 раз больше, чем те, кто находится в автомобиле.

Доля смертных случаев среди различных пользователей дорог варьирует от страны к стране, что отражает различия в уровне риска и безопасности. Большинство смертных случаев в результате дорожно-транспортных происшествий в странах ЕЦА приходится на пассажиров и водителей четырехколесного автотранспорта. Однако смертность среди пешеходов также весьма высока в нескольких странах ЕЦА, на которые приходится 40 и более процентов общего количества смертных случаев на дорогах Албании, Беларуси, Кыргызстана, Таджикистана и Украины.

ФАКТОРЫ РИСКА

Основными факторами риска в отношении ДТТ являются:

- особенности конфигурации автодорог, в том числе подвергающие риску уязвимых пользователей дорог в условиях дорожного движения (например, в связи с отсутствием пешеходных переходов или пешеходных дорожек);
- отсутствие эффективного регулирования и обеспечения надлежащего технического состояния автомобиля, обучения и тренировки водителей, недопущения рискованного поведения;

² 10 стран, вступивших в ЕС в 2004 году: Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония.

- поведение водителя: езда с недозволенной скоростью; неосторожность; вождение в нетрезвом состоянии; неиспользование ремней безопасности, шлемов и другого защитного снаряжения; а также пользование за рулем мобильными телефонами, особенно отправление СМС-сообщений.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИЗДЕРЖКИ, СВЯЗАННЫЕ С ДТТ

Эпидемия ДТТ отрицательно сказывается на отдельном человеке, обществе и бюджете здравоохранения. В мировом масштабе издержки, связанные со смертельными исходами и травмами в дорожно-транспортных происшествиях, по оценкам, составляют примерно 1 процент валового национального продукта в странах с низким уровнем дохода, 1,5 процента в странах со средним уровнем дохода и 2 процента в странах с высоким уровнем дохода. Общие издержки государств ежегодно превышают 500 млрд. долл. США. В ЕЦА наибольшие издержки несут крупные страны с большой численностью населения: Россия (34 млрд. долл. США в год), Турция (14 млрд. долл. США), Польша (10 млрд. долл. США) и Украина (5 млрд. долл. США). Помимо гибели и инвалидности в результате автокатастроф, опасные дорожные условия ограничивают мобильность граждан и их возможность вести здоровую, активную жизнь, повышает риск развития неинфекционных заболеваний, таких как сердечно-сосудистые заболевания и диабет, и увеличивает число людей, страдающих ожирением.

КАК РЕШИТЬ ЭТУ ПРОБЛЕМУ?

Эффективная стратегия в области безопасности дорожного движения требует применения многосекторального подхода, основанного на "системе обеспечения безопасности". Для ее реализации необходимо наличие головного ведомства для координации участия многочисленных правительственных учреждений, между которыми, как правило, распределяются обязанности по обеспечению безопасности дорожного движения: в частности, министерств транспорта, внутренних дел, полицейского ведомства, министерств здравоохранения и образования. Цель заключается в предупреждении возникновения травматизма, сведении к минимуму тяжести травм в дорожно-транспортных происшествиях и уменьшении тяжести травм, возникающих вследствие дорожно-транспортных происшествий.

Безопасность дорожного движения должна учитываться при разработке планов и программ в области развития транспорта и рассматриваться в более широком контексте общественных обсуждений политики, оказывающих влияние на выбор населением вариантов и решений в области транспорта. При интеграции мер по обеспечению безопасности дорожного движения в транспортную политику в качестве ее неотъемлемой части становятся очевидными выгоды от уменьшения уровней шумового загрязнения и загрязнения воздуха, от усиления контроля над злоупотреблением алкоголем, а также пропаганды ходьбы пешком и езды на велосипеде. Например, соблюдение более низких скоростей движения приводит к сокращению расходов, связанных с травматизмом, а также расходов, обусловленных загрязнением воздуха, выбросами парниковых газов, шумом, а также к снижению уровня предубеждений на почве страха у потенциальных пешеходов и велосипедистов.

