



**Экономический и
Социальный Совет**

Распространение:
ОБЩЕЕ

EUR/06/THEREPST/7
ECE/AC.21/2006/7
22 марта 2006

Язык оригинала: английский

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**
Европейское региональное бюро

**ВСТРЕЧА НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ ПО ВОПРОСАМ ТРАНСПОРТА, ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ И ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ**

**Руководящий комитет Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде
и охране здоровья (ТНЕ РЕР)**

(Четвертая секция, 10-11 апреля 2006 года,
пункт повестки дня 4.A.(d))

**ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ПО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЕ
РАЗРАБОТКИ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

Вводные замечания Европейского регионального бюро ВОЗ и секретариата ЕЭК ООН

Настоящий документ является описанием подготовленного при помощи консультантов секретариата промежуточного проекта отчета, который подлежит рассмотрению Руководящим комитетом Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ТНЕ РЕР) на его четвертом заседании.

В настоящем документе представлена наиболее современная информация об институциональных условиях, способствующих интеграции вопросов, касающихся транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, в процессы формирования стратегических решений. Эти условия были сформулированы на основе синтеза научных и программных материалов, информации, полученной от национальных и местных администраций государств-членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (информация была собрана посредством интерактивного опроса), а также на основе дополнительных данных, полученных на семинаре с участием заинтересованных

кругов, который состоялся 23-24 января 2006 года в Берлине¹. Кроме того, в настоящем документе содержится практическое руководство по реализации и применимости, или «возможности переноса», институциональных структур и практического опыта. И, наконец, здесь изложены предложения, касающиеся дальнейшей работы.

Руководящему комитету предлагается выразить свое мнение о результатах работы проекта и дать рекомендации по его развитию в будущем.

На базе замечаний, предоставленных Руководящим комитетом, и на основе результатов дальнейших исследований в отдельных областях будет подготовлен окончательный отчет о работе проекта. Предполагается, что он будет опубликован на английском, русском и французском языках для представления на третьей Встрече на высшем уровне, которая состоится в 2007 году.

¹ Данный семинар с участием заинтересованных кругов был организован и проведен силами Федерального Агентства по окружающей среде Федеративной Республики Германии и Европейской академии окружающей среды в городах (EAUE). Программа этого семинара и отчет о его проведении, а также список участников приведены в Приложениях 1,3 и 4, соответственно. Документы и презентации с Берлинского семинара можно найти по адресам в Интернете <http://www.thepep.org> и <http://www.eaue.de/Programme/THEPEP.htm>.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ИНТЕГРАЦИИ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ ТРАНСПОРТА, ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ, В ПРОЦЕССЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Доминик Стэд (Dominic Stead)² и Мартин де Йонг (Martin de Jong)³, Дельфтский технологический университет, Нидерланды

Общая информация

1 В настоящем документе обобщены наиболее современные данные в области интеграции вопросов, касающихся транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, и даны практические рекомендации в отношении методов и подходов, способствующих формированию интегрированной политики. Материалы, представленные в этом документе, основываются на синтезе научных и программных материалов, касающихся формирования интегрированной политики, информации, полученной от национальных и местных администраций государств-членов ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ (информация была собрана посредством интерактивного опроса), а также на основе дополнительных сведений, полученных на семинаре с участием заинтересованных кругов, состоявшемся 23-24 января 2006 года в Берлине⁴. Тот факт, что данный документ составлен на основе синтеза столь разнообразных источников, делает его уникальным информационным ресурсом. Данный отчет отличается от предшествующих еще и потому, что особое внимание в нем уделено формированию интегрированной политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, а также вопросам возможности заимствования практического опыта в этой области, в особенности в отношении стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и стран Юго-Восточной Европы.

2 Данный документ создан на основе проекта, проводимого при совместной поддержке ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ в рамках Общеевропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (THE PEP), и специально предназначен

² Научно-исследовательский институт жилищной сферы, мобильности населения и городской среды, Дельфтский Технологический Университет, Нидерланды.

³ Факультет технологий, политики и менеджмента, Дельфтский Технологический Университет, Нидерланды.

⁴ Данный семинар с участием заинтересованных кругов был организован и проведен силами Федерального Агентства по окружающей среде Федеративной Республики Германии и Европейской Академии окружающей среды в городах (EAUE). Программа этого семинара и список его участников приведены в Приложениях 1 и 2, соответственно. Документы и презентации с Берлинского семинара можно найти по адресам в Интернете <http://www.thepep.org> и <http://www.eaue.de/Programme/THEPEP.htm>.

для исследования институциональных условий, способствующих интеграции вопросов в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья в процессы формирования стратегических решений⁵. Основное внимание в проекте уделяется государствам-членам ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ, в особенности странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)⁶ и странам Юго-Восточной Европы⁷. Необходимость создания данного документа была установлена во время работы семинара «Реализация политики в области устойчивого развития городского транспорта», организованного в рамках Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (THE PEP) и проведенного в Никозии (Кипр) 16-18 ноября 2003 года⁸.

Что означает формирование интегрированной политики?

3 Формирование интегрированной политики касается управления межведомственной работой в области создания стратегии, выходящей за устоявшиеся рамки и не относящейся к категории ответственности отдельных ведомств. Кроме того, этот процесс затрагивает вопросы ответственности в рамках одной организации или сектора. Интегрированная стратегия подразумевает как горизонтальную интеграцию между разными секторами (различные ведомства и/или сферы деятельности органов государственной власти), так и вертикальную государственную интеграцию в области формирования стратегии (между различными уровнями власти), или же сочетание обеих. Интеграция предполагает не просто координацию деятельности, но и совместную работу различных секторов, обеспечение синергии методов и подходов, совместное формулирование целей и общую ответственность за их реализацию. Можно выделить различные степени интеграции, начиная с информационного обмена и консультаций и до формулирования совместных государственных целей и стратегий (см. **Приложение 4**). Интегрированная политика обеспечивает целый ряд потенциальных преимуществ. В частности, возможно следующее:

⁵ ECE/AC.21/2004/11 – EUR/04/5045236/11, Проектные предложения ЕЭК ООН и секретариата Европейского Регионального бюро ВОЗ: «Институциональные механизмы, обеспечивающие интегрированную политику и интегрированное принятие решений» (“Institutional arrangements and mechanisms for integrated policy and decision making”).

⁶ К странам ВЕКЦА относятся Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

⁷ К странам Юго-Восточной Европы относятся Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Хорватия, бывшая югославская республика Македония, Румыния, Сербия и Черногория.

⁸ Документы кипрского семинара «Реализация политики в области устойчивого развития городского транспорта» («Sustainable and Healthy Urban Transport and Planning») можно найти по адресу в Интернете <http://www.thepep.org>.

- способствовать синергии (т.е. достижению взаимовыгодных решений) между различными секторами
- сокращать количество случаев дублирования действий в процессе формирования программных решений - на уровне как горизонтального, так и вертикального взаимодействия
- способствовать согласованности и последовательности в области формирования и реализации программ различных секторов (горизонтальный уровень) и на различных уровнях принятия решений (вертикальный уровень)
- содействовать более успешному достижению межведомственных целей и задач
- обеспечивать концентрацию большего внимания не на каких-то отдельных, более узких задачах, стоящих перед различными секторами, а на достижении общих целей, поставленных государством
- содействовать введению инновационных методов разработки и реализации политического курса
- способствовать лучшему осмыслению результатов проводимых программ с точки зрения их влияния на другие сектора

4 Одним из ключевых факторов, тормозящих процесс формирования интегрированной политики, является исторически сложившийся стиль работы государственных органов – и, в особенности, традиция так называемой «изолированности», характеризующей деятельность различных секторов и подразделений. Так, например, в отчете за 1999 год одной из рабочих групп Объединенной Экспертной Группы ООН по вопросам транспорта и окружающей среды отмечено, что «административные органы, отвечающие за работу транспорта и за охрану окружающей среды, традиционно очень отличаются по манере работы, ... [что] связано с различиями в истории их развития, а также с различной деятельностью, которую по большей части ведут эти органы». К другим существенным препятствиям, стоящим на пути формирования интегрированной стратегии, относятся расхождения в политических и ведомственных целях, структуре и процессах согласования принятия решений, а также увеличение числа заинтересованных сторон, участвующих в формировании программных решений (препятствия на пути формирования интегрированной политики и пути их преодоления более детально рассматриваются ниже). Идеальные интегрированные стратегические решения невозможны, но достижение определенных улучшений в этом направлении является, тем не менее, задачей вполне реальной. Одним из инструментов, способствующих созданию интегрированной политики, является обеспечение соответствующих институциональных условий, и именно этому вопросу уделяется в настоящем документе основное внимание.

5 Создание институциональных условий, благоприятствующих формированию интегрированной политики, особенно актуально для многих государств-членов ЕЭК ООН и

Европейского регионального бюро ВОЗ – в частности, это касается стран ВЕКЦА и Юго-Восточной Европы, поскольку многие институциональные структуры в этих странах находятся в процессе своего развития, что подразумевает возможность введения новых организационных структур и процедур, способствующих формированию более оптимальной интеграции.

Значение интегрированной политики

6 В настоящее время на многих политических уровнях все шире признается важность интегрированной политики. В отчете Х. Брундтланд за 1987 год отмечена склонность организаций работать «независимо и фрагментарно и заниматься относительно узкими задачами, при общей закрытости процессов принятия решений» (Международная Комиссия по Окружающей Среде и Развитию (WCED), 1987). В Повестке дня на XXI век, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 году, транспорт назван одним из ключевых секторов, где необходимо предпринимать шаги в направлении обеспечения устойчивого развития – как на национальных, так и на международном уровнях. В 1997 году на Региональной Конференции Европейской экономической комиссии ООН по транспорту и окружающей среде министры договорились «о совместной работе, направленной на тесную интеграцию политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья на местном, национальном и международном уровнях»⁹. В 1999 году на Третьей конференции ВОЗ на уровне министров по окружающей среде и охране здоровья была принята Хартия ВОЗ по транспорту, окружающей среде и охране здоровья. В этой Хартии была подчеркнута необходимость решения вопроса о формировании интегрированной политики и указана «срочная и настоятельная необходимость предпринять следующий шаг в направлении расширения усилий по достижению устойчивого развития транспорта путем создания полностью интегрированных требований к охране здоровья и вовлечения органов, отвечающих за охрану окружающей среды и здоровья, в процесс принятия решений по вопросам транспорта, землепользования и инфраструктурной политики на транснациональном, национальном и местном уровнях»¹⁰. В Плане действий, принятом на Всемирном саммите по устойчивому развитию, состоявшемся в 2002 году в Йоханнесбурге, особо подчеркивается насущная необходимость создания интегрированной политики в транспортном секторе и содержится призыв к правительствам разных стран развивать «на национальном, региональном и местном уровнях интегрированный подход к разработке политического курса в области транспортных услуг и систем, способствующих устойчивому

⁹ Венская Декларация и Программа Совместных Действий (POJA).

¹⁰ Лондонская Хартия по транспорту, окружающей среде и здоровью и План действий.

развитию, включая политику и планирование в области землепользования, инфраструктуры, систем общественного транспорта и доставки товаров» (ООН, 2002: параграф 21).

