

TRANSPORT NOTES

ОПЕРАЦИОННОЕ РУКОВОДСТВО КОМИССИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ВСЕМИРНОГО БАНКА



ВСЕМИРНЫЙ БАНК, ВАШИНГТОН, США

Комментарии Транспортного отдела № TRN-1
2004

Апрель

Выполнение рекомендаций "Доклада о глобальной ситуации в области предупреждения травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий"

Тони Блисс

Как подчеркивается в "Докладе о глобальной ситуации в области предупреждения травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий" (ДТП), совместно опубликованном Всемирной организацией здравоохранения и Всемирным банком во Всемирный день здоровья 2004 года, смертность и травматизм на дорогах становятся все более серьезной проблемой в области здравоохранения в странах с низким и средним уровнем доходов. Кроме того, Доклад убедительно доказывает необходимость принятия согласованных и незамедлительных мер для решения этой проблемы как приоритетной в глобальном развитии. В настоящем документе обобщены выводы Доклада и сформулированы принципы, соблюдение которых будет способствовать выполнению его рекомендаций. Для этого страны и донорские организации должны значительно активизировать и переориентировать свою деятельность, обращая особое внимание на достижение конкретных результатов.

Первым обязательным этапом на пути формирования межотраслевых основ для проведения диалога между представителями различных министерств, между сотрудниками Банка, работающими в разных отраслях, а также между Банком и организациями-заказчиками, является анализ потенциала конкретной страны. По результатам такого анализа формируется инвестиционная стратегия для кратко-, средне- и долгосрочных мер по созданию устойчивого управленческого потенциала в сфере обеспечения безопасности дорог. В состав стратегии должны входить мероприятия по оперативному выявлению особо опасных автомобильных дорог и резкому сокращению смертности и травматизма в результате ДТП. Отсутствие достоверных данных об уровне смертности и травматизма не должно становиться препятствием для принятия срочных мер, однако формирование таких общенациональных информационных систем должно стать составной частью вышеуказанной стратегии.

Кроме того, необходимо начать международный диалог со всеми заинтересованными сторонами для укрепления глобального партнерства, которое может оказать содействие странам с низким и средним уровнем доходов и ускорить процесс создания национального научно-технического и административного потенциала для подготовки и реализации инновационных и экономически обоснованных программ обеспечения безопасности дорожного движения.

Выводы "Доклада о глобальной ситуации в области предупреждения травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий"

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Всемирный банк ко Всемирному дню здоровья 2004 года подготовили совместный "Доклад о глобальной ситуации в области предупреждения травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий"¹, который был посвящен ВОЗ проблеме повышения безопасности дорожного движения во всем мире.

В Докладе приведены наиболее полные глобальные данные об уровне смертности и травматизма в результате ДТП. В нем также представлены глобальные прогнозы в случае непринятия незамедлительных мер предупреждения. Уже сегодня уровень смертности и травматизма на дорогах наносит недопустимый ущерб здоровью населения и социально-экономическому развитию нашей планеты. Согласно оценкам, на дорогах мира ежегодно гибнут 1,2 млн человек, и еще до 50 млн человек получают травмы или становятся инвалидами.

Прогнозы Всемирного банка показывают, что, если не будут приняты усиленные меры безопасности, глобальный уровень смертности на дорогах в среднем увеличится более чем на 65 процентов в период с 2000 по 2020 гг., варьируя по регионам мира. В странах с низким и средним уровнем доходов прогнозируемый рост смертности составит более 80 процентов, зато в странах с высоким уровнем доходов ожидается почти 30-процентное сокращение числа погибших (таблица 1)².

Согласно прогнозам, к 2020 г. смертность и травматизм в результате ДТП займут третье место в мировом списке наиболее опасных болезней и травм.³ На страны с низким и средним уровнем доходов уже сейчас приходится около 90 процентов всех погибших и пострадавших в результате ДТП. Именно в этих странах произойдет наиболее существенный рост количества жертв ДТП за указанный период.

² Kopits E., Cropper M. *Traffic Fatalities and Economic Growth*. 2003. Policy Research Working Paper Number 3035. The World Bank, Washington, DC.

³ Murray C.J.L., Lopez A.D., eds. 1996. *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability From Diseases, Injuries and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020*. Harvard University Press, Boston.

¹ Peden M. et al, eds. 2004. *The World Report on Road Traffic Injury Prevention*. World Health Organization, Geneva.

Значительную часть всех жертв дорожных аварий в этих странах будут по-прежнему составлять наиболее уязвимые участники дорожного движения – пешеходы и велосипедисты.

Таблица 1. Прогнозируемый уровень смертности в результате ДТП

Регион (в рамках структуры Всемирного банка)	Изменение (%) за период с 2000 по 2020 гг.
Южная Азия	144%
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	80%
Страны Африки к югу от Сахары	80%
Ближний Восток и Северная Африка	68%
Страны Латинской Америки и Карибского бассейна	48%
Европа и Центральная Азия	18%
Промежуточный итог	83%
Страны с высоким уровнем доходов	-28%
Итого	66%

Безопасность дорожного движения рассматривается в Докладе как проблема социальной справедливости. Дорожные аварии оказывают непропорционально сильное воздействие на бедные слои населения, которые имеют ограниченные возможности получения срочной медицинской помощи после аварий и сталкиваются с издержками и потерей дохода, способными ввергнуть бедные семьи в нищету. Ориентировочные оценки экономических издержек смертности и травматизма на дорогах показывают, что в странах с низким уровнем доходов они составляют, в среднем, 1 процент от ВВП (в странах со средним уровнем доходов – 1,5 процента, а в странах с высоким уровнем доходов – 2 процента). Размер этих издержек в бедных странах мог бы быть намного больше, особенно если бы при этом учитывались все социальные издержки пострадавших.