УСИЛИЯ СТРАН ЕЦА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ТРАВМАТИЗМА

Во многих странах ЕЦА созданы структуры и приняты процедуры для решения проблемы дорожно-транспортного травматизма, в том числе организационные механизмы, в рамках которых головные ведомства координируют меры реагирования на национальном уровне, финансирование в рамках национальных бюджетов, а также национальные стратегии в

области безопасности дорожного движения с измеряемыми целевыми показателями. Национальные законодательства устанавливают ограничения скорости, регламентируют управление транспортным средством под воздействием алкоголя и предписывают использование средств обеспечения безопасности. Кроме того, многие страны ЕЦА требуют проведения официальных аудиторских проверок состояния крупных дорожно-строительных проектов и регулярных аудиторских проверок существующих дорог – при этом многие из них следуют директиве ЕС, предписывающей проведение аудиторских проверок по всем капиталовложениям в основные дорожные сети, а также проводят политику поощрения пользования общественным транспортом, хождения пешком и езды на велосипеде. Действуют, хотя и на различных уровнях качества, официальные общедоступные системы оказания доврачебной медицинской помощи пострадавшим в результате аварии.

Несмотря на прогресс, наблюдаемый в странах ЕЦА, необходимы дополнительные и более широкие усилия и ресурсы для улучшения их значительно более низких показателей безопасности дорожного движения (в том числе в странах, которые теперь входят в ЕС) по сравнению со странами Западной Европы.

Опыт стран с высоким уровнем дохода и других стран со средним уровнем дохода показывает, что повышение уровня безопасности дорожного движения требует последовательных усилий в течение 20–30 лет по разработке и осуществлению программ реализации всеобъемлющей и комплексной системы обеспечения безопасности, при наличии координации со стороны хорошо структурированного и надлежащим образом финансируемого головного ведомства, обладающего компетенцией в техническом и оперативном плане. Необходимо обеспечить разработку и укрепление процессов бизнес-планирования и систем мониторинга качества, направленных на поддержку долгосрочной стратегии. При этом первый этап такой стратегии должен содействовать достижению консенсуса между заинтересованными сторонами и учреждениями государственного сектора в отношении долгосрочного плана действий, основанного на мерах, успех которых может быть наглядно продемонстрирован. Необходимо определить план финансирования реализации стратегии. Следует обеспечить поддержку разработке программы просвещения участников дорожного движения, обеспечению безопасности дорожного движения и готовности к чрезвычайным ситуациям в первой группе демонстрационных коридоров. Безусловно, следует активизировать усилия, направленные на снижение уровня коррупции, обеспечение транспарентности, а также восстановление авторитета и общественного доверия к дорожной полиции.

Чрезмерно большое число смертей и травм в странах ЕЦА свидетельствует о необходимости оказания международной поддержки реализации подхода к обеспечению безопасности дорожного движения, основанного на системах обеспечения безопасности, в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Активизация работы по осуществлению рекомендаций "Всемирного доклада о предупреждении дорожно-транспортного травматизма" 2004 года: что необходимо сделать в регионе ЕЦА?

По результатам этого знаменательного доклада (Peden and others 2004) были разработаны шесть общих рекомендаций, отражающих стратегические инициативы, осуществление которых необходимо для улучшения показателей безопасности дорожного движения в странах:

- Определить головное ведомство в составе правительства для руководства национальными усилиями по обеспечению безопасности дорожного движения.

- Произвести оценку состояния проблемы, политических мер и институциональных структур, имеющих отношение к дорожно-транспортному травматизму, а также потенциала каждой из стран в области предупреждения дорожно-транспортного травматизма.
- Разработать национальную стратегию и план действий в области безопасности дорожного движения.
- Выделить финансовые и людские ресурсы для решения данной проблемы.
- Предпринять конкретные действия по предотвращению дорожно-транспортных происшествий, минимизации травматизма и его последствий, а также оценить эффективность этих действий.
- Оказать поддержку развитию национального потенциала и международного сотрудничества.

Осуществление этих рекомендаций на страновом уровне требует наращивания потенциала, создания ресурсов и инструментов, необходимых для осуществления целевых инициатив в масштабах, которые обеспечат значительное и устойчивое снижение смертности и травматизма на дорогах. Оно также потребует создания комплексной платформы, обеспечивающей выполнение рекомендаций Всемирного доклада в их совокупности и гарантирующей, что инициативы по укреплению организационных структур будут надлежащим образом упорядочены и адаптированы к возможностям конкретной страны в плане освоения и обучения (Bliss and Breen, 2009).