7 В странах Европейского Союза интеграция вопросов окружающей среды в другие сферы политики стоит на повестке дня с начала 1980-х годов, а со времени успешного принятия поправок к Договору о Европейском Союзе, в особенности после подписания в 1997 году Амстердамского договора¹¹, важность этого направления возросла еще более. Год спустя, на состоявшемся в 1998 году Европейском Совете в Кардиффе, главы государств призвали к созданию специальных стратегий интеграции вопросов, касающихся окружающей среды, в различные сферы политики (так называемый «Кардиффский процесс»), начав с таких секторов, как транспорт, энергетика и сельское хозяйство. В докладе ЕС по транспорту (European Transport White Paper) за 2001 год подчеркивается необходимость вклада транспортного сектора в процесс устойчивого развития в свете положений Кардиффского процесса (Комиссия Европейских сообществ, 2001). Основное обращение Европейской Конференции Министров Транспорта (ЕКМТ), касающееся политики в области устойчивого развития городского транспорта, разработанное по итогам реализации проекта ЕКМТ по Реализации политики в области устойчивого развития городского транспорта, содержит призыв к координированным действиям в сфере политики городского землепользования, передвижений, охраны здоровья и окружающей среды (ЕКМТ, 2002).

8 Если говорить коротко, то вопрос формирования интегрированной политики приобретает все большее значение, и особенно это касается транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, однако пока что прогресс в этом направлении идет достаточно медленными темпами. В какой-то степени такое положение объясняется сущностью структуры и стилями работы органов государственного управления, но, наверное, самой главной причиной здесь является то, что формирование интегрированной политики - это процесс, который трудно реализуется, нелегко осмысливается и которому во многих органах государственного управления отдается довольно низкий приоритет.

Институциональные условия, благоприятствующие формированию интегрированной политики

9 Существует множество институциональных условий, которые могут способствовать формированию интегрированной политики, однако никакое отдельно взятое решение его обеспечить не сможет. До настоящего времени одним из наиболее детальных документов на

¹¹ В Статье 6 Амстердамского договора говорится, что интеграция вопросов охраны окружающей среды в формирование политики других секторов является одним из главных средств достижения устойчивого развития.

тему формирования интегрированной политики является отчет ОЭСР по вопросам последовательной политики (концепция, очень близкая по смыслу к понятию интегрированной политики). В этом отчете названы восемь основных «инструментов для обеспечения последовательной политики» - к ним относятся политическое руководство, стратегические рамки/приоритеты, анализ и управление информацией, структуры политической координации, процессы политической координации, координация бюджетной политики, реализация политики и административная культура (см. Врезку 1).

10 В Отчете Секретариата Кабинета министров Великобритании за 2000 год по вопросам управления в области межведомственной политики и услуг обозначен ряд способов содействия реализации межведомственной политики и совместной деятельности (Секретариат Кабинета министров Великобритании, 2000). Спектр предлагаемых в этом документе способов содействия очень широк - от простого обмена информацией и соответствующими механизмами в целях организации консультаций между различными ведомствами и до создания новых или объединенных организационных структур и бюджетов. В этом отчете указаны следующие виды межведомственного взаимодействия и механизмов совместной работы:

- проведение организационных изменений
- слияние структур и бюджетов
- создание совместных команд (виртуальных или реальных)
- создание объединенных бюджетов
- создание совместных механизмов управления
- определение общих задач и показателей результатов работы
- проведение консультаций, направленных на обеспечение максимальной синергии и достижение наиболее разумных компромиссов
- обмен данными в целях повышения взаимной информированности

11 В некотором смысле с содержанием упомянутого выше отчета согласуется анализ, который осуществил в 2002 году Линг (Ling): он касается деятельности, проводимой в Великобритании государством, общественными организациями и частным сектором, и содержит описание четырех различных путей достижения более интегрированных решений на практике:

1. новые виды организации (например, культура и ценности, информация и обучение)
2. новые виды ответственности и стимулов (например, общие конечные цели и показатели оценки результатов работы)
3. новые пути предоставления услуг (например, совместные консультации и вовлечение в работу)

4. новые пути совместной работы организаций (например, общее руководство, объединенные бюджеты, слияние структур и создание совместных команд)

Врезка 1: Инструменты ОЭСР по формированию последовательной политики

Опыт стран-участниц ОЭСР позволил извлечь несколько практических уроков, на базе которых были определены следующие основные инструменты в области формирования последовательной политики. Они представляют собой определенные организационные концепции, которые, в приложении к соответствующим структурам, процессам и методам работы, доказали свою эффективность в вопросах обеспечения более последовательной политики государств с различными политическими и административными традициями. Какие-то из этих концепций могут на первый взгляд показаться довольно очевидными, но это впечатление обманчиво. На самом деле, как показывает опыт, для того чтобы успешно внедрить эти концепции на практике, необходима долгая и кропотливая работа и очень осторожное и тщательное увязывание их с юридическими, административными и политическими требованиями, существующими в системе каждого государства.

- Одним из необходимых условий и предпосылок формирования последовательной политики и инструментом для ее создания является воля политического руководства.
- Обеспечению согласованности стратегий в отдельных областях с государственными целями и приоритетами способствует определение рамочной политической концепции.
- Лицам, принимающим решения, необходима консультативная помощь, основанная на ясном формулировании и грамотном анализе соответствующих вопросов, а также четкие указания в отношении возможных несоответствий.
- Существенным фактором, способствующим формированию последовательной политики на горизонтальном уровне, является наличие централизованных возможностей проведения анализа и координации действий.
- Выявить возможные несоответствия и добиться большей последовательности помогут механизмы, позволяющие уже на раннем этапе предвидеть, обнаруживать и разрешать противоречия между различными стратегиями.
- Процесс принятия решений должен быть организован таким образом, чтобы он обеспечивал эффективное урегулирование политических приоритетов с императивами бюджетной политики.
- Процедуры реализации и механизмы мониторинга должны учитывать возможность корректировки стратегии с учетом прогресса, появления новых

знаний и изменения сопутствующих обстоятельств.

- Укреплению последовательной политики будет содействовать такая культура административной работы, которая способствует межведомственному сотрудничеству и регулярному диалогу между различными сообществами, участвующими в разработке политических курсов.

Источник: ОЭСР (1996)

12 В одном из последних материалов, опубликованных Европейским Агентством по окружающей среде, описаны культура административной работы и практические методы, касающиеся интеграции политики в области окружающей среды, и проанализированы некоторые из основных применяемых стилей управления (Европейское Агентство по окружающей среде, (ЕЕА) 2005а). В этом документе рассматриваются институциональные структуры и методы практической работы, применяемые в 25 странах-членах ЕС, в странах-кандидатах в ЕС, в странах, подавших заявку на участие в ЕС, в странах, входящих Европейскую Ассоциацию Свободной Торговли (ЕАСТ), и в странах ВЕКЦА. Основное внимание в данном отчете уделяется административной культуре и практическим методам работы, применяемым на национальном уровне. Авторы отчета утверждают, что органы государственного управления – с учетом их роли в формулировании политического курса (разработка решений, которые впоследствии принимаются парламентами стран) и ответственности за реализацию и исполнение политических решений - выполняют важную функцию в области формирования интегрированной политики. В этом отчете признается, что, несмотря на ту важнейшую роль, которую играют административные/организационные аспекты, формирования интегрированной политики невозможно достичь только лишь путем внесения каких-то административных/организационных изменений (некоторые другие предпосылки, необходимые для формирования интегрированной политики, определены в сопроводительных документах к отчету Европейского Агентства по окружающей среде¹²). Кроме того, в данном отчете Европейского Агентства по окружающей среде освещены вопросы различий национальных и региональных административных культур и стилей управления в разных странах, и указано, что при оценке существующих практических методов работы и возможностей переносимости опыта других стран эти аспекты подлежат внимательному и тщательному изучению. В отчете утверждается, что в Европе существует, условно говоря, четыре группы стилей государственного управления, которые авторы отчета обозначили в соответствии с теми странами, где они применяются, а именно - южно-

¹² Европейское Агентство по окружающей среде (ЕЕА), 2005b.

европейские страны, германоговорящие страны, англо-саксонские страны и страны Северной Европы (см. Приложение 5).

Интегрирование вопросов, касающихся транспорта, окружающей среды и охраны здоровья в процесс формирования политического курса: существующая институциональная практика

13 Существует целый ряд различных примеров институциональной практики, способствующей интеграции вопросов, касающихся транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, в процесс формирования политического курса. Ниже описаны некоторые ключевые примеры такого практического опыта. Главным образом они были выявлены посредством проведения интерактивного исследования деятельности национальных и региональных администраций в государствах-членах ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ (анкета и список респондентов приведены в Приложениях 6 и 7, соответственно)¹³ и групповых обсуждений на берлинском семинаре в январе 2006 года.

1. Содействие созданию системы совместных организационных механизмов и совместной ответственности и отчетности

14 Если говорить о *механизмах, способствующих горизонтальному и вертикальному сотрудничеству*, то можно назвать несколько институциональных механизмов, которые могут быть эффективны с точки зрения совместного формирования политического курса.

¹³ Это исследование охватывало шесть основных тем, которые были в какой-то мере определены на основе закона Меткальфа в приложении к интеграции политических решений, инструментов ОЭСР по формированию последовательной политики, отчета Кабинета Министров Великобритании по вопросам управления в области межведомственной политики и услуг, а также выполненного Лингом (Ling) анализа совместной работы государства, общественных организаций и частного сектора, (см. предыдущий раздел отчета):

- Содействие созданию системы совместной ответственности и отчетности и координированности политики
- Нарращивание межсекторального потенциала и укрепление межсекторальных взаимоотношений
- Содействие разработке интегрированной политики
- Содействие реализации интегрированной политики
- Содействие проведению оценки интегрированной политики
- Примеры документов, демонстрирующих интегрированность политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья

Одним из вариантов является создание таких организационных механизмов, как межведомственные комитеты и комиссии, рабочих и руководящих групп, наличие которых может помочь собрать вместе членов различных министерств и содействовать горизонтальному сотрудничеству между различными ведомствами и/или секторами. Примерами тут могут служить межведомственная комиссия по устойчивому развитию в Болгарии, комиссии по устойчивому развитию и устойчивым производству и потреблению в Финляндии, межсекторальная экспертная группа по формированию национальной стратегии устойчивого развития в Литве, мальтийский межведомственный комитет по вопросам местного транспорта, окружающей среды и охраны здоровья и британский межведомственный руководящий комитет по вопросам окружающей среды и охраны здоровья. Кроме того, положительную роль в вопросах координации политики различных ведомств может сыграть централизованное руководство (в качестве примера здесь можно привести деятельность офиса Премьер-министра Финляндии). Те же функции могут выполнять и межсекторальные программы, предполагающие межведомственное сотрудничество в сферах разработки и реализации соответствующих мероприятий (например, в Литве такую роль в отношении Национального Плана действий по охране здоровья населения выполняет соответствующая межсекторальная программа). Однако подобных примеров, относящихся непосредственно к проблемам транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, пока что довольно мало. Исключения здесь составляют межсекторальные координационные группы и рабочие группы по реализации Общеευропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (THE PER) – например, те из них, которые действуют в Литве и Нидерландах.