Один из главных выводов Доклада заключается в том, что значительную часть издержек, связанных с ДТП, можно предотвратить. Как показывают программы, успешно реализованные в странах с высоким уровнем доходов в течение последних тридцати лет, смертность и травматизм на дорогах можно спрогнозировать и предупредить. Однако современные инвестиции в предупреждение дорожных аварий и травматизма несоизмеримо малы с их растущей востребованностью в здравоохранении стран с низким и средним уровнем доходов. Научно-исследовательские программы в этой области не отвечают предъявляемым требованиям, а реализация экономически эффективных мер безопасности не приобрела широкомасштабного характера.

Как подчеркивается в Докладе, обеспечение безопасности дорожного движения является общей задачей правительства, промышленности,

неправительственных и международных организаций и требует участия представителей самых разных отраслей и общества в целом.

В нем также подчеркивается сложность и опасность систем автомобильного транспорта, которые требуют комплексного подхода и подлежат проектированию и эксплуатации с учетом уязвимости человека и возможности ошибок с его стороны. В этой связи в качестве наилучших примеров современной практики в Докладе представлены шведская программа "Точка отсчета" (Vision Zero) и нидерландская программа "Устойчивая безопасность" (Sustainable Safety).

Создание надежных информационных систем в целях планирования безопасности дорожного движения и принятия соответствующих решений имеет первостепенное значение. Плохое качество таких систем в странах с низким и средним уровнем доходов не считается препятствием для принятия срочных мер, поскольку многого можно достигнуть путем простой адаптации и применения проверенных методов обеспечения безопасности.

Доклад предлагает правительствам провести оценку сложившейся ситуации в области безопасности дорожного движения в своих странах и содержит ряд рекомендаций, которые можно использовать в качестве гибкого руководства при проведении этой работы. Странам с низким и средним уровнем доходов, у которых не хватает ресурсов для применения этих рекомендаций в полном объеме, предлагается сотрудничать с международными и другими организациями в целях получения содействия в их реализации.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДОКЛАДА

1. Определить в составе правительства ведущее ведомство, которое возглавит проводимую в стране работу по обеспечению безопасности дорожного движения. В этой рекомендации подчеркивается значение институционального руководства со стороны специально назначенного органа, имеющего законодательно закрепленные полномочия в части принятия решений, контроля ресурсов и координации действий всех участвующих подразделений правительства. Такие ведущие ведомства могут иметь самые разные организационно-правовые формы, но при этом они должны иметь необходимые финансовые ресурсы и публично отчитываться за свою деятельность. Кроме того, они должны активно привлекать к работе и сотрудничать со всеми сегментами общества, которые могут способствовать повышению безопасности на дорогах. Активная и постоянная политическая поддержка их инициатив значительно повышает результативность их работы.

2. Провести оценку проблемы, государственной политики и институциональных механизмов, связанных с дорожным травматизмом, а также возможности предупреждения дорожного травматизма в каждой стране. Эта рекомендация подчеркивает сложность управления вопросами безопасности в масштабах всей дорожно-транспортной системы, а также важнейшую роль достоверной информации и эффективной институциональной структуры в устойчивом повышении уровня безопасности. Необходимо создать простые и экономически эффективные информационные системы, соответствующие

международным стандартам регистрации и классификации смертности и травматизма на дорогах. Кроме того, следует провести оценку институционального потенциала в части осуществления действенных мер предупреждения на национальном уровне.

3. Разработать национальную стратегию обеспечения безопасности дорожного движения и план действий. В этой рекомендации подчеркивается межотраслевой и междисциплинарный характер национальной стратегии обеспечения безопасности дорожного движения. Она должна решить проблему безопасности для всех участников дорожного движения и задействовать все заинтересованные стороны, включая правительство, частный сектор, неправительственные организации, СМИ и население. Национальная стратегия обеспечения безопасности дорожного движения должна быть увязана со стратегиями развития других отраслей и стремиться к достижению высоких, но реальных показателей безопасности, в сочетании с решением конкретных задач по их выполнению, сформулированных в национальном плане действий.

4. Выделить финансовые и трудовые ресурсы для решения этой проблемы. В этой рекомендации подчеркивается значение анализа затрат и результатов для определения приоритетных направлений расходования средств на предупреждение дорожного травматизма, с учетом результатов оценки действий, предпринятых другими странами. Для достижения запланированных показателей безопасности могут потребоваться новые источники финансирования, способные обеспечить необходимый объем инвестиций. Кроме того, нужно уделить особое внимание осуществлению программ обучения и подготовки кадров в самых разных областях в целях формирования навыков, необходимых для разработки и реализации национальной стратегии обеспечения безопасности дорожного движения. Участие в глобальных и региональных сетях обучения и международных конференциях может способствовать ускорению этого процесса и дальнейшему укреплению национального потенциала.

5. Осуществить конкретные меры в целях предупреждения дорожных аварий и минимизации травматизма и его последствий, провести оценку воздействия этих мер. В этой рекомендации обобщается целый ряд "прогрессивных мер", возможность применения которых может рассмотреть любая страна. Конкретные меры, пригодные для каждой отдельно взятой страны, должны опираться на достоверную информацию, быть приемлемыми в культурном отношении, являться составной частью национальной стратегии обеспечения безопасности дорожного движения и оцениваться с точки зрения их результативности.

6. Оказать содействие в развитии национального потенциала и международного сотрудничества. Эта рекомендация призывает к значительному расширению международного сотрудничества в деле создания партнерства для укрепления национального потенциала в части преодоления развивающегося кризиса в области безопасности дорожного движения. Органы ООН, неправительственные организации, транснациональные корпорации, филантропические

фонды, а также страны-доноры и донорские организации – все они должны сыграть важную роль в том, чтобы содействие в обеспечении глобальной безопасности дорожного движения было увеличено до уровня, характерного для других проблем здравоохранения сопоставимых масштабов. Для разработки и утверждения глобального плана действий, аналогичного другим глобальным инициативам (например, Целям в области развития, поставленным в Декларации тысячелетия ООН), необходимы руководство, координация и постоянное участие соответствующих государственных министров.