Необходимо обеспечить систематическое реагирование. Управление с целью улучшения результатов в области безопасности дорожного движения на страновом уровне должно быть направлено на три взаимосвязанных элемента системы управления безопасностью дорожного движения: функции организационного управления, мероприятия и результаты. При этом важнейшее значение должно придаваться функциям организационного управления и, более конкретно, роли головного ведомства. *Одних мероприятий будет недостаточно.*

Создание институционального механизма управления требует:

- *Укрепления организационного и управленческого потенциала для предупреждения ДТТ, в том числе потенциала головного ведомства, с уделением особого внимания практической подготовке руководителей старшего звена, оперативного персонала в различных секторах, а также координаторов и специалистов-практиков, работающих в министерствах, особенно министерствах транспорта, юстиции, дорожной полиции и здравоохранения. Создание условий для участия гражданского общества и частного сектора способно мобилизовать политическую поддержку на основе четко сформулированных социальных требований со стороны общин, страдающих от ДТТ.*
- *Совершенствования общенациональных систем контроля дорожно-транспортного травматизма с целью оперативного установления причин, рисков, масштабов и последствий травматизма; четкого выявления факторов риска в целях принятия более эффективных мер; а также оценки эффективности этих мер.*
- *Национальные обзоры безопасности дорожного движения являются прочной основой для разработки политики и планов. Эти обзоры содействуют выявлению основных групп и факторов риска с целью определения приоритетов, постановки реалистичных*

целей, выделения бюджетных средств, уточнения зон ответственности в плане осуществления и обеспечения тщательной оценки.

Ориентация на результаты требует:

- *Включения вопросов безопасности дорожного движения во все этапы планирования, проектирования и функционирования дорожной инфраструктуры.* На этапе планирования, до утверждения проекта, необходимо проводить ориентированный на перспективу сравнительный анализ, обеспечивающий оценку планируемых существенных изменений и сооружения новых объектов в контексте изучения показателей безопасности сети. Проверки безопасности дорог и анализ последствий для безопасности дополняют эти оценки, ориентированные на расчетные характеристики проектов дорожной инфраструктуры. Кроме того, необходимо проводить анализ участков дорог с высокой частотностью дорожно-транспортных происшествий с целью обеспечения целевых капиталовложений в участки дорог с наиболее высокой частотностью дорожно-транспортных происшествий и/или в те участки дорог, где сокращение дорожно-транспортных происшествий наиболее вероятно.
- *Снижения предельной допустимой скорости, особенно в городах,* и укрепления этих усилий посредством проектирования дорог, правоприменительных мер, рекламы, видеонаблюдения, фиксирующих нарушения скоростного режима, и соответствующих мер наказания для обеспечения быстрого эффекта в плане безопасности.
- *Сокращения употребления алкоголя за рулем.* Учитывая относительную значимость проблемы злоупотребления алкоголем в некоторых странах ЕЦА, необходимы широкомасштабные стратегии в области контроля над употреблением алкоголя, финансовые меры и мероприятия по поддержке долгосрочной устойчивости усилий по обеспечению безопасности дорожного движения. Ограничения на содержание алкоголя в крови следует привести в соответствие с международной практикой, а также отдать приоритет систематическому общему полицейскому правоприменению на основе устрашения с помощью крупных штрафов.
- *Расширения использования ремней безопасности* путем правоприменения и проведения пропагандистских кампаний, пересмотра технических требований (по крайней мере, для новых автотранспортных средств), поощрения использования систем напоминания о ремнях безопасности, а также проведения периодических обследований для отслеживания показателей использования передних и задних ремней безопасности.
- *Сокращения рисков, связанных с неопытностью водителя,* с помощью осуществления программ выдачи водительских прав по окончании курсов и расширенных программ обучения.
- *Совершенствования систем оказания неотложной медицинской помощи* в рамках более широких усилий по модернизации системы здравоохранения с целью снижения смертности и уменьшения травматизма.
- *Обеспечения детально разработанных и тщательно оцененных демонстрационных проектов* в городских и дорожных коридорах с высоким уровнем риска с целью испытания подходов (в том числе подходов к совершенствованию дорог), демонстрации успехов, а также накопления знаний и опыта.
- *Интеграции вопросов обеспечения безопасности дорожного движения в транспортную политику.* Как показывают проведенные в последнее время

исследования, совершенствование возможностей в сфере транспорта (например, улучшение условий для ходьбы пешком и езды на велосипеде, а также совершенствование возможностей в области осуществления совместных поездок в одном автотранспортном средстве и услуг общественного транспорта) способно снизить частоту столкновений автотранспортных средств.