15 Степень эффективности этих механизмов с точки зрения обеспечения с их помощью интегрированной политики очень сильно зависит от ряда условий. Одним из этих условий является наличие специально зарезервированного целевого бюджета, предназначенного для совместной работы по формированию политического курса (см. ниже). Важность и значимость совместных инициатив должна поддерживаться созданием системы совместной ответственности и отчетности. Дальнейшего укрепления деятельности в этом направлении можно будет ожидать, если предусмотреть для всех партнеров финансовое стимулирование/вознаграждение за их усилия, направленные на продвижение процесса формирования интегрированной политики. Второе условие касается создания общей системы аналитических показателей и параметров эффективности работы. Любое слияние или синтез систем показателей эффективности побуждает сектора к более полной и продуктивной работе над соответствующими аспектами своей политики и стимулирует достижение ими лучших результатов. Кроме того, немаловажная роль здесь принадлежит публичным дебатам с участием граждан и неправительственных организаций, поскольку у граждан и неправительственных организаций зачастую подход бывает более целостным, и они более критично настроены по отношению к реализации той или иной узкосекторальной политики.

Поэтому во многих случаях граждане и неправительственные организации могут рассматриваться как группы, поддерживающие формирование интегрированной политики.

2. Укрепление межсекторальных взаимоотношений и повышение информированности

16 В целях укрепления вертикальных или горизонтальных рабочих взаимоотношений можно прибегнуть к помощи *политики в области человеческих ресурсов* - например, применить такой метод работы с кадрами, как ротация должностей. Правда, пока что известно немного примеров того, что это метод широко используется. Так, в Нидерландах действуют программа внутренней мобильности человеческих ресурсов и совместная программа обучения для сотрудников государственных органов; обе эти программы содействуют системе ротации должностей. В одних странах очень высоко ценятся специалисты-профессионалы широкого профиля, в то время как в других более желательной считается узкая специализация. Узкая специализация и так называемая «секторализация» действительно могут обеспечить стабильность персонала, работающего в государственных органах, но в то же время - вследствие фрагментированности задач и методов их решения - иногда они препятствуют развитию стратегического мышления, творческого и инновационного подхода к разработке политического курса. Кроме того, узкая специализация и секторализация могут стать теми препятствиями, которые стоят на пути перемен, которые могут восприниматься как нечто, подрывающее роль, значимость и влияние тех или иных должностей. Типичными способами создания возможностей для межсекторального сотрудничества является организация *семинаров* и другая *образовательная деятельность*.

17 Что касается мониторинга согласованности политики различных секторов с целями устойчивого развития, то в некоторых странах созданы такие *схемы управления*, при которых в рамках отдельных министерств имеются соответствующие организационные структуры, отвечающие за мониторинг и оценку работы над межведомственными вопросами – такими как проблемы охраны окружающей среды и вопросы устойчивого развития. Примерами здесь могут служить Бельгия, где в каждом федеральном министерстве есть соответствующая структура, отвечающая за устойчивое развитие и обеспечение соответствия всех видов национальной секторальной политики национальному плану устойчивого развития, а также Ирландия, где в Министерстве транспорта имеется отдел устойчивого развития. В таких структурах часто работают команды специалистов широкого профиля. Если говорить о примерах на местном уровне, то в некоторых странах - например, в Германии, - есть команды, работающие в рамках программ «Местная повестка дня на XXI век» («Local Agenda 21»), и в состав таких команд также часто входят специалисты достаточно широкого профиля.

18 Примеры существующих в настоящее время *механизмов обмена и внедрения наилучшего передового практического опыта* в области транспорта, охраны здоровья и окружающей среды главным образом ограничиваются случаями обмена успешным практическим опытом на национальном уровне; исключение здесь составляют некоторые европейские инициативы в сфере транспортной политики и охраны окружающей среды (например, европейская инициатива «Civitas»¹⁴, база данных «European Local Transport Information Service» – ELTIS¹⁵, и две программы ОЭСР: Программа развития экологически устойчивого транспорта «Environmentally Sustainable Transport Programme»¹⁶ и Программа развития экологически устойчивого транспорта в Центральной и Восточной Европе «Environmentally Sustainable Transport in Central and Eastern Europe Programme»¹⁷). Механизмов обмена и внедрения наилучшего передового опыта, явно ориентированных на вопросы транспорта и охраны здоровья, в настоящее время мало, и поэтому особую роль здесь приобретает работа Координационного Центра Общеευропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (THE PEP). Деятельность в рамках инициативы «Местная повестка дня на XXI век» обеспечивает механизм обмена и внедрения наилучшего практического опыта в нескольких странах на национальном уровне (примером здесь может послужить Германия). В Литве Министерство охраны окружающей среды организовало конкурс и отобрало примеры успешного практического опыта. Стимулировать обмен передовым практическим опытом может также создание сетей городов, организованных по какому-то определенному принципу. В качестве примера можно привести проект ВОЗ «Здоровые города» и действующую в Германии программу Немецкая сеть социальных городов (German Social Cities Network).

Хорошим механизмом обмена и внедрения передового опыта являются исследовательские проекты (которые часто финансируются европейскими фондами); правда, им часто сопутствуют проблемы, касающиеся сопоставимости данных и доступа к информации (после завершения проектов доступ к информации зачастую становится более трудным). Механизм отчетности по проблемам транспорта и окружающей среды Европейского агентства по окружающей среде (TERM), основывающийся на определенной системе контрольных показателей, является еще одним хорошим способом обмена и внедрения передового практического опыта в области транспорта и охраны окружающей среды; правда, рамки этого механизма ограничиваются, главным образом, участием государств-членов Европейского Союза.

¹⁴ <http://www.civitas-initiative.org>

¹⁵ <http://www.eltis.org>

¹⁶ <http://www.oecd.org>

¹⁷ <http://esteast.unep.ch>

19 Наконец, существует множество способов обеспечения содействия *диалогу и информационному обмену между секторами*. Одним из важных способов содействия такому диалогу и информационному обмену между секторами, является экологический мониторинг и отчетность (например, отчеты о состоянии окружающей среды и отчеты о результатах мониторинга в области устойчивого развития), особенно в тех случаях, когда такая отчетность содержит оценку деятельности отдельных секторов.

3. Связь разработки интегрированной политики с ее реализацией

20 В настоящее время *интегрированных национальных стратегий*, касающихся исключительно вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, мало. Однако в национальные планы и стратегии устойчивого развития некоторых стран эти (и другие) сектора все-таки включены (в качестве примеров можно привести Албанию, Чешскую Республику, Финляндию, Германию, Латвию, Литву, Сербию и Черногорию, Великобританию). Есть ряд стратегий, которые главным образом ориентированы на проблемы транспорта и окружающей среды (например, Национальная стратегия Финляндии по изменению климата и энергетике и Национальная стратегия Ирландии по изменению климата). Кроме того, существуют примеры интегрированных стратегий, в которых основное внимание уделяется проблемам окружающей среды и охране здоровья, но вопросам транспорта отводится небольшая роль; здесь, в частности, можно упомянуть национальные планы по охране окружающей среды и охране здоровья, которые приняты в Албании, Бельгии, Финляндии, Нидерландах и в республике Македонии. В некоторых из упомянутых выше документов содержатся конкретные *количественные цели в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья* (например, стратегии устойчивого развития Германии, Литвы и Сербии и Черногории). В ряде политических документов разных стран можно найти и другие конкретные цели – в качестве примеров таких документов можно привести Национальный план действий Албании в области охраны здоровья и окружающей среды, принятые в Финляндии рекомендации по охране окружающей среды для транспортного сектора на период до 2010 года, а также проект национальной транспортной стратегии Мальты.

21 Гораздо чаще можно наблюдать действие *механизмов, позволяющих предвидеть, обнаруживать и разрешать противоречия между различными политическими курсами* в разных секторах или на разных уровнях принятия решений. Сюда относятся внутренние консультации (см. ниже), стратегическая экологическая оценка методов и программ (применяемая в таких странах, как Чешская Республика, Финляндия, Германия, Венгрия, Литва, Мальта, Нидерланды, Великобритания) и, реже, оценка воздействия на здоровье (Литва, Мальта, Нидерланды, Сербия и Черногория). Еще одним механизмом, позволяющим

предвидеть, обнаруживать и разрешать противоречия между различными политическими курсами, являются совместные конференции различных министерств. Так, например, в Бельгии проводятся совместные конференции министерств по вопросам охраны окружающей среды и здоровья и по вопросам охраны окружающей среды и мобильности. В Сербии и Черногории учреждены различные совместные межминистерские конференции и координационные комитеты (например, по вопросам окружающей среды и здоровья, окружающей среды и транспорта, окружающей среды и энергетики), задачей которых является урегулирование противоречий между соответствующими секторами.

22 Однако реальную трудность в большинстве случаев представляет вопрос обеспечения эффективной реализации совместных межсекторальных планов. Оформление, одобрение и введение в силу тех или иных политических курсов и стратегий еще не гарантирует их успешной реализации. Поэтому важнейшим аспектом здесь является именно воплощение принятых решений на практике. Кроме того, для успешной реализации принятой политики и проведения необходимых мероприятий требуются соответствующие ресурсы и адекватная система стимулирования.

4. Содействие реализации интегрированной политики

23 Содействовать интегрированности политики могут *системы распределения финансовых ресурсов*. Однако в реальности такие системы действуют в очень небольшом числе стран. К примеру, в Нидерландах существует совместный бюджет на исследования и проведение мероприятий в рамках национальной программы действий в области окружающей среды и охраны здоровья (от министерств здравоохранения и охраны окружающей среды). В Швеции правительство ставит цели, достижение которых предполагает выход за рамки отдельных министерств и бюджетов, а в бюджетной системе, по крайней мере, на начальном этапе, средства ассигнуются на соответствующие сферы политики, а не передаются в распоряжение отдельных ведомств¹⁸.

24 Способствовать интегрированности политики могут также *межведомственные рабочие группы*, отвечающие за реализацию политики, однако в этой области, опять же, действующих примеров очень мало. Пока что распределение финансовых ресурсов часто носит секторальный характер, и реализация политики осуществляется именно на секторальном, а не на межсекторальном уровне. Инициатива «Местная повестка дня на XXI век» в каких-то случаях подразумевает участие межсекторальных рабочих групп,

¹⁸ Информация, касающаяся Швеции, взята из отчета Офиса Кабинета министров Великобритании (2000).

ответственных за реализацию политики, однако примеров широкомасштабной межсекторальной работы в этой области пока крайне мало.