Принципы выполнения рекомендаций

Достижение конкретных результатов

Рекомендации *Доклада* фокусируются, прежде всего, на вопросах безопасности национального уровня и подчеркивают ответственность ведомств за полученные результаты, а также значение межотраслевого сотрудничества, укрепления потенциала и создание глобального партнерства.

Такая направленность рекомендаций хорошо согласуется с программой Всемирного банка по достижению конкретных результатов и обеспечению устойчивого улучшения показателей развития стран путем укрепления партнерства и постоянного административного контроля за результатами на всех стадиях цикла развития, включая планирование, реализацию и завершение.

Достижение конкретных результатов в области безопасности дорожного движения требует принятия мер на трех уровнях: на уровне страны, где должны быть достигнуты результаты; на уровне Банка, который должен повысить эффективность своей работы; на уровне различных организаций, занимающихся проблемами развития, которые должны увеличить свой вклад благодаря совместным усилиям.

На национальном уровне основное внимание следует уделить поддержке клиентов с тем, чтобы они точнее определили желательные показатели безопасности дорожного движения в рамках своих национальных стратегий, поставили перед собой реалистичные цели и создали более эффективные системы мониторинга и оценки.

Внутри Банка необходимо сфокусировать внимание на улучшении показателей безопасности дорожного движения в рамках Стратегии деятельности Банка в той или иной стране. Стратегии развития различных отраслей – особенно транспорта и здравоохранения – должны быть лучше скоординированы в целях достижения результатов в масштабах всей страны, а отдельные операции, касающиеся безопасности дорожного движения, должны быть более ориентированы на конечные результаты.

На уровне различных организаций, занимающихся проблемами развития, основное внимание следует уделять развитию целевого сотрудничества в области управления показателями безопасности дорожного движения, включая гармонизацию систем национальной отчетности и оценки результатов.

Основой для проведения работы в этих трех направлениях является укрепление потенциала.

Успех будет измеряться по результативности мер, направленных на:

- укрепление потенциала стран в части разработки и реализации стратегии обеспечения безопасности дорожного движения и оценки результатов ее осуществления;
- укрепление внутреннего потенциала Банка в части согласования и координации стратегий развития секторов и отраслевых операций с желательными конечными результатами той или иной страны;
- укрепление потенциала Банка и других организаций, занимающихся проблемами развития, в части повышения эффективности сотрудничества и гармонизации систем в целях улучшения конечных результатов.

Эти первоочередные задачи рассматриваются в рамках описанных далее принципов, которые должны стать для сотрудников Банка операционным ориентиром в процессе рассмотрения и выполнения рекомендаций Доклада.

Ниже приведен перечень контрольных вопросов для оценки потенциала той или иной страны, с помощью которого сотрудники Банка и их партнеры смогут провести оперативную, но всеобъемлющую оценку готовности страны к успешному управлению показателями безопасности дорожного движения.

Кроме того, изложены принципы разработки инвестиционной стратегии при содействии Банка или других доноров. Это должно способствовать решению долгосрочной задачи устранения факторов, мешающих укреплению национального потенциала, параллельно определению конкретных операций, способных быстро улучшить показатели безопасности дорожного движения.

В заключение, в общих чертах определены важнейшие направления формирования глобального партнерства. Предполагается, что это облегчит разработку программы углубления диалога с заинтересованными международными партнерами за счет акцентирования внимания на тех направлениях содействия, которые требуют расширения и гармонизации.

Перечень контрольных вопросов для оценки потенциала стран

До начала подготовки национальной инвестиционной стратегии и операций в области безопасности дорожного движения необходимо быстро провести систематизированный анализ национального потенциала в области управления вопросами безопасности.

Возможно, что проведение такого анализа потребует также на региональном, провинциальном или муниципальном уровнях в зависимости от устройства страны и характера рассматриваемых операций Банка.

Анализ потенциала страны – это первый обязательный шаг в формировании комплексных межотраслевых основ для проведения диалога по вопросам возможных инвестиций в безопасность дорожного движения между сотрудниками Банка и их партнерами в каждой стране.

Результаты такого анализа должны учитываться в Стратегии деятельности Банка в данной стране, а также в стратегиях содействия развитию соответствующих отраслей и стратегиях реализации проектов в поддержку достижения желаемых результатов в этой стране.

Системы управления безопасностью, безусловно, сложны, однако их потенциал нетрудно проанализировать с учетом трех характеристик наилучшей практики: ориентация на результат, меры обеспечения безопасности и механизмы реализации.

В последующих разделах приведены небольшие и простые перечни контрольных вопросов для проведения такого анализа.

Ориентация на результаты

Основные вопросы:

- Какие данные о смертности и травматизме на дорогах общедоступны?
- Кто из участников движения в рамках системы автомобильного транспорта сталкивается с наибольшим риском гибели или травматизма?
- Какой уровень безопасности всех участников дорожного движения официально считается приемлемым и достижимым?
- Существуют ли плановые показатели повышения уровня безопасности на национальном и провинциальном уровнях?
- Какие ведомства отвечают за достижение этого уровня безопасности, и как они отчитываются за достигнутые результаты?

Используя имеющиеся данные дорожных ведомств, полиции, больниц и других организаций, необходимо проанализировать риск, которому подвергаются различные категории участников дорожного движения (водители, пассажиры, пешеходы, велосипедисты и т.д.).

Кроме того, необходимо определить и, по возможности, классифицировать участки дорожной сети, отличающиеся наиболее высоким уровнем смертности и травматизма, с охватом всех категорий как городских (например, внутрирайонных, магистральных и скоростных), так и междугородных дорог (например, национальных и территориальных).

Изучение имеющихся статистических данных о дорогах одной категории может способствовать выявлению межрегиональных и иных различий в количестве аварий и доле аварий, которые приводят к травмам или гибели людей. В зависимости от официально заявленного уровня травматизма, более высокий коэффициент смертности может свидетельствовать о недостатках проектирования и строительства дорог или слабости мер реагирования в аварийных ситуациях, в том числе, со стороны полиции, пожарно-спасательных служб, а также служб скорой медицинской помощи (ССМП). Анализ мест, где произошла смерть в результате аварии – на дороге или в больнице – также может дать представление о недостатках в работе ССМП или пожарно-спасательных служб.