- *Разработки демонстрационных проектов.* Детально разработанные демонстрационные проекты способны оказать поддержку процессу приближения к наилучшей практике в области обеспечения безопасности дорожного движения и являются неотъемлемым компонентом наращивания потенциала. Они могут служить полезными ориентирами для широкомасштабного внедрения современных программ обеспечения безопасности дорожного движения на остальной территории страны при поддержке со стороны доноров и международных финансовых организаций.

РОЛЬ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Для успешного решения задач обеспечения безопасности дорожного движения в 2006 году Всемирный банк совместно со своими партнерами учредил Глобальный фонд безопасности дорожного движения. Фонд сотрудничает с международными партнерами с целью предоставления финансовых средств и технического содействия странам с низким и средним уровнем дохода (СНСД) в интересах наращивания их потенциала по реализации экономически эффективных программ безопасности дорожного движения.

Безопасность дорожного движения является одним из стандартных ключевых компонентов проектов Всемирного банка в области дорожной инфраструктуры. Например, недавно утвержденные проекты в Боснии и Герцеговине, Болгарии, Грузии, Польше и Украине включают такие пилотные мероприятия (и контроль за их выполнением), как оценка безопасности дорожного движения, укрепление потенциала национальных органов, отвечающих за обеспечение безопасности дорожного движения, совершенствование мер по обеспечению безопасности дорожной инфраструктуры, усиление мер по обеспечению соблюдения ПДД и проведение общественных кампаний за более безопасную езду. Во Вьетнаме поддерживаемый Всемирным банком проект, направленный на повышение безопасности дорожного движения и дополняющий программы, финансируемые другими международными учреждениями, позволяет правительству добиваться хороших результатов (например, беспрецедентные меры по обеспечению выполнения требований нового закона, предписывающего мотоциклистам обязательное ношение шлема, способствуют снижению смертности в результате дорожно-транспортных происшествий). Этот пример многосекторального подхода включает создание и наращивание институционального потенциала, улучшение состояния дорог, обучение участников дорожного движения, контроль за выполнением и оценку результатов. Этот подход стремятся использовать в Грузии в процессе разработки и реализации новых дорожных проектов и при строительстве дорог специального назначения. К осуществлению проектов Всемирного банка в России и других странах привлекается сектор здравоохранения с целью реорганизации и укрепления служб неотложной медицинской помощи жертвам ДТТ.

В сотрудничестве с международными партнерами Всемирный банк может оказать помощь странам ЕЦА в их усилиях по снижению смертности в результате дорожных аварий в период с 2010 по 2016 год путем изучения возможностей оказания содействия по выявлению, отбору, разработке и осуществлению действий, которые с наибольшей степенью вероятности способны предотвратить дорожные аварии и повысить эффективность работы служб оказания экстренной и реабилитационной помощи. Некоторые страны ЕЦА имеют возможность решать проблему ДТТ, используя свое членство в ЕС. А поскольку страны

ЕЦА, не являющиеся членами ЕС, не обладают такой возможностью, Всемирный банк будет использовать индивидуальный подход при оказании им своей поддержки.

Как показывают предпринимаемые при поддержке США усилия в рамках Закона о восстановлении и реинвестировании 2009 года, программы, финансируемые правительствами различных стран в целях оживления экономического роста и увеличения занятости, открывают широкие возможности для повышения и укрепления безопасности дорожного движения в ЕЦА. Это означает, что инвестиции, направленные на развитие автодорожной сети, должны также учитывать меры по обеспечению безопасности дорожного движения и увязываться с поддержкой реализации существующих планов по обеспечению дорожной безопасности.

На основе приоритетов, установленных странами ЕЦА, и с учетом особенностей каждой страны Всемирный банк может предложить программу содействия, предусматривающую увеличение объема инвестиций в определенные инициативы по безопасности дорожного движения, принимая во внимание научно обоснованные данные, экономически эффективные подходы и передовой международный опыт, результаты экспериментального моделирования, экстраполяции воздействия различных мероприятий по повышению безопасности дорожного движения, а также имеющиеся экономические данные.