25 В основе проблем, связанных с реализацией интегрированной политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, лежит нерешительность политиков и глав бюрократических министерств и ведомств; у них не хватает политической воли для того, чтобы всерьез пойти на такие перемены, которые выходили бы за рамки интересов и ответственности тех должностей, которые они непосредственно занимают. Во многих случаях залогом успеха в реализации интегрированной политики является именно приверженность политиков и глав соответствующих министерств и ведомств тем идеалам и ценностям, которые лежат в основе такой политики. Иногда в принятии решений движущими факторами становятся законодательные нормы и/или фонды, однако зачастую необходима доля идеализма и способности пойти на риск. Введение в Лондоне платы за пользование автомобильными дорогами и учреждение в Боготе «Дня без машин» - это как раз те примеры, которые наглядно демонстрируют, как некоторый идеализм и способность пойти на политический риск помогли добиться успеха в задуманных начинаниях. В обоих этих городах и общественным деятелям, и частным лицам не верилось, что возможно добиться столь резких перемен, и казалось, что сначала сопротивление просто непреодолимо. Однако эти меры не стали откладывать в долгий ящик: они действительно были реализованы и с тех пор приняты повсеместно. Чтобы интегрированная и устойчивая политика достигла успеха, соответствующие институциональные механизмы должны получить поддержку со стороны энергичных и решительных должностных лиц и политиков. Следует отдать должное личной приверженности этих людей делу и идеалам и признать, что это один из ключевых факторов, способствующих достижению желаемых перемен. И это отнюдь не означает, что должностные лица и сотрудники государственных органов должны при этом игнорировать политические прерогативы; это означает лишь, что конструктивные и основанные на выбранных ценностях подходы могут помочь государственным и исполнительным органам руководить процессом перемен в соответствии с принятыми политическими решениями.

5. Содействие проведению оценки интегрированной политики

26 *Механизмы межсекторального мониторинга и оценки проводимой политики и программ* предполагают методы прогнозного анализа, основанного на использовании ожидаемых величин, – например, стратегическая экологическая оценка и оценка воздействия на здоровье (примеры см. в разделе выше – «Содействие разработке интегрированной политики»). В Германии, а также в Сербии и Черногории частью процесса стратегической экологической оценки является оценка экологического риска. Оценка воздействия регулирования (RIA), которая используется в Великобритании, считается еще одним механизмом прогнозного *межсекторального мониторинга и оценки проводимой политики и*

программ. Оценка воздействия регулирования представляет собой инструмент для оценки затрат, выгод и рисков любых предполагаемых регулятивных актов; такая оценка применяется по отношению ко всем изменениям политического курса, которые могут оказать влияние на государственный, частный и добровольческий сектора, благотворительные организации и предприятия малого бизнеса. Эта оценка включает такие аспекты, как устойчивое развитие и воздействие на здоровье. Индикаторы, характеризующие устойчивое развитие, также являются одним из средств оценки прогресса в отношении некоторых показателей, касающихся транспорта, состояния окружающей среды и охраны здоровья; правда, оценки устойчивого развития редко относятся к политике в какой-то одной конкретной области, а это означает, что на их основе оценить эффект той или иной политики в каком-то одном секторе, как правило, не представляется возможным. Однако если речь идет об охране здоровья, то зачастую ограничениями этих оценок является то, что в них принят довольно узкий взгляд на вопросы здравоохранения. Например, в эти оценки не включены такие аспекты, как влияние на уязвимые группы населения, воздействия психологического характера и влияние таких факторов, как шум или ограниченная подвижность. То, что в большинстве стран вопросы оценки воздействия на здоровье и вовлеченности в этот процесс экспертов в области здравоохранения остаются в плоскости добровольных решений, является еще одним фактором, ограничивающим ту степень, в которой соображения, связанные с вопросами охраны здоровья, могут интегрироваться в процесс принятия решений.

27 Зачастую эффективность таких механизмов и их воздействие на возникающие противоречия между политическими курсами, основными движущими силами которых являются либо только экономические, либо только коммерческие факторы, можно существенно повысить, если *отвести достаточно весомую роль в процессе оценки и в создании соответствующих критериев для этой оценки неправительственным и общественным организациям.* В одних странах это более распространено, в других - менее. В некоторых государствах гражданское общество более развито и более активно, и там для граждан достаточно привычно открыто выражать свои взгляды и в некоторой степени влиять на государственную политику, в то время как в других странах граждане и группы общественности, объединенные общими интересами, более слабы и/или более пассивны и не чувствуют себя способными как-то критиковать планы или вмешательства со стороны своих правительств.

28 Механизмы межсекторального мониторинга и оценки фактических показателей также могут способствовать формированию интегрированной политики, однако практических примеров, подтверждающих этот тезис, мало. Одним из примеров здесь может служить Бельгийский национальный план действий по гигиене окружающей среды и охране здоровья, где оценке подлежали фактические результаты. В качестве других примеров можно привести стратегии и планы ряда стран, касающиеся проблем изменения климата и/или устойчивого

развития и фактические показатели которых также подлежали оценке (Бельгия, Финляндия, Германия, Ирландия, Литва, Великобритания)

6. Эффективные методы демонстрации интегрированной политики

29 В ряде стран (например, в Чешской Республике, Финляндии, Германии, Латвии, Литве, Сербии и Черногории, Великобритании) определенные шаги в направлении создания интегрированной политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья иллюстрируют *стратегии и планы устойчивого развития*. Сюда же относятся и всевозможные конкретные документы, касающиеся двух секторов – к примеру, различные национальные планы в области здравоохранения и охраны окружающей среды (как в Бельгии, Чешской Республике, Сербии и Черногории, бывшей югославской республике Македонии), планы действий в области устойчивого развития транспорта (как в Албании) и национальные планы действий в области здравоохранения и охраны окружающей среды (как в Болгарии).

30 Интересен также опыт ряда городов, которые в результате устойчивого развития смогли добиться улучшения своего имиджа. В этом смысле некоторые местные администрации могут выступать на международных форумах как представители привлекательных для жизни и устойчиво развивающихся городов. Общей характеристикой многих из этих городов являются применяемые там способы коммуникации: в таких городах развит не аналитический, а маркетинговый подход к «продаже» своей политики политическим деятелям, обществу и «внешнему миру».

Перенесение политического и практического опыта

31 После того как были проанализированы всевозможные примеры институциональных структур и практических методов, способствующих формированию интегрированной политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, рассматриваются возможности перенесения некоторых видов накопленного опыта в области политики и практики (а также уроков, которые были извлечены на основе этого опыта). Несколько примеров институциональных структур и практических методов, способствующих формированию интегрированной политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, а также связанные с этим насущные вопросы, которые необходимо принимать в расчет при возможном «заимствовании» или применимости этих структур и методов по отношению к другим государственным органам, приведены в Таблице 1.

32 При рассмотрении возможностей заимствования опыта очень важно понимать, что переноситься может целый ряд политических и практических методов и связанных с ними уроков, включая те из них, которые были извлечены из практики, анализа общих идей, методологии и идеологии, аналитических моделей и политических рамок, целей и механизмов реализации политики, опыта проведения программ и проектов, административных структур и юридической базы. Вообще говоря, меньше всего усилий требует перенесение опыта, касающегося извлеченных уроков, общих идей, методологии и/или идеологии, а наиболее трудным процессом в том смысле является перенесение опыта административных структур и юридической базы.

Таблица 1: Институциональные структуры и практические методы, способствующие формированию интегрированной политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, и ключевые моменты, касающиеся заимствования опыта

	Примеры	Ключевые моменты, касающиеся заимствования опыта
Содействие созданию системы совместной ответственности и отчетности и координированности политики	<ul style="list-style-type: none"> • Межведомственные комитеты и комиссии, рабочие и руководящие группы • Функции централизованного руководства в правительстве • Межсекторальные программы, подразумевающие сотрудничество различных министерств и ведомств 	<ul style="list-style-type: none"> • Многие из этих примеров зависят от разделения ответственности в правительстве (горизонтально) и между различными уровнями (вертикально)
Укрепление межсекторальных взаимоотношений и повышение информированности	<ul style="list-style-type: none"> • Политика в области человеческих ресурсов – например, ротация должностей • Семинары и другая образовательная деятельность • Организационные единицы в рамках министерств, отвечающие за мониторинг и оценку результатов межведомственной работы • Обмен передовым опытом и инициативы в области наилучших практических методов работы • Экологический мониторинг и отчетность 	<ul style="list-style-type: none"> • Межпрофессиональный обмен может зависеть от культурных различий • Эффективность работы межсекторальных организационных единиц зависит от разделения ответственности в правительстве (горизонтально)
Связь разработки интегрированной политики с ее реализацией	<ul style="list-style-type: none"> • Интегрированные стратегии и количественные цели в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья • Стратегическая экологическая оценка • Оценка воздействия на здоровье 	<ul style="list-style-type: none"> • Большие культурные различия в применении количественных характеристик и показателей эффективности политики • Различия в роли и масштабах методов оценки влияния в

	<ul style="list-style-type: none"> • Совместные межминистерские конференции • Совместные комитеты и комиссии, рабочие и руководящие группы • Внутренние и внешние консультации 	<p>разных странах</p> <ul style="list-style-type: none"> • На характер процесса консультаций влияет степень вовлеченности в него граждан той или иной страны
Содействие реализации интегрированной политики	<ul style="list-style-type: none"> • Объединенные бюджеты для реализации мероприятий, проводимых в рамках принятого политического курса • Цели, достижение которых предполагает выход за рамки отдельных министерств и бюджетов • Ассигнование финансовых средств на соответствующие сферы политики, а не передача их в распоряжение отдельных ведомств • Межсекторальные рабочие группы, отвечающие за реализацию политики 	<ul style="list-style-type: none"> • Объединенные бюджеты и общие цели должны быть увязаны с процессом реализации политики • Зависимость межсекторальной и межпрофессиональной работы от культурных различий
Содействие проведению оценки интегрированной политики	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегическая экологическая оценка • Оценка воздействия на здоровье • Показатели устойчивого развития • Оценка фактических результатов в соответствии с межсекторальными критериями 	<ul style="list-style-type: none"> • Различия в роли и масштабах методов оценки влияния в разных странах • Оценка должна быть связана с процессом формирования политического курса
Эффективные методы демонстрации интегрированной политики	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегии и планы устойчивого развития • 'Маркетинг' политических методов 	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегии устойчивого развития должны быть увязаны с секторальной политикой • Маркетинг должен хотя бы частично соответствовать существующим реалиям и возможностям

33 Понять аспекты заимствования опыта поможет работа Роуза (Rose) (1993). Он выделяет семь «непредвиденных» возможностей воспользоваться чужим опытом – т.е. предпосылки, оказывающие влияние на то, можно ли будет перенести опыт той или иной политической инициативы с одной почвы на другую. В целом можно сказать, что чем меньше условий будет выполнено, тем труднее будет научиться тем или иным методам политики и тем труднее будет их перенесение. Эти условия заимствования политики состоят в следующем:

1. *уникальность* переносимой инициативы
2. *ресурсы*: наличие достаточного финансирования, персонала, работающего в сфере государственной службы, юридических механизмов
3. *организации*: насколько схожи организации «модели» (донора) и реципиента

4. *сложность* переносимой инициативы
5. *масштаб изменений*, которые повлечет переносимая инициатива
6. *взаимозависимость*: степень взаимной зависимости инициатив «модели» (донора) и реципиента
7. *ценности*: насколько схожи ценности у высших должностных лиц «модели» (донора) и реципиента

34 Можно добиться большего успеха в перенесении опыта в области политики и практики, если придерживаться ряда основных правил: десять из них приведены ниже во Врезке 2. Эти правила следует принять во внимание, прежде чем начать работу по перенесению того или иного опыта в области политики или практики. Несмотря на определенное искушение взять в качестве наилучшей модели и примера для подражания опыт тех стран, где в области интеграции политики было сделано уже довольно много, это может оказаться не той стратегией, которая должна быть уместна в том или ином конкретном случае. Одним из ключевых факторов, влияющих на успех перенесения опыта в области политики и практики, является схожесть политических и государственных интересов.