При отсутствии или недостаточном количестве данных возможно, что потребуются проведение многочисленных консультаций с представителями различных ведомств, промышленности и местного населения в целях выявления категорий участников

движения, подвергающихся наибольшему риску, и определения опасных участков дорожной сети.

Наилучшей отправной точкой для таких дискуссий является область здравоохранения, особенно медицинский персонал больниц, куда направляют пострадавших в ДТП.

Таблица 2. Плановые показатели уровня безопасности

Замечания	
Конечные показатели	Включают социальные издержки, количество погибших и серьезно пострадавших в результате ДТП. Это то, чего страна хочет избежать. Плановые показатели могут выражаться в абсолютных цифрах, а также в показателях на душу населения и на одно транспортное средство, и как процент от объема перевозок.
Промежуточные показатели	Промежуточные показатели важны своими последствиями: улучшением конечных показателей. К ним относятся: средняя скорость транспортного потока; процент водителей в состоянии алкогольного опьянения, участвовавших в ДТП, повлекшие гибель или серьезные увечья людей; коэффициент использования ремней безопасности; коэффициент использования защитных шлемов; физическое состояние дорожной сети; стандарты парка автотранспортных средств.
Результаты	Результаты могут выражаться либо в физических величинах (например, число полицейских патрулей), либо в определенных показателях, свидетельствующих о выполнении конкретной задачи.

Вопрос о приемлемом и достижимом уровнях безопасности и соответствующем распределении обязанностей и ответственности следует решать на самом высоком ведомственном и министерском уровне, особенно в таких отраслях, как транспорт и здравоохранение.

В рамках этого диалога следует определить, какой ущерб здоровью населения рассматриваемой страны наносят ДТП по сравнению с другими причинами смертности и травматизма.

Плановые показатели повышения безопасности могут иметь самые разные формы, как это указано в таблице 2.

При наличии достоверных данных об уровне смертности и травматизма, а также информации о вероятной результативности конкретных мер обеспечения безопасности, можно рассчитать и установить национальные и территориальные

плановые показатели в целях достижения результатов на соответствующих уровнях.

Однако, в случае нехватки таких данных и информации можно ограничиться плановыми показателями, отражающими интенсивность осуществления мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, которые, в идеале, следует дополнить регулярным изучением промежуточных показателей.

Меры обеспечения безопасности

Основные вопросы:

- Существуют ли комплексные нормы и правила безопасности для автомобильных дорог, автотранспортных средств и участников дорожного движения?
- Существует ли контроль, обеспечивающий соблюдение этих норм и правил безопасности?
- В какой степени имеющиеся нормы и правила безопасности и контроль, обеспечивающий их соблюдение, направлены на решение важнейших проблем безопасности тех категорий участников дорожного движения, которые подвергаются наибольшему риску?
- Насколько имеющиеся нормы и правила безопасности и контроль, обеспечивающий их соблюдение, сопоставимы с лучшими зарубежными образцами?

Меры обеспечения безопасности следует анализировать на основе принципов, учитывающих их системный характер (см. таблицу 3). Эти меры включают безопасное проектирование и безопасную эксплуатацию дорожной сети, а также условия, при которых транспортные средства и участники дорожного движения могут пользоваться дорожной сетью, не подвергаясь риску. Кроме того, они устанавливают конкретные нормы и правила безопасности и обеспечивают их соблюдение.

Особое внимание следует уделить нормам безопасности, установленным для проектирования дорожной сети, а также тому, насколько четко они определены в рамках дорожной классификации, и насколько они учитывают выявленный риск, с которыми сталкиваются участники дорожного движения.

Важно также установить, проводятся ли проверки безопасности в целях обеспечения соответствия этим нормам, и насколько регулярно проводится обследование дорожной сети, направленное на поддержание безопасности и выявление риска.

Аналогично, следует тщательно проанализировать нормы безопасности и контроль, обеспечивающий их соблюдение, которые распространяются на автотранспортные средства и участников дорожного движения.

Стандарты безопасности автотранспортных средств имеют большое значение как для тех, кто ими пользуется, так и для уязвимых участников дорожного движения. Необходимо пересмотреть процедуры, обеспечивающие соответствие данным стандартам вовлекаемых в движение автотранспортных средств. Эти стандарты могут касаться как активных (например, световые приборы и отвлекающий яркий цвет автотранспортных средств), так и пассивных параметров безопасности (например, боковые и фронтальные средства защиты

от ударов, средства защиты пешеходов и велосипедистов, ремни безопасности).

Таблица 3. Классификация мер обеспечения безопасности

	Нормы и правила	Режимы, обеспечивающие соблюдение норм и правил
Проектирование и эксплуатация дорожной сети. Условия начала и окончания движения по дорожной сети авто-транспортных средств и других участников дорожного движения.	Нормы и правила охватывают такие области, как проектирование, строительство и содержание автомобильных дорог и сопутствующие виды деятельности, включая дорожные службы скорой медицинской помощи. Они также регулируют использование дорожной сети путем установления предельной скорости движения, стандартов для автотранспортных средств и требований к выдаче водительских удостоверений.	Эти режимы призваны обеспечить соблюдение норм и правил безопасности дорожными строителями, дорожно-эксплуатационными службами, производителями автотранспортных средств, транспортными организациями и участниками дорожного движения, за счет применения комплекса образовательных мер, контрольно-принудительных и поощрительных мер.

Полезным ориентиром для оценки национальной политики безопасности являются стандарты мировых лидеров в области безопасности транспортных средств, таких, как США, Япония и Европа.

Следует также проанализировать насколько стандарты выдачи водительских удостоверений учитывают возросший риск аварийных ситуаций, создаваемых как новичками, так и опытными водителями.