Исходя из недавно опубликованных Всемирным банком руководящих принципов для выполнения рекомендаций Всемирного доклада о предупреждении дорожно-транспортного травматизма 2004 года (Bliss and Breen 2009), основное внимание в программах может быть сосредоточено на следующих направлениях деятельности:

Оценка потенциала. Проведение оценки организационно-технического потенциала по обеспечению мер безопасности – важнейший первый шаг в ходе адаптации рекомендаций Всемирного доклада к индивидуальным особенностям какой-либо страны. Оценка потенциала поможет стране определить свою готовность к принятию эффективных и устойчивых мер, необходимых для улучшения результатов в области дорожной безопасности. В ходе оценки также выявляются соответствующие формы ответственности и подотчетности организаций и создается платформа для достижения официального консенсуса относительно слабых сторон организационно-технического потенциала страны и наилучших методов их преодоления.

Роль головного ведомства. Во Всемирном докладе подчеркивается основополагающая роль головного ведомства в обеспечении эффективного и рационального функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения. Важнейшим условием успеха является наличие компетентного и ответственного ведомства, осуществляющего руководство обеспечением безопасности дорожного движения на уровне страны, штата, провинции или города. В отсутствие такого головного ведомства, внимание которого было бы постоянно нацелено на достижение результата, положительные сдвиги, например, в сфере координации программ, децентрализации и пропаганды, зачастую будут незначительными и недолговечными. Точно так же, планы действий, подготовленные без участия специализированного учреждения, отвечающего за их выполнение, а также без стабильного источника финансирования, скорее всего, останутся лишь на бумаге и не дадут положительных результатов.

Поэтапное инвестирование. Страны, стремящиеся улучшить свои показатели в области безопасности дорожного движения, должны обеспечить надлежащий уровень организации для систематического повышения результатов. Функциям институционального управления должно уделяться приоритетное внимание как фундаменту, на который опираются системы управления обеспечением дорожной безопасности: благодаря им разрабатываются меры,

способствующие достижению ожидаемых результатов. На практике укрепление институционального потенциала должно проводиться поэтапно. На начальных этапах акцент должен делаться на повышении внимания к результатам и связанной с этим координации действий между учреждениями. По мере достижения эффективности таких функций институционального управления происходит усиление и других управленческих функций.

Обучение на практике. Ключом к повышению результатов деятельности страны в области обеспечения безопасного дорожного движения являются устойчивые долгосрочные инвестиции. Это потребует поэтапного процесса инвестирования, направленного на устранение выявленных слабостей потенциала, начиная с создания базового потенциала для достижения первоначальных целевых показателей в области дорожной безопасности, а затем – расширения инвестиций в целях ускорения наращивания потенциала и достижения более высоких результатов в масштабах всей национальной системы дорог. Инвестиционный процесс должен учитывать результаты оценки потенциала конкретной страны и основываться на принципе "обучение на практике" с привлечением достаточных адресных инвестиций для преодоления препятствий, создаваемых слабостью институционального потенциала.

Одним из способов осуществления указанного подхода могла бы стать поддержка в разработке и реализации *демонстрационных проектов в области безопасности дорожного движения*, направленных на интеграцию усилий по наращиванию потенциала страны в системные, поддающиеся измерению и подотчетные инвестиционные программы, позволяющие одновременно наращивать потенциал и добиваться стремительного улучшения ситуации в отношении целевых трасс и участков, связанных с высокой степенью риска.

Демонстрационные проекты могут осуществляться в четко очерченных географических районах, для которых характерны разнообразные проблемы безопасности дорожного движения: а) районы с высокой плотностью населения в пределах крупных городов, например Баку, Киева, Москвы, Санкт-Петербурга и Тбилиси; а также б) вдоль скоростных трасс с интенсивным движением транспорта, например шоссе Москва – Петербург, или любых других магистралей с высокой частотностью дорожных аварий. Особое внимание следует уделить исследованию связей и синергии с транспортной политикой в ее различных вариантах в целях смягчения последствий изменения климата путем сокращения выбросов парниковых газов – это обеспечит дополнительную поддержку мерам политики по сокращению случаев езды с превышением скорости и будет способствовать перестройке сознания общественности в сторону использования более безопасных и экологически чистых видов транспорта. Кроме того, это важная область обеспечения синергии с другими стратегиями и программами охраны здоровья, а также тесного взаимодействия с другими международными учреждениями и донорами.