Врезка 2: Основные правила перенесения политического и практического опыта

1. Проведите реалистичное сравнение с соответствующими аналогами.
2. Примите во внимание институциональные различия – в том числе и тонкие – между страной-«моделью» и страной-реципиентом. В ходе фактической реализации той или иной политики даже незначительные институциональные различия могут оказывать очень серьезное влияние.
3. Подключите к процессу местных сторонников, которые могут воспользоваться имеющимися в их распоряжении механизмами, но не оказывайте давления.
4. Черпайте вдохновение из различных источников – и для того, чтобы лучше понять цели, и для того, чтобы создать пространство для маневра в переговорном процессе
5. Проявите чуткость и терпимость, когда сталкиваетесь с колебаниями и нерешительностью: в таких процессах исход дела никогда нельзя знать заранее.
6. Источником вдохновения должна быть не законодательная база, а общие идеи и программы действий: они позволяют применить более творческий и гибкий подход.
7. Будьте энергичны, если вам надо настоять на своем.
8. Будьте готовы к различным реакциям на новую политику со стороны участников процесса и научитесь понимать причины этих реакций.
9. Регулярно работайте с международными сообществами по обмену знаниями

(«Community of Practice») и осваивайте новые идеи и методы путем многостороннего взаимного обучения: это поможет вам лучше понять относительную ценность вашей собственной институциональной системы по сравнению с другими системами и найти те варианты, которые, по вашему мнению, будут способствовать ее улучшению.

10. Во время общения приводите примеры стран, регионов и городов, добившихся наглядных и конкретных успехов; не пытайтесь пропагандировать какие-то отвлеченные идеи - например, идею «интегрированной политики».

35 Помимо следования тем основным правилам, которые были перечислены выше, важно понимать, что гораздо больше шансов на успех в деле перенесения политического и практического опыта обеспечивает наличие настоятельных общественно-политических потребностей в переменах. Так, в некоторых странах ВЕКЦА потребность в интегрированной политике ощущается пока не слишком явственно, поэтому ее достижение там, а также перенесение опыта других стран на местную почву является особенно трудными задачами. В этой связи одним из важнейших первых шагов в этих странах становится разъяснение выгод и преимуществ интегрированной политики и убеждение политиков и общественности. Для того чтобы создать условия для перемен, необходимо наличие ряда политических деятелей и должностных лиц, готовых пойти на реализацию амбициозных целей, осознать современные тенденции и предпринять инновационные шаги.

Преодоление препятствий, стоящих на пути формирования интегрированной политики

36 Многие из тех препятствий, которые стоят на пути создания интегрированной политики, не связаны с какими-то характерными особенностями той или иной страны; как правило, для большинства стран они достаточно общие¹⁹. Однако пути преодоления этих препятствий в каждом конкретном случае могут быть различными. Можно выделить несколько общих видов препятствий, которые касаются таких аспектов, как ресурсы, поддержка, соотношение сил, трудовые навыки, информация, знания, образование, обучение и коммуникации. Ниже рассматриваются некоторые из основных путей преодоления этих препятствий.

¹⁹ Многие из этих препятствий были определены и обсуждались на семинаре по институциональным механизмам, обеспечивающим формирование интегрированной политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, который проводился 23-24 января 2006 года в Берлине.

37 Наличие поддержки (политической, профессиональной и общественной) и ресурсов - это те предпосылки, которые необходимы для формирования интегрированной политики и введения соответствующих механизмов, описанных выше. Распределение ресурсов в соответствии с общими целями, а не передача их в распоряжение отдельных ведомств, упростит успешную реализацию этих целей. Для формирования интегрированной политики важно также создавать совместные фонды, которые могли бы обеспечить межсекторальное сотрудничество, и организовывать совместные проекты. Кроме того, интегрированную политику необходимо поддерживать при помощи соответствующей системы стимулирования, способствующей межсекторальной работе и повышающей мотивацию специалистов из различных секторов, чтобы они стремились действовать и принимать решения совместно и на межсекторальном уровне преодолевать косность, характерную для существующих методов практической работы. Важную роль здесь могут сыграть также всевозможные тренинги, обучение и системы управления информацией (см. ниже). Более пристальная и детальная оценка экологических последствий и воздействия на здоровье человека, как обязательное условие, необходимое для получения национальной и международной финансовой поддержки крупных проектов (например, в области транспортной инфраструктуры), может способствовать укреплению интеграции между этими тремя секторами.

38 Наличие юридической базы для межсекторальной работы является важнейшим фактором для формирования интегрированной политики: организационная структура и система административной ответственности должны не только позволять, но и поощрять межсекторальное сотрудничество. Следует определить общие цели государства (включая цели на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы), достижение которых предполагает выход за рамки отдельных министерств и ведомств. Разумеется, это зависит от того, насколько приоритетной считается идея формирования интегрированной политики. Для того чтобы эта идея была признана приоритетной, необходим тщательный и всесторонний анализ затрат и выгод, связанных с формированием интегрированной политики, и результаты этого анализа следует в простой и понятной форме разъяснить и политикам, и специалистам в различных областях, и обществу (апеллируя такими понятиями, например, как сбережение затрат и влияние на жизнь людей). Официальное требование проведения оценок проектов и политики (например, стратегической экологической оценки и оценки воздействия на здоровье) и анализа их фактических результатов может способствовать более глубокой интеграции между транспортным сектором, сектором охраны окружающей среды и сектором здравоохранения. Привлечь более пристальное внимание к формированию интегрированной политики на национальном, региональном и местном уровнях могут официальные соглашения и политические обязательства, принимаемые на международных форумах (например, хартии, директивы и правила). Внимание к процессу реализации интегрированной политики едва ли не более важно, чем сам процесс формирования политического курса. В

конце концов, формирование интегрированной политики – это не самоцель, а процесс, который обеспечивает взаимную выгоду: улучшение здоровья населения, состояния окружающей среды и, в данном случае, доступности и досягаемости в связи с улучшением работы транспортного сектора.

39 Для формирования интегрированной политики важно наличие надежных и современных контрольных показателей и данных о межсекторальной работе, а также использование эффективных систем управления знаниями и информацией. Поддержку формированию интегрированной политики могут оказать также обмен передовым опытом и другие формы национального и международного информационного обмена. В равной степени важными факторами являются наращивание потенциала, тренинги и обучение. Свою роль в формировании интегрированной политики могут сыграть также услуги в области обмена информацией, особенно это касается баз данных, содержащих информацию о наиболее успешном практическом опыте, конкретных исследованиях и практических руководствах. То же относится и к всевозможным международным мероприятиям (семинарам, симпозиумам), на которых собираются представители всех секторов и которые способствуют установлению диалога между ними. Большое значение имеют также ясность и прозрачность в формулировании политического курса и процессе его реализации, в том числе обеспечение понятного и доходчивого разъяснения сущности имеющихся альтернатив, влияний и решений, а также открытый доступ к информации.

Заключение и предложения в отношении дальнейшей работы

40 Интегрированная политика обладает рядом потенциальных преимуществ. Например, она способствует синергии секторов (т.е. обеспечению взаимовыгодных решений), содействует достижению согласованности и последовательности политик различных секторов и сокращает возможное дублирование в процессе формирования политического курса. Необходимость создания интегрированной политики, особенно в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, признается все более широко. Однако добиться интегрированности политики - задача непростая, в особенности потому, что объемы информации и количество участников процесса, вовлеченных в формирование политического курса, все более растут. Полная интегрированность политики невозможна, но достижение определенных улучшений в этом направлении является, тем не менее, задачей вполне реальной. Одним из путей обеспечения большей интегрированности политики является создание соответствующих институциональных условий. Интегрированная политика должна рассматриваться не как самоцель, а как способ достижения практических результатов, которые одновременно удовлетворяют целям более чем одного сектора. Жизненно необходимым условием здесь является то, что все планы и политические установки должны

находить свое практическое воплощение. Содействие более широкой и равной заинтересованности в интегрированной политике среди политических деятелей и общества должно быть подкреплено ощущением необходимости перемен и готовности к ним, и для этого необходимы соответствующая информация, образование и обучение. Чтобы проиллюстрировать эту концепцию, нужны практические примеры. Важна также роль публичных дебатов с участием граждан и неправительственных организаций, поскольку у граждан и неправительственных организаций зачастую подход бывает более целостным, и они более критично настроены по отношению к реализации той или иной узкосекторальной политики.

41 Существует ряд институциональных условий и практических методов, способствующих формированию интегрированной политики. В государствах-членах ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ можно найти всевозможные примеры институциональных практик, которые поддерживают интеграцию политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья. Сюда относятся создание межсекторальных рабочих групп и комитетов, организация формализованной оценки и процедур аудита (например, стратегическая экологическая оценка, оценка воздействия на здоровье), механизмы централизованного руководства или мониторинга, механизмы обмена информацией и опытом (например, создание сетей городов и организация обмена наилучшим передовым опытом), политика в области подбора персонала и продвижения по службе, а также различные образовательные и обучающие программы. Можно привести целую серию документов, в которых отражены попытки добиться совместной работы различных секторов: одними из основных примеров здесь являются стратегии и планы устойчивого развития. В ряде случаев в этих документах содержатся межсекторальные цели и контрольные показатели. Зачастую формирование интегрированной политики стимулируют связывающие обязательства (например, необходимость проведения оценок воздействия). То же относится и к комплексным правительственным стратегиям – например, к планам устойчивого развития, особенно в случаях, когда они сильно связаны с работой отдельных ведомств и с их политикой.

42 В то время как институциональных условий и практических методов, которые могут способствовать формированию интегрированной политики, довольно много, единого решения здесь предложить нельзя. При рассмотрении возможностей внесения изменений в государственные структуры и практику следует в качестве контрольного перечня принять те институциональные условия и практические методы, которые были описаны в настоящем документе. Политическая воля и распределение ресурсов зачастую столь же важны в процессе создания интегрированной политики, что и сами институциональные механизмы, условия и практические методы. Укрепить эту политическую волю и приверженность

избранному курсу могут благоприятные институциональные условия, а дополнительное преимущество в этом направлении обеспечит активная позиция должностных лиц и политиков. Для того чтобы расположить к себе потенциальных сторонников перемен в политике и практике, необходимо организовать эффективный процесс общения, и использовать при этом как наглядные примеры, так и аналитические факты и данные. Нельзя сбрасывать со счетов и менее значимые факторы – например, наличие ключевых лиц или организаций (политиков-новаторов и предприимчивых политических деятелей). В этом смысле хорошей стартовой площадкой для этих лиц и организаций являются такие инициативы, как Общеввропейская программа по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (THE PEP). Тот факт, что механизмов обмена и внедрения наилучшего передового опыта, явно ориентированных на вопросы транспорта и охраны здоровья, в настоящее время мало, обуславливает также и особую роль Координационного Центра Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья.