Необходимо тщательно проанализировать систему полицейского контроля за соблюдением норм и правил безопасности. Особо внимание следует обратить на применяемые полицией методы выявления и пресечения опасного поведения водителей, включая превышение допустимой скорости, вождение в состоянии алкогольного опьянения и отказ от использования ремней безопасности и защитных шлемов.

Также необходимо проанализировать систему полицейского контроля за безопасностью работы коммерческого транспорта (как грузового, так и пассажирского).

Главным же условием является проведение комплексной оценки деятельности полицейского контроля для обеспечения реального соблюдения норм и правил. Как показывает лучший мировой

опыт, на нужды дорожной полиции выделяется около 20 процентов общего бюджета полиции.

Необходимо определить, в какой степени программы просвещения и оповещения участников дорожного движения способствуют выполнению контрольных функций полиции.

Механизмы реализации

Основные вопросы:

- Существуют ли четкие механизмы финансирования, и насколько они достаточны и устойчивы?
- Насколько точно законодательные инструменты соответствуют задаче обеспечения безопасности дорожного движения?
- Существует ли координация принимаемых мер в целях обеспечения максимальной эффективности и результативности?
- Проводятся ли мониторинг, оценка и соответствующая корректировка принимаемых мер?
- Проводится ли активная работа по распространению информации об обязанностях правительства, предпринимателей и населения в части обеспечения безопасности дорожного движения?

Определение и количественная оценка общего объема финансовых ресурсов, выделяемых различным ведомствам на обеспечение безопасности дорожного движения, может оказаться сложной задачей, особенно в тех случаях, когда такие ресурсы невозможно выделить из общепромышленного бюджета. Однако, очень важно, чтобы источники, порядок и объемы бюджетного финансирования были подтверждены на высоком уровне.

Для проведения анализа законодательства в области безопасности дорожного движения, скорее всего, потребуется помощь специалистов. Это будет зависеть от сложности законодательных норм, а также от того, насколько они были структурированы или реструктурированы в целях консолидации ранее принятых законов. Законодательство в области безопасности дорожного движения обычно определяет стандарты и правила безопасности, касающиеся автомобильных дорог, автотранспортных средств и участников дорожного движения, а также порядок соблюдения этих стандартов и правил. Однако, во многих случаях оно формируется в течение длительного времени и не имеет необходимых перекрестных ссылок.

В странах могут действовать национальные координационные органы, но, как показывает опыт, они бывают эффективными только в том случае, если в их состав входят организации, которые несут полную ответственность за обеспечение безопасности дорожного движения и получают необходимый объем финансирования. В странах, которые можно отнести к лучшим образцам мировой практики, такие органы обычно бывают подразделениями ответственных ведомств, использующих их в качестве платформы для мобилизации ресурсов и координации межотраслевых партнерств в целях достижения согласованных результатов.

Необходимо тщательно изучить имеющиеся механизмы реализации и соотнести их с обязанностями и полномочиями ведомств и

заинтересованных сторон в области управления показателями безопасности дорожного движения. В частности, в этой связи нужно проанализировать системы мониторинга и оценки, а также инициативы в области пропаганды безопасности.

Подготовка инвестиционных стратегий и операций в области безопасности дорожного движения

Результаты анализа потенциала в области управления показателями безопасности (с учетом ориентации на конечные результаты, принимаемых мер обеспечения безопасности и механизмов реализации) станут основой для подготовки инвестиционной стратегии и операций в области безопасности дорожного движения.

Учитывая то, что разные страны с низким и средним уровнем доходов будут иметь свои относительные достоинства и недостатки, скорее всего, их потенциал в области управления безопасностью будет признан недостаточным, о чем свидетельствуют выводы и рекомендации *Доклада*, а также опыт Всемирного банка, накопленный в течение двух последних десятилетий.

В странах с низким и средним уровнем доходов ориентация на результаты, как правило, отсутствует. Плановые показатели устанавливаются в редких случаях, а эффективность принимаемых мер трудно определить ввиду отсутствия достоверных данных о результатах. Ведомства редко отвечают за показатели безопасности в сфере их ответственности и компетенции.

Кроме того, очевидны недостатки принимаемых мер обеспечения безопасности дорожного движения. Нормы и правила, регулирующие безопасность автомобильных дорог, автотранспортных средств и участников дорожного движения зачастую фрагментарны и не учитывают лучшие образцы мировой практики. Действующие модели, обеспечивающие соблюдение норм и правил, зачастую малоэффективны и полагаются исключительно на просветительскую работу. В системе контроля отсутствует целенаправленное руководство, а стимулы к соблюдению норм и правил слишком слабы. Плохое соблюдение норм и правил безопасности участниками дорожного движения и неудовлетворительные результаты работы ведомств и предприятий в этой области заметны невооруженным глазом, и это сказывается на уровне смертности и травматизма.

Самым большим тормозом прогресса остаются институциональные механизмы реализации. Финансирование и законодательство, как правило, слабо увязаны с задачей повышения безопасности дорожного движения на всей территории страны. Механизмы координации зачастую малоэффективны, а их применению мешает ограниченная ответственность ведомств за достижение определенных показателей безопасности. Что касается мониторинга и оценки работы в области обеспечения безопасности, то в самом лучшем случае их можно назвать поверхностными. Пропаганда и программы обеспечения безопасности нередко ограничиваются тем, что несколько дней в году объявляются днями безопасности, а основное внимание в рамках этой деятельности уделяется

только обязанностям участников дорожного движения.

Этот краткий обзор иллюстрирует типичную ситуацию во многих странах с низким и средним уровнем доходов. Однако он не может заменить комплексный анализ положения в той или иной стране, который необходимо провести, используя перечень контрольных вопросов, приведенных в предыдущих разделах.

Одной из важнейших задач такого анализа является достижение официального консенсуса относительно недостатков, существующих в той или иной стране, и наилучших способов их устранения.