Демонстрационные проекты должны быть направлены на решение следующих задач:

а) полевые испытания стратегии повышения безопасности дорожного движения, сочетающей разработку профилактических мер обеспечения безопасности и нормативно-правовые мероприятия по ограничению разрешенной скорости в населенных пунктах до 50 км/ч; а также б) поощрение местных властей к введению ограничения скорости до 30 км/ч в районах с высокой плотностью населения и обеспечению неукоснительного соблюдения ключевых правил безопасности относительно скорости движения, использования ремней безопасности и приема алкоголя за рулем, сопровождающихся активными разъяснительными кампаниями и укреплением служб экстренной медицинской помощи.

В сочетании с развитием потенциала головных ведомств, в рамках которых будет действовать система постоянного и углубленного мониторинга и оценки, демонстрационные проекты приведут к разработке мероприятий в отношении контрольных показателей

деятельности, что, в свою очередь, позволит в разумные сроки, например в течение пяти лет, расширить действие успешных мероприятий на территорию всей страны. В некоторых странах эти усилия потребуют более четкого разграничения прав и обязанностей органов власти на местном, региональном и национальном уровнях, а также разработки вариантов политических решений и мероприятий – в особенности в связи с тем, что Всемирный банк начинает работу на субнациональном уровне.

ПОЧЕМУ СЛЕДУЕТ ДЕЙСТВОВАТЬ НЕЗАМЕДЛИТЕЛЬНО?

Настало время поддержать совместные усилия по повышению безопасности дорожного движения в странах ЕЦА. Развитие урбанизации, плохое состояние дорожного покрытия, рост числа транспортных средств, бессистемные попытки законодательно закрепить и обеспечить соблюдение мер дорожной безопасности и увеличение показателей травматизма и смертности представляют реальную угрозу. Инвестирование средств в эффективные мероприятия в рамках подхода, основанного на системной безопасности, как предлагается в настоящем докладе, позволит снизить показатели преждевременной смертности и инвалидности, что, в свою очередь, будет в значительной мере способствовать оздоровлению демографической ситуации в таких странах, как Российская Федерация и Украина, а также накоплению человеческого капитала, являющегося ключевым фактором обеспечения устойчивого экономического роста в странах ЕЦА и повсюду в мире.

ПРИЗЫВ К ДЕЙСТВИЮ

В настоящем докладе убедительно показано, что безопасность дорожного движения имеет огромное значение для охраны здоровья, социального благосостояния и экономического благополучия населения стран ЕЦА. Дорожно-транспортный травматизм является основной причиной смертности и инвалидности среди детей, подростков, мужчин трудоспособного возраста и пожилых людей. Приведенные в докладе сводные данные из разных стран мира свидетельствуют о том, что повсеместно начата реализация внушающих надежду мер в области наращивания потенциала соответствующих институтов, законов и нормативных документов, политических решений и механизмов их реализации, а также систем оказания медицинской помощи в целях предотвращения дальнейшего ухудшения безопасности дорожного движения и сокращения показателей смертности и травматизма в странах ЕЦА.

Предлагаемые меры повышения дорожной безопасности поддерживают и полностью согласуются с транспортной стратегией Всемирного банка "Безопасный, чистый и экономичный транспорт в интересах развития" (Всемирный банк, 2008а), а также новыми руководящими указаниями Всемирного банка в области выполнения рекомендаций Всемирного доклада за 2004 год (Bliss and Breen 2009с). В равной мере это касается и задач в области улучшения здоровья и борьбы с бедностью, сформулированных в докладе "Healthy Development" (Здоровое развитие) в целях достижения высоких результатов в областях здравоохранения, обеспечения питанием и оздоровления демографической ситуации (Всемирный банк, 2007а). Указанные усилия также соответствуют новым стратегическим направлениям деятельности Всемирного банка в целом, в частности, работе по созданию региональных и глобальных общественных благ, не ограниченных государственными границами, а также духу сотрудничества с другими специализированными учреждениями (Zoellick 2008).