43 Извлеченные уроки являются источником новых идей, касающихся разработки, реализации и оценки политики, и в настоящее время все больше используются в самых разных формах (обмен передовым опытом, развитие и инициативы). Ключом к успеху здесь является процесс перенесения и адаптации: он подразумевает не просто копирование чужого политического и практического опыта. Одним из ключевых факторов, влияющих на успех перенесения опыта в области политики и практики, является схожесть политических и государственных интересов. Существует ряд институциональных препятствий, которые стоят на пути создания интегрированной политики. Большинство из них не связаны с какими-то характерными особенностями той или иной страны; как правило, для большинства государств-членов Европейской экономической комиссии ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ они достаточно общие. К счастью, большая часть этих препятствий преодолима. Со многими из них можно успешно справиться путем создания благоприятных институциональных условий и введения соответствующих практических методов. Последовательность и согласованность секторальных политик будет обеспечена общими целями и приоритетами государства. Горизонтальной согласованности секторальных политик будет способствовать централизованная координация действий и надзор. Кроме того, ясные процедуры оценки и четкое формулирование сущности возможных альтернатив, воздействий и вероятных последствий сделает процесс принятия решений более прозрачным и поможет вывести как противоречия, так и синергии между секторами в плоскость открытого обсуждения и гласности.

44 Что касается перспектив на будущее, то есть разные пути дальнейшей работы над институциональными механизмами формирования интегрированной политики. В этом документе кратко описаны три возможных варианта. Во-первых, с помощью детального анализа конкретных случаев перенесения того или иного политического и практического

опыта можно получить более глубокое представление об этом процессе и сформулировать конкретные рекомендации в этой связи, которые будут полезны для формирования интегрированной политики. Так, например, во Вроцлаве недавно была учреждена новая система управления транспортом; ее создание было вдохновлено западноевропейскими примерами, а финансовую поддержку оказало правительство Германии. Это хороший пример, на основе которого можно исследовать решающие факторы, обеспечивающие успешное перенесение опыта других стран, и проанализировать возможность повторения подобного успеха где-либо еще. Во вторых, в дальнейшем можно будет более подробно изучить вопросы формирования вертикально интегрированной политики: ни проведение анкетирования, ни результаты работы различных семинаров не дали сколько-нибудь значимого объема информации по этому вопросу. Этот факт подтверждается также и тем, что на тему формирования вертикально интегрированной политики существует крайне мало научной и политической литературы. В-третьих, можно разработать и протестировать совершенно конкретные рекомендации, обучающие программы и меры по наращиванию потенциала, касающиеся организационных аспектов формирования интегрированной политики, - особенно для тех стран, где в настоящее время идет процесс институциональных реформ и где имеется политическая и общественная потребность в глобальных переменах. Главной целью здесь стала бы помощь в обеспечении большей информированности и во введении новых институциональных условий, благоприятствующих формированию интегрированной политики в будущем.

References

Agranoff, R. (1986). *Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. State University of New York Press, New York.

Cabinet Office (2000). *Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*. The Stationery Office, London.

Capano, G. (2003). Administrative traditions and policy change: When policy paradigms matter. The case of the Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration* 81(4) 781-801.

Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., Whittingham, P., Wistow, G. (1988). *Joint approaches to social policy: rationality and practice*. Cambridge University Press, Cambridge.

Christensen, T. (2000). The development and current features of the Norwegian civil service system. In: Bekke, H.A.G.M. and van der Meer, F.M. (eds.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.

ECMT (2002). *Implementing Sustainable Urban Travel Policies. Final Report*. OECD, Paris.

European Environment Agency (2005a). *Environmental policy integration in Europe. Administrative culture and practices* EEA Technical Report No 5/2005. EEA, Copenhagen.

European Environment Agency (2005b). *Environmental policy integration in Europe – state of play and an evaluation framework*. EEA Technical Report No 2/2005. EEA, Copenhagen.

Guyomarch, A. (1999). 'Public service', 'public management' and the modernisation of French public administration. *Public Administration* 77 (1) 171-193.

Hammerschmid, G. and Meyer, R. (2003). Current initiatives and central actors in the Austrian administrative reform process. Paper presented at the EGPA Annual Conference, Oeiras, 3-6 September 2003.

Huxham, C. (ed.) (1996). *Creating Collaborative Advantage*. Sage, London.

Knill, C. (1998). European Policies: the impact of national administrative traditions. *Journal of Public Policy* 18(1) 1-28.

Knill, C. (1999). Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy* 19(2) 113-139.

Kickert, W.J.M., Klijn, E-H. and Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Sage, London.

Liefferink, D. and Andersen, M.S. (1998). Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy* 5(2) 254-270.

Ling T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration* 80(4) pp.615-642.

Metcalfe, L. (1994). International policy coordination and public management reform *International Review of Administrative Sciences* 60 pp.271-290.

Mulford, C.L. and Rogers D.L. (1982). Definitions and Models. In: Rogers, D.L. and Whetten, D.A. (eds.) *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames.

OECD (1996). *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*. OECD Public Management Occasional Paper No 12. OECD, Paris.

Peters, B.G. (2000). *Politics of Bureaucracy*. Routledge. Florence.

Rogers, D.L. and Whetten, D.A. (1982). *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames.

Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham House, Chatham (NJ).

Torres, L. (2004). Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. *Australian Journal of Public Administration* 63(3) 99-112).

United Nations (2002). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. United Nations, New York.

Warren, R.L., Rose, S.M. and Bergunder, A.F. (1974). *The structure of Urban Reform*. Lexington Books, Lexington.

Wilkinson, D. and Appelbee, E. (1999). Implementing holistic government: joined-up action on the ground. Policy Press, Bristol.

World Commission on Environment and Development (1987), Our Common Future. Oxford University Press, Oxford.

ANNEX 1: PROGRAMME OF THE STAKEHOLDER WORKSHOP ON INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR POLICY INTEGRATION, BERLIN, 23-24 JANUARY 2006

Monday, 23 January 2006	
09:00	Registration
09:30	Welcome and introduction <i>Thomas Holzmann, deputy president, Federal Environmental Agency, Germany</i> Transport, Health and Environment Pan-European Programme (THE PEP) - outline of the project and introduction to the workshop <i>Tea Aulavuo, UNECE; Francesca Racioppi, WHO Europe</i>
Session 1: Institutional arrangements promoting policy integration <i>chair: Nigel Dotchin, Department for Transport, UK, Chairman of THE PEP Steering Committee</i>	
10:00	Administrative culture and practice in the pan-European region: how far does this support environmental policy integration? <i>Jock Martin, European Environment Agency EEA</i>
10:20	Policy integration tools and institutional arrangements across three sectors and levels of government: current situation in UNECE and WHO-Europe member states <i>Dominic Stead, Delft University of Technology, Netherlands</i>
10:40	Questions
10:50	Coffee
11:15	4 examples from practice <i>Albania (M. Mima), Georgia (N. Tkhilava), Denmark (N. Jensen), Russia (Y. Kunin)</i>
12:00	Questions
12:15	Lunch
13:15	Small group discussions: introduction to method and topics
13:25	Small group discussions, addressing in particular questions such as: <ul style="list-style-type: none"> • What is necessary for horizontal policy integration? • What is necessary for vertical integration? • How important are framework conditions in the different countries in implementing more integrative approaches? What are these conditions? • What lessons can be learnt from present experience? • What arrangements have the greatest effects? The discussions will focus on national strategies, goals and action plans, on administrative culture and practice, on financial allocation, training and capacity building, on monitoring and assessment.
15:15	Report back from small group discussions
Session 2: Barriers and bottlenecks to policy integration <i>chair: Rainer Fehr, (North Rhine-Westphalia) Institute of Public Health, Germany</i>	

16:00	Barriers and bottlenecks to implementing policy integration <i>Axel Friedrich, Federal Environmental Agency, Germany</i>
16:20	Questions
16:30	Small group discussions, addressing in particular questions such as: <ul style="list-style-type: none"> • Barriers to vertical integration • Barriers to horizontal integration • Country specific barriers (if any) • Responses to policy integration The discussion will focus on administrative and political culture and structures, on financing/budget conditions, on monitoring and reporting
18:00	Session ends
19:30	Informal reception
Tuesday, 24 January 2006	
Session 3: Learning from each other: Supportive institutional arrangements for policy integration <i>chair: Axel Friedrich, Federal Environmental Agency, Germany</i>	
09:00	Report back from small group discussions
09:40	To what extent can policies and institutional arrangements be transferred? <i>Martin de Jong, Delft University of Technology, Netherlands</i>
10:00	Transferring policies - lessons from European research <i>Carlo Sessa, ISIS, Italy</i>
10:20	Questions
10:30	4 examples from practice <i>Denmark (M. Fischer), Germany (Bremen: M. Glotz-Richter), Czech Republic (Prague: J. Mach; Brno: I. Draholova)</i>
11:30	Questions
11:45	Small group discussions, addressing in particular: <ul style="list-style-type: none"> • Challenges for / bottlenecks to transfer • Advantages of international cooperation /exchange of experience • Conditions for successful exchange and transfer • Examples of transfer
13:15	Lunch
14:30	Report back from small group discussions
Session 4: The way forward - dissemination, information and training <i>chair: Carlos Dora, WHO</i>	
15:15	What do decision-makers need? <i>Carlos Dora, WHO</i>
15:35	What next?: Plenary discussion on the needs of decision makers, conclusions and recommendations

16:30	Workshop closes
-------	-----------------

ANNEX 2

Транспорт. Охрана здоровья. Окружающая среда. Институциональные механизмы для формирования интегрированной политики.

Результаты семинара в рамках Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья. Берлин, 23 – 24 января 2006 г.

Dr. Ганнс-Уве Шведлер [Hanns-Uve Schwedler], Берлинская Европейская академия окружающей среды в городах.

В настоящем докладе изложены результаты семинара, проведенного в рамках Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья. (Германское) Федеральное агентство по окружающей среде поручило Берлинской Европейской академии окружающей среды в городах подготовить и провести это мероприятие. В его организации участвовали:

- Берлинская Европейская академия окружающей среды в городах;
- Федеральное агентство по окружающей среде Федеративной Республики Германия;
- Дельфтский технологический университет;
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций;
- Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, представляющее Секретариат Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья.

1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ЦЕЛИ, ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ, МЕТОДИКА.

Общеввропейская программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья создает общие рамки для сотрудничества между представителями трех секторов – транспорта, охраны здоровья, охраны окружающей среды – в 55 европейских странах, которое направлено на стимулирование устойчивого развития транспорта в общеввропейском регионе. Данный семинар – элемент проекта Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья «Институциональные механизмы, обеспечивающие интегрированную политику и интегрированное принятие решений в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья».

Цель данного семинара состояла в сборе информации из различных европейских стран и обмене опытом между его участниками, а также в обсуждении существующих на сегодня концепций и их ограничений. Семинар включал пленарные заседания (с презентациями и небольшими дискуссиями) и работу в составе групп (групповые дискуссии в небольшом кругу). Семинар состоял из четырех тематических секций:

- Институциональные механизмы, стимулирующие формирование интегрированной политики.