Следует признать, что многие из вышеперечисленных недостатков невозможно устранить в короткие сроки. Это особенно касается формирования эффективных механизмов реализации: в странах, являющихся лучшими образцами мирового опыта, они формировались в течение длительного периода времени в рамках процесса автомобилизации и последовательного осуществления целого ряда реформ системы государственного управления.

Результаты анализа национального потенциала должны стать основой для подготовки инвестиционной стратегии, направленной на повышение безопасности дорожного движения, которая будет ориентиром для межотраслевых операций в этой области.

Такая инвестиционная стратегия должна быть гибкой и способствовать устранению выявленных недостатков потенциала страны. Она должна определять действия на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу, которые необходимо предпринять на национальном уровне в целях создания устойчивого потенциала в области безопасности дорожного движения.

Она также должна определить для более детальной проработки комплекс оперативных и срочных мер по обеспечению безопасности на самых опасных дорогах в целях быстрого снижения уровня смертности и травматизма.

Отсутствие надежных данных о показателях безопасности не должно препятствовать принятию незамедлительных мер. Однако одной из важнейших инвестиционных задач на среднесрочную перспективу является создание информационной системы, охватывающей всю территорию страны.

В последующих разделах приведено краткое описание принципов подготовки операций Банка в области безопасности дорожного движения.

Отрасли взаимодействия

В подготовке и осуществлении операций, касающихся безопасности дорожного движения, должны быть задействованы все заинтересованные отрасли, в особенности транспорт, здравоохранение, образование и юстиция.

С учетом особого акцента на формировании институционального потенциала и достижения результатов, в рамках некоторых операций может потребоваться и оказаться полезным проведение некоторых реформ государственного сектора.

Масштаб

В идеале, операции должны быть достаточно масштабными и интенсивными, чтобы внести весомый вклад в долгосрочный процесс формирования национального потенциала в области обеспечения устойчивой безопасности дорожного движения, и при этом способствовать достижению измеримых результатов в краткосрочной перспективе. Последняя из этих двух целей может быть достигнута за счет выявления факторов повышенной опасности и выделения достаточного объема ресурсов для получения результата.

Поскольку ситуация в той или иной стране не всегда позволяет осуществлять инвестиции в крупномасштабные программы и проекты, возможно, придется рассмотреть вопрос о подготовке более локальных операций. Однако основное внимание все равно должно уделяться формированию потенциала и достижению результатов.

Последовательность действий

Кроме того, конкретная ситуация в стране определяет, как лучше всего приступить к реализации и в какой последовательности осуществлять долгосрочную инвестиционную стратегию.

В странах, для которых характерна более активная ориентация на результаты и более надежные механизмы реализации, возможна реализация крупномасштабных демонстрационных проектов в целях запуска инвестиционной стратегии и быстрого получения результатов, что необходимо для активизации работы в более отдаленной перспективе.

В странах, где ориентация на результаты и механизмы реализации слабее, возможно осуществление более мелких проектов, чтобы сначала сформировать необходимые инструменты управления в целях устранения этих недостатков.

Категории дорог

Для разных категорий дорог потребуются разные виды операций, учитывающие особенности институционального статуса дорог, характеристики дорожного движения и землепользования.

В целях осуществления целого комплекса мер, направленных на повышение безопасности дорожного движения в городских районах, где люди живут, работают и ходят за покупками, возможна подготовка операций общегородского или районного масштаба. В случаях, когда рост уровня смертности связан с превышением допустимой скорости движения, возможно осуществление операций на междугородных транспортных коридорах и городских магистралях.

Городские районы могут быть более однородными в административном отношении, чем междугородные транспортные коридоры, поэтому там возможно осуществление районных операций в области безопасности дорожного движения, которые будут также способствовать разработке стратегии городского развития, обеспечивающей более тесную интеграцию дорожного движения и землепользования в целях общего улучшения качества жизни в городах.

На скоростных дорогах первоочередное внимание следует уделять созданию устойчивого правоохранительного потенциала в органах полиции

за счет формирования специализированных патрульных служб на автомагистралях.

Инструменты

В распоряжении Банка имеется целый ряд инструментов (например, диалог по вопросам экономической политики, техническое содействие, а также инвестиционные и программные займы) для оказания содействия в разработке, подготовке и реализации национальной стратегии и операций в области безопасности дорожного движения.

Следует пересмотреть текущую практику подготовки операций в области безопасности дорожного движения как небольших компонентов в структуре более крупных проектов развития дорожно-транспортной инфраструктуры, и активно обсудить с партнерами в той или иной стране возможность осуществления самостоятельных операций, направленных на повышение безопасности дорожного движения.

Следует рассмотреть возможность применения общетраслевого подхода как эффективного средства поддержки национальных программ, а также специальных инструментов кредитования, таких, как гибкие программные займы и инновационно-образовательные займы.

Какими бы ни были механизмы финансирования, основой операций, направленных на повышение безопасности дорожного движения, должна быть согласованная инвестиционная стратегия, обеспечивающая формирование устойчивого потенциала в области управления безопасностью и ориентацию на результаты. Если эти условия не будут выполнены, проекты в области безопасности дорожного движения или соответствующие компоненты более крупных инфраструктурных проектов, вряд ли, обеспечат устойчивый прогресс.

Меры обеспечения безопасности

В процессе планирования операций в области безопасности дорожного движения можно использовать успешный опыт стран, которые можно отнести к лучшим образцам мировой практики, и адаптировать этот опыт к условиям конкретной страны. В таблице 4 приведены некоторые примеры опробованных на практике экономически эффективных мероприятий, которые были подробно проанализированы в Докладе.

Оценка результатов

Эффективность операций в области безопасности дорожного движения необходимо оценивать по целому ряду конечных и промежуточных показателей и результатов, или – в отдельных случаях – только по результатам, если невозможно установить измеримую связь с показателями (таблица 2).

Таблица 4. Примеры экономически эффективных мер

Общая тема	Меры
Дорожное пространство	Безопасное проектирование новых объектов инфраструктуры с соблюдением требований безопасности для всех потенциальных участников дорожного движения. Модернизация объектов инфраструктуры с внедрением малозатратных структурных элементов, обеспечивающих повышение уровня безопасности в целях снижения степени тяжести травм (например, обустройство центральной разделительной полосы на сельских дорогах; физическое обособление и создание более безопасных условий для мотоциклистов, велосипедистов и пешеходов; организация кругового движения на опасных перекрестках). Регулярные проверки дорожных проектов с точки зрения безопасности в целях обеспечения их соответствия нормам и правилам безопасности. Проведение регулярных проверок в целях выявления факторов опасности на дорогах и принятия корректирующих мер. Регулярное техническое обслуживание всех дорожных объектов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, особенно дорожных знаков, дорожной разметки и дорожного покрытия.
Регулирование скоростного режима	Осуществление общего полицейского контроля и просвещение населения в целях обеспечения соблюдения скоростного режима.
Ремни безопасности и защитные шлемы	Осуществление общего полицейского контроля и просвещение населения в целях обеспечения соблюдения норм и правил пользования передними, задними и детскими ремнями безопасности, а также защитными шлемами для велосипедистов и мотоциклистов.
Вождение в состоянии алкогольного опьянения	Осуществление общего полицейского контроля и просвещение населения в целях обеспечения соблюдения установленных норм потребления алкоголя.
Водители-новички	Введение дифференцированной системы выдачи водительских удостоверений в целях регулирования и сокращения риска для молодых водителей.
Безопасность автотранспортных средств	Гармонизация с лучшими образцами мирового опыта, и проведение регулярных инспекций и сертификации, чтобы обеспечить соблюдение норм и правил производителями.
Коммерческие автотранспортные средства	Осуществление общего предупредительного контроля и просвещения в целях обеспечения соблюдения норм, касающихся безопасных нагрузок и продолжительности вождения, а также стандартов транспортных средств.
Безопасность детей	Включение предметов, касающихся безопасности дорожного движения, в базовую учебную программу школ.
Службы скорой медицинской помощи	Организация доврачебной медицинской помощи жертвам ДТП в пределах особо опасных транспортных коридоров.

Содействие развитию глобального партнерства

Для успешной реализации рекомендаций *Доклада* потребуется создание потенциала во всех рассматриваемых странах и соответствующих подразделениях Банка в целях согласования отраслевых стратегий и операций с запланированными результатами в области безопасности дорожного движения.

Кроме того, для достижения успеха потребуется укрепление потенциала Банка в целом, а также всех партнеров Банка, занимающихся проблемами развития с тем, чтобы повысить эффективность их сотрудничества и обеспечить большую гармонизацию последующих инициатив в области безопасности дорожного движения.

Необходимо начать диалог со всеми заинтересованными сторонами на международном уровне в целях содействия формированию целенаправленного глобального партнерства, способного оказать содействие странам с низким и средним уровнем доходов и ускорить процесс создания в этих странах научно-технического и административного потенциала в целях подготовки и реализации

экономически эффективных программ повышения безопасности дорожного движения.

В рамках этого диалога в качестве первоочередных следует более подробно обсудить такие задачи, как глобальное расширение и гармонизация соответствующего технического содействия, финансирования, просвещения, обучения, передачи знаний, а также научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок.

Дальнейшие действия

Для успешной реализации рекомендаций *Доклада* потребуется время и большой объем ресурсов. Принципы, изложенные в настоящем материале, должны оказать содействие сотрудникам Банка, работающим в таких отраслях, как транспорт, здравоохранение, образование и юстиция, и их партнерам в различных странах, в выполнении этих рекомендаций.

Дополнительная информация и материалы будут распространяться по мере возникновения.

Запланирован выпуск следующей продукции:

- ❑ Более подробные перечни контрольных вопросов и операционные принципы, опирающиеся на практический опыт регионов и стран и анализ этого опыта.
- ❑ Ресурсный справочник по международным партнерам и заинтересованным сторонам, осуществляющим деятельность в области безопасности дорожного движения, и оценка их текущей и планируемой деятельности, включая техническое содействие, финансирование, просвещение, обучение, передачу знаний и научные исследования.
- ❑ Специальное руководство с четким описанием стратегических и операционных обязанностей различных секторов Банка и соответствующих механизмов координации.
- ❑ Комплексная оценка инструментов Банка и возможности их применения для подготовки и реализации национальных инвестиционных стратегий и операций в области безопасности дорожного движения.

КАК ПОЛУЧИТЬ ДОПОЛНИТЕЛЬНУЮ И ПРЕДСТАВИТЬ СВОЮ ИНФОРМАЦИЮ

Для того, чтобы получить дополнительные сведения о дальнейших планах развития информационной базы и инструментов и представить свою информацию о соответствующих национальных проблемах, обращайтесь к

**Тони Блиссу,
Старшему специалисту по вопросам безопасности дорожного движения
Департамента транспорта и городского развития
Всемирного банка
(Tony Bliss,
Senior Road Safety Specialist,
Transport and Urban Development Department,
The World Bank,
1818 H Street NW
Washington DC 20433, USA)**

Адрес электронной почты: abliss@worldbank.org

Материалы по вопросам транспорта можно получить в Интернете на сайте:
<http://www.worldbank.org/transport/publicat/tr-notes.htm>

Материалы по вопросам городского развития можно получить в Интернете на сайте:
<http://www.worldbank.org/urban/upgrading/urban-notes.htm>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Вьетнамский пример

Вьетнамский проект "Безопасность дорожного движения", который готовится в настоящее время Правительством Вьетнама для дальнейшего финансирования Всемирным банком, является наглядным примером, иллюстрирующим применение принципов реализации рекомендаций, изложенных в настоящем материале.