- Препятствия и ограничения для формирования интегрированной политики.
- Учиться у партнеров: институциональные механизмы, обеспечивающие формирование интегрированной политики.
- Будущая работа: Популяризация, информация, обучение.

В презентациях по этим темам был дан обзор актуальной обстановки в Европе. Дополнительно в восьми конкретных примерах была представлена актуальная практика в Албании, Германии, Грузии, Дании, России и Чешской Республике. Далее, в рамках трех групповых тематических заседаний состоялся обмен опытом, который в будущем надлежит интенсифицировать.

Семинар был адресован (существующим и потенциальным) акторам процессов формирования интегрированной политики в вышеуказанных трех секторах. Семинар насчитывал 63 участника, которые представляли различные уровни государственной администрации, научно-исследовательские учреждения, частный сектор (коммерческий и общественный). Участники семинара представляли 22 европейские страны. Нижеследующая таблица содержит подробную информацию об участниках семинара:

Таблица 1. Участники семинара.

	<i>Участник и (кол-во)</i>	<i>Стран ы (кол-во)</i>
Участники/страны (общее кол-во)	63	22
'Старые' государства- члены Европейского союза	26	8
'Новые' государства- члены Европейского союза	22	6
Государства – не члены Европейского союза	15	8
Международные организации	6	
Министерства	15	
Государственные органы / учреждения	12	
Муниципальные образования	13	
Научно- исследовательские учреждения	5	
Неправительственные организации	7	

Частные компании	5
------------------	---

2. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ СЕМИНАРА.

Нижеследующие разделы настоящего доклада посвящены содержанию и результатам пленарных презентаций и заседаний рабочих групп. Особое внимание уделено групповым дискуссиям, так как презентации представлены в интернете (под адресами www.eaue.de и www.therep.org) и могут, таким образом, использоваться как отдельный источник информации. В ходе групповых дискуссий не всегда можно было провести четкую разграничительную линию между заданными темами семинара и дополнительно обсуждавшимися вопросами, что обусловлено многочисленными параллелями между ними. Результаты этих дискуссий представлены в настоящем докладе в форме синопсиса под главными темами заседаний рабочих групп.²⁰

После открытия семинара и введения в его тему заместителем Генерального директора Федерального агентства по окружающей среде, Томасом Хольцманном (Thomas Holzmann), и обзорной информации об Общеввропейской программе по транспорту, окружающей среде и охране здоровья, ее содержании, целях и этапах, состоялась первая секция семинара, которая была посвящена центральной теме его программы – институциональным механизмам, стимулирующим формирование интегрированной политики.

2.1 СЕКЦИЯ 1: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, СТИМУЛИРУЮЩИЕ ФОРМИРОВАНИЕ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ.

2.1.1 ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.

Джок Мартин (Jock Martin) (Европейское агентство по окружающей среде): «Административная культура и практика в общеввропейском регионе: Насколько они обеспечивают формирование интегрированной экологической политики?».

Докладчик представил главные итоги последнего отчета Европейского агентства по окружающей среде, посвященного «Европейской окружающей среде» (2005 г.). Он подчеркнул, что сектор транспорта имеет ключевое значение для претворения в жизнь европейской экологической политики и достижения ее целей. Одно из главных условий для выполнения этих целей состоит в формировании долгосрочной, согласованной политики, смещающей акцент в сторону устойчивого производства и потребления, создание интегрированных рыночных инструментов, сочетающих задачи устойчивости, чтобы мобилизовать государственные и частные инвестиции в экологические исследования и разработки, и чтобы усовершенствовать институциональные механизмы для формирования и реализации интегрированных подходов. Такие механизмы могут

²⁰ Такие параллели между различными дискуссиями позволяют в определенном объеме определить иерархию индивидуальных дискуссионных выступлений (например, касающихся наиболее важных акторов этих процессов, инструментов, препятствий и т. д.). Можно полагать, что примечания и комментарии, данные в различных контекстах, были восприняты участниками семинара как наиболее значимые. Сравнение разных рабочих групп, на которых, однако, рассматривались одни и те же вопросы, также допускает выводы о приоритетах, характерных для индивидуальных комментариев участников.

быть столь же важными, как и сама политика. В заключение докладчик представил рамки для интеграции экологических вопросов в секторальную политику, которую разработало Европейское агентство по окружающей среде.²¹

Доминик Стэд (Dominic Stead) (Дельфтский технологический университет): «Средства для формирования интегрированной политики и институциональные механизмы, существующие в трех секторах и на различных уровнях государственной администрации: Актуальная ситуация в государствах-членах Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения».

Докладчик обрисовал главные проблемы формирования интегрированной политики, дал обзор ключевых (международных, политических) документов, посвященных интеграции, а также выводов, извлеченных из опроса, проведенного в рамках Общеевропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья.²² Один из главных выводов состоит в том, что интеграция, если она вообще налицо, часто касается только двух секторов.

Практические примеры.

Мартин Фишер (Martin Fischer) (г. Ольборг): «Выполнение Ольборгских обязательств – интеграция планирования, транспорта и окружающей среды в политику».

Докладчик обрисовал Ольборгскую хартию (1994 г.) и Ольборгские обязательства. Далее, он представил датское планирование, которое обеспечивает, в определенном объеме, (вертикальную) интеграцию экологических аспектов в другие сектора планирования. Главный инструмент – обмен информацией и руководящими принципами на национальном, региональном и местном уровнях. На местном (г. Ольборг) уровне (горизонтальная) интеграция экологической политики и ее целей обеспечивается, в первую очередь, через План действий по транспорту и окружающей среде, План общественного транспорта, Инфраструктурный план, а также через сопровождающие мероприятия. Главный урок состоит в том, что необходимо обеспечивать постоянное внимание политиков к этой тематике, а также международное сотрудничество и обмен опытом.

Нильс Йенсен (Niels Jensen) (г. Копенгаген): «Велосипедный транспорт и формирование интегрированной политики».

Политика и меры, обеспечивающие велосипедный транспорт, создают мощный и чрезвычайно успешный инструмент в рамках секторальной транспортной политики. Она также хорошо интегрирована в физическое планирование через структурные и институциональные меры. Несмотря на то, что для проведения велосипедной политики (а также для публичных информационных акций) аспекты охраны здоровья имеют более высокое значение, чем вопросы экологии, сотрудничество с сектором здравоохранения практически отсутствует, в то время как сотрудничество (и интеграция через ряд

²¹ ЕЕА: Environmental Policy Integration in Europe, 2005 [Европейское агентство по окружающей среде: Формирование интегрированной экологической политики в Европе. 2005 г.].

²² Информационный документ, представленный участникам в преддверие семинара.

совместных акций) с департаментом по окружающей среде и другими акторами имеет место сравнительно регулярно.

Нино Тхилава (Nino Tkhilava) (Министерство защиты окружающей среды и природных ресурсов, Грузия): «Загрязнение воздуха в Грузии как проблема транспорта».

Транспорт является главным источником загрязнения воздуха и других экологических проблем. Транспорт и транспортное планирование подчинены экономическим целям; вопросы экологии и охраны здоровья практически не играют роли на национальном уровне. На местном уровне (в г. Тбилиси) уже предпринимаются первые шаги по включению экологических аспектов в работу, связанную с транспортом, хотя сотрудничество отсутствует практически, а интеграция – полностью. Интеграции, наряду с прочим, препятствует отсутствие коммуникации между министерствами и департаментами, что также обусловлено отсутствием достоверной базовой информации, слабостью систем контроля и измерения, недостаточной информированностью как общественности, так и политического руководства.

Юлий Кунин (Yuliy Kunin) (Государственный научно-исследовательский институт автотранспорта, Российская Федерация): «Формирование интегрированной дорожно-транспортной политики в Российской Федерации».

Вопросы физического планирования и планирования устройства территории – и, в известном объеме, экологические аспекты – разработаны в «Транспортной стратегии-2020». С другой стороны, транспортные вопросы также включены в «Экологическую доктрину». Охрана здоровья ограничивается вопросами обеспечения безопасности дорожного движения. Тесное сотрудничество или, тем более, интеграция секторов отсутствует несмотря на наличие соответствующих политических документов. На местном уровне (г. Москва) экологические аспекты учитываются (и реализуются) в более значительном объеме в рамках транспортного планирования; также имеет место определенное формальное и неформальное сотрудничество. Департамент здравоохранения, однако, не участвует в этой работе. Наиболее тесные связи (в части сотрудничества, а также институциональные связи) существуют между департаментами, осуществляющими планирование устройства территории и транспортное планирование. Главное препятствие для интеграции состоит в неоднозначном распределении ответственности (вертикальном и, не в столь значительном объеме, горизонтальном), а также в отсутствии законодательных и административных механизмов, обеспечивающих сотрудничество и обмен, в конкуренции за средства между секторами/министерствами/департаментами, в недостаточной информированности (политического) руководства и общественности об экологических проблемах.

Дискуссия.

Обсуждение главных презентаций и практических примеров в значительном объеме было посвящено вопросам культурных различий, а также нередко слабому осуществлению интеграции и средствам противодействия этой слабости (что отчасти предвосхитило результаты работы секции 2).

Культурные различия: Мнения относительно ротации кадров в качестве инструмента для более интегрированного мышления и более совершенной интеграции

секторальных концепций (а также в качестве кадрового инструмента для подъема по карьерной лестнице), например, значительно расходятся в разных странах. Процесс расширения Европейского союза в более значительном объеме сосредотачивался на секторальных стратегиях, что – в ряде случаев – даже увеличило разрыв между 'старыми' и 'новыми' членами в области секторальной интеграции.²³ Для роли общественности и культуры партиципации в европейских странах характерны весьма глубокие различия: последовательный учет этих различий имеет решающее значение для трансферта опыта.

Слабое осуществление и препятствия: Наблюдается отсутствие согласованной национальной политики. Национальная, региональная и местная политика находится под чрезвычайно сильным влиянием коммерческих и экономических интересов, которые господствуют над остальными (не-экономическими) секторами и сферами политики (в частности, транспортного планирования). Это особенно характерно для стран, где в течение последних 15 лет происходили структурные преобразования. Эти моменты усиливались процессом расширения Европейского союза и его целями. (Политические) обязательства в части устойчивости и уровень понимания необходимости интегрированной политики, как правило, низки; преодолению этих барьеров может содействовать, наряду с прочим, информация о том, во сколько может обойтись бездействие.

2.1.2 ГРУППОВЫЕ ДИСКУССИИ В НЕБОЛЬШОМ КРУГУ.

По большинству тематических комплексов одновременно работали две рабочие группы. Результаты групповой работы приведены ниже; они представляют собой мнения соответствующих участников. Заявления или комментарии, представленные в обеих параллельных группах, перечислены в порядке приоритетности.