Контрольные вопросы для оценки потенциала страны

Во Вьетнаме был проведен быстрый и систематизированный анализ национального потенциала в области управления вопросами безопасности в целях оценки ориентации на результаты, мер обеспечения безопасности и механизмов реализации. На основании этого анализа были определены имеющиеся достоинства и недостатки. Безопасность дорожного движения, безусловно, является одним из главных приоритетов для Правительства Вьетнама, о чем свидетельствуют Национальная стратегия предупреждения ДТП и травматизма на 2002-2010 гг., а также Национальная программа обеспечения безопасности дорожного движения на 2001-2005 гг., подготовленная Национальным комитетом по вопросам безопасности дорожного движения. Были разработаны низкие плановые показатели, однако основа их расчета и способы их достижения были неясны. Такие вопросы, как приемлемый уровень безопасности и ведомства, отвечающие за его достижение, практически не рассматривались. Трудно было получить систематизированные данные об уровне смертности и травматизма на дорогах. Принимаемые меры отличались фрагментарностью и не были адресно направлены на первоочередное обеспечение безопасности участников дорожного движения, подвергающихся особому риску. Нормы и правила безопасности, установленные для дорог, транспортных средств и участников дорожного движения, были поверхностными и не соблюдались. Механизмы реализации были также недостаточно разработаны: отсутствовали устойчивые источники финансирования, обоснованные правовые инструменты, реальная координация, постоянный мониторинг и оценка результатов, а также активная пропаганда взаимной ответственности за обеспечение безопасности на дорогах. Результаты анализа указывали на наличие усиливающегося кризиса в области безопасности дорожного движения, который требовал незамедлительного принятия срочных мер.

Подготовка инвестиционной стратегии и операций в области безопасности дорожного движения

По результатам проведенного анализа была подготовлена инвестиционная стратегия, которая стала ориентиром для разработки операций Банка, направленных на повышение безопасности дорожного движения. При этом подразумевалось, что в течение ближайших 15 лет во Вьетнаме будет создана регулируемая и устойчивая система управления безопасностью, которая обеспечит наилучшие показатели безопасности. Для достижения этой цели первоочередное внимание уделяется созданию институционального потенциала в таких областях, как транспорт, здравоохранение, образование и юстиция, а также сотрудничеству с местным населением, неправительственными организациями и частным сектором. Важнейшими задачами на ближайшую перспективу являются введение контроля безопасности движения на особо опасных магистралях и дальнейшее развитие национальной стратегии. К числу среднесрочных приоритетов относятся введение целевой оценки результатов и регулярное осуществление программ обеспечения безопасности движения на всей территории страны. Долгосрочные приоритеты включают создание независимого ведомства, отвечающего за безопасность дорожного движения, и консолидация механизмов реализации программ.

В соответствии со Стратегией деятельности Всемирного банка во Вьетнаме, национальная стратегия направлена на решение медицинских проблем, толкающих людей в нищету или препятствующих повышению благосостояния населения. Для этого предусматривается принятие адресных мер по снижению уровня травматизма и устранению недостатков экономической системы, связанных со смертностью и травматизмом на дорогах. На основе комплексного, результативно-ориентированного управления запланировано достижение адресности правительственных инициатив, а также содействие со стороны Банка и доноров, направленное на обеспечение безопасности дорожного движения. Неотъемлемой частью стратегии является осуществление "прорыва" на первом этапе, чтобы снять остроту ситуации в области безопасности дорожного движения во Вьетнаме и мобилизовать всех партнеров и заинтересованные стороны, чье участие крайне необходимо для достижения конечной цели стратегии. Предусмотрено приобретение знаний и опыта, создание задела и достижение результатов, необходимых в условиях растущей смертности на дорогах, преодоление институциональной инерции и кажущегося безразличия участников дорожного движения к опасностям, с которыми они сталкиваются на дорогах Вьетнама.

Сейчас идет подготовка первого этапа вьетнамского проекта "Безопасность дорожного движения". Первоначально проект был задуман как небольшой компонент крупного проекта развития дорожной сети, однако после завершения анализа потенциала страны масштабы этого компонента существенно увеличились, и тогда Правительство решило подготовить его как отдельную операцию. Этот проект охватывает несколько отраслей и, наряду с формированием долгосрочного потенциала, предусматривает достижение измеримых результатов в области безопасности дорожного движения в краткосрочной перспективе. Главной задачей является создание демонстрационных транспортных коридоров "Безопасная дорога" (они будут находиться в пределах магистралей национального значения), где на экспериментальной основе будет осуществлен комплекс мер обеспечения безопасности движения с учетом лучших образцов мировой практики, включая малозатратные инженерно-технические мероприятия; адресный полицейский контроль за опасным поведением на дорогах, который будет сопровождаться образовательными и информационными кампаниями; школьные образовательные программы; усиление служб скорой медицинской помощи; осуществление мероприятий, касающихся лицензирования транспортных средств и водителей. Кроме того, в рамках проекта будет оказано содействие в создании национальной системы составления отчетов и проведения анализа ДТП.

Будет организован всесторонний мониторинг показателей безопасности в демонстрационных транспортных коридорах (и контрольных транспортных коридорах) до начала, во время и после завершения проекта. Мониторинг будет охватывать конечные и промежуточные показатели безопасности и соответствующее поведение местного населения. Результативность принятых мер будет подвергнута полномасштабной оценке в целях получения ориентиров для последующего распространения этого опыта на остальные участки дорожной сети, отличающиеся повышенным уровнем опасности, что предусмотрено на втором и третьем этапах проекта.

Содействие развитию глобального партнерства

Этот проект уже получил поддержку международных организаций. Работу по подготовке проекта финансируют Новозеландское агентство международного развития и Министерство международного развития Великобритании, а полиция Новой Зеландии оказывает профессиональную поддержку вьетнамской дорожной полиции в рамках запланированного совместного проекта, организация которого обсуждается заинтересованными сторонами. Азиатский банк развития рассматривает способы согласования своей будущей деятельности с инвестиционной стратегией и операциями Всемирного банка в рамках разработки собственной стратегии обеспечения безопасности дорожного движения в странах АСЕАН. Вьетнамский Красный крест, Азиатский фонд предупреждения травматизма и Глобальное партнерство по вопросам безопасности дорожного движения также активно рассматривают возможные формы своего участия в этом проекте.