Опыт и движущие силы – актуальная практика:

- Нередкое, практически полное отсутствие каких-либо обязательств по интеграции (за исключением ряда политических документов и планов).
- В практике ряда стран: практическое отсутствие (личных) обязательств и увлеченности идеей интеграции – господствующими являются узкопрофессиональные и секторальные цели, которые препятствуют сотрудничеству и интеграции.
- Для ряда стран интеграция является доселе неизвестной и новой задачей, которая не имеет (политического) приоритета.
- В некоторых странах интеграция поставлена на политическую повестку дня, однако ее осуществление носит скорее слабый характер; кроме того, она не является предметом оценки / контроля.
- Сотрудничество между сектором здравоохранения и сектором охраны окружающей среды носит более ярко выраженный характер, чем сотрудничество с сектором

²³ См., например: EA.U.E: Twelve Candidate Countries' Overview Report [Берлинская Европейская академия окружающей среды в городах. Обзорный доклад по двенадцати странам – кандидатам. Сноска 9].

транспорта (это противоречит результатам других рабочих групп и некоторым презентациям).

- Формальная интеграция секторов имеет место скорее на национальном уровне, нежели на местном – через национальные документы.
- Транспорт является господствующим ('наиболее агрессивным') сектором, который угнетает остальные сектора.

Опыт и движущие силы – движущие силы и эффекты:

'Аргументы за':

- Дискуссия об интеграции обусловлена законодательством Европейского союза, которое (в частности, в последнее время) требует не только больше интеграции, но и партиципации.
- Политическая воля и обязательства могут обеспечивать интеграцию (на всех уровнях).
- Согласованные национальные законы (и инициативы) могут обеспечивать интеграцию также на 'более низком' уровне.
- Информированность общественности и ее требования обеспечивают интеграцию.
- Согласованная политика (например, конкретно определенные сроки) может обеспечивать интегрированные стратегические концепции.
- Интеграция (однажды инициированная) приобретает силу, преодолевая узкопрофессиональные барьеры и обеспечивая взаимопонимание, а также формирование сил и средств.
- Интегрированные 'координационные подразделения' могут обеспечивать интеграцию.

'Аргументы против':

- Приватизация усложняет интеграцию.
- Коммерческие и экономические интересы часто являются препятствием для интеграции.
- Национальное законодательство и распределение ответственности усложняют интеграцию.
- Требование интеграции, как правило, исходит от сектора охраны окружающей среды (который часто пользуется не очень высоким уважением), но очень редко от сектора здравоохранения – сектор охраны окружающей среды имеет решающее значение для успеха.
- Устойчивое развитие – слишком сложный предмет для краткосрочной работы; соответствующие требования в таких условиях часто носят очень формальный характер или слишком сложны для выполнения.
- Если существуют инструменты для измерения и оценки – и если они используются –, то тогда они часто носят очень технический и секторальный характер.

- Ряд программ и проектов потерпел неудачу, что вызвало разочарование и уменьшило готовность вести такую работу.
- Конкуренция между секторами и профессиями.

Инструменты и механизмы – эффективность и опыт:

- Согласованная и ясная формулировка целей, планов действий с четкими задачами (на всех уровнях).
- Механизмы для целевой информации, управления информацией, обмена информацией.
- Процесс оценки, бенч-маркинг, соответствующие механизмы, выделение необходимых средств.
- Прозрачность механизмов финансирования и механизмов оценки.
- Обеспечение участия общественности.
- Межсекторальные рабочие группы, сосредотачивающиеся на специфическом аспекте/вопросе.
- Механизмы, находящиеся в общем ведении различных департаментов с целями, которые были предметом согласования.
- Политическая воля имеет более высокое значение, чем механизмы; механизмы могут носить неформальный характер и формироваться применительно к конкретному случаю («Механизмы – средство, а не цель»).
- Анализ затрат и выгод от интегрированных акций может оказать влияние на волю руководителей в плане обеспечения интеграции и создания соответствующих рамок.
- Законодательство имеет более высокое значение, чем (слабые) формальные инструменты и механизмы.

Инструменты и механизмы – дополнительные условия.

- Международное сотрудничество стимулирует межсекторальный диалог.
- Образование, обучение, «изучение языка» партнеров.
- Финансовые стимулы, дополняющие механизмы.
- Юридически обязательные условия для аудита и отчетности.
- Обеспечение участия частного сектора.
- Прозрачность системы, введение контроля и мониторинга.
- Положительная отдача и результаты процесса интеграции и отчетность.

Усиление межсекторального сотрудничества и партиципации общественности – образование / обучение / рост информированности / обмен информацией.

- Знание актуальной обстановки и интересов имеет существенное значение для создания инструментов и механизмов в данной области.
- Необходимо формировать индивидуальные и специфические стратегии – начиная от внедрения понимания устойчивого развития (и его ключевых условий: интеграции и сопровождающих мероприятий по обучению) до постоянного обучения кадров в процессе формирования интегрированной политики.
- Необходимо формировать индивидуальные стратегии для специфических ядровых групп, которые надлежит определить (руководство и гражданское общество являются наиболее важными; необходимо повышать уровень их информированности).
- Профессиональное (высшее) образование должно включать элементы интеграции и другие (связанные с интеграцией) аспекты.
- Необходимо усовершенствовать механизмы для информирования общественности и обеспечения ее участия; важное значение имеют средства массовой информации и их интересы.
- Важное значение имеет популяризация (передовой) практики.
- Обмен информацией – не техническая проблема (базы данных, интернет, электронная почта и т. д.), но вопрос, связанный с тем, как доставить необходимую информацию туда или тому, где или кому она нужна, а также вопрос избытка информации.
- Ротация кадров может развивать интегрированное мышление и наращивать опыт, однако она требует осмотрительности, чтобы обеспечивался профессионализм решений.
- Необходимо обеспечить обмен информацией 'сверху вниз' (он идет, как правило, 'снизу вверх', необходимо противодействовать иерархическим потокам информации).

Усиление межсекторального сотрудничества и участия общественности.

- Участие общественности имеет существенное значение.²⁴
- Роль участия общественности сама по себе не является очевидной (для целого ряда руководителей).
- Участие общественности может играть отрицательную роль (представляется возможным, что процесс принятия политического решения нацелен в секторальном направлении, для решения секторальной проблемы, которая имеет актуальное и непосредственное значение для общественности).

²⁴ Комментарий автора: Почему? Ряд конкретных исследований и научных проектов доказывает, что она дает более хорошие результаты, однако не существует однозначных доказательств, что она в состоянии обеспечивать интеграцию как таковую; для общественности важны только результаты, а не методы их достижения.

- Партиципация общественности существует в целом ряде стран (в первую очередь, в 'старых' государствах-членах ЕС, где она традиционна присутствует в процессах планирования).

ЭКСКУРС: ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.

На данном семинаре был представлен ряд важных политических документов, также изложенных в материалах, предоставленных участникам в преддверии семинара; поэтому представляется целесообразным и полезным для Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья дать обзор наиболее значимых подходов Европейского союза (касающихся, в целом, 25 европейских стран), которым, как считает автор, Программа должна уделить более глубокое внимание.

Доклад об устойчивом развитии городов.

Основываясь на первом Докладе об устойчивом развитии городов (1994 г.) и на результатах работы ряда экспертных групп (в том числе по формированию интегрированной политики, по мобильности, по комплексному управлению городами), Экспертная группа Европейской комиссии по окружающей среде в городах 1996 г. опубликовала Европейский Доклад об устойчивом развитии городов.²⁵ Формирование интегрированной политики и адекватных механизмов для ее реализации, считает Экспертная группа, образует один из ключевых аспектов эффективного государственного управления и устойчивого развития городов. В этой связи были разработаны нижеследующие принципы:

- Интеграция: вертикальная и горизонтальная интеграция организаций, стратегий, планов и программ; интеграция внешней окружающей среды во внутренний процесс выработки политических решений; интеграция измерений времени и пространства; интеграция ценностей и образа поведения; интеграция кадровых потребностей и институциональных мощностей; создание организационных рамок для управления комплексной зависимостью и стимулирования взаимодействия; адекватное сочетание прав с ответственностью и власти с ресурсами; формирование новых взаимоотношений между различными уровнями государственной администрации, между местными властями и местным сообществом.
- Сотрудничество: признание взаимной зависимости между всеми акторами системы; равный доступ к власти и ресурсам; активный подход к формированию консенсуса; мобилизация активности через усиление потенциала; формирование сетевых структур.
- Гомеостазис: управление процессами динамичных изменений в рамках гибкой, но, в общем и целом, стабильной системы. Это включает: развитие организационной культуры, способствующей переменам; признание нарастающего характера политических процессов; системы обратной связи для регулирования перемен; адресация аспектов ценностей, мотиваций, участия в процессах.

²⁵

http://www.eu.int/comm/environment/urban/policy_initiatives.htm.

- Субсидиарность: принятие решений и осуществление действий на низшем уровне, который обеспечивает достижение поставленных целей.
- Синергия: 'создает целое, которое больше или которому присуще иное качество, чем сумме его составляющих'. Это включает обеспечение стратегического направления для наращивания действий; определение видения возможного; использование циклического – вместо линейного – планирования.

Далее, были выявлены препятствия для реализации этих принципов, а также предложены различные инструменты и механизмы для устойчивого управления городами, в том числе институциональные механизмы для формирования интегрированной политики. Были представлены конкретные исследования, цель которых – стимулировать использование этих инструментов.

Тематическая стратегия по окружающей среде в городах.

Развивая Доклад об устойчивом развитии городов, Европейская комиссия инициировала ряд программ и проектов для обеспечения более устойчивого развития городов в Европе, в том числе, например, Кампанию за устойчивое развитие больших и малых городов, формирование банков данных по передовой практике, разработку различных руководящих принципов и индикаторных систем – не только для измерения экологических показателей в городах, но также в целях обеспечения государственного управления и менеджмента в городах (это включает индикаторы для определения интеграции).

В качестве заключительного шага в направлении к устойчивому развитию городов и более совершенному управлению городами Комиссия в январе 2006 г. приняла Тематическую стратегию по окружающей среде в городах.²⁶ Эта Стратегия, основывающаяся на многочисленных консультациях и результатах работы целого ряда экспертных групп (например, по управлению городами, по мобильности в городах), обеспечивает реализацию Планов по управлению окружающей средой и Систем управления, а также Планов по развитию устойчивого городского транспорта. От обоих инструментов исходит мощный импульс для формирования интегрированной политики как существенной предпосылки для устойчивого городского развития: «Высококачественная и здоровая окружающая среда не возникает в городах сама собой... Ясное видение, комплексная стратегия, план действий по выполнению поставленных задач и целей необходимы для обеспечения рамок, требующихся для принятия текущих управленческих решений. В результате традиционные барьеры между соседствующими муниципальными образованиями, между административными подразделениями в местных органах власти разрушаются в целях обеспечения процесса принятия более интегрированных решений».²⁷

²⁶ http://www.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm.

²⁷ European Commission: Interim Communication on the Thematic Strategy on the Urban Environment, 2004 [Европейская комиссия. Промежуточное Сообщение о Тематической Стратегии по окружающей среде в городах. 2004 г.].

Так как одна из главных целей Стратегии заключается в «воодушевлении местных властей на использование более интегрированного подхода к управлению городами», Комиссия подчеркивает в своем последнем Сообщении по этому вопросу, что техническое руководство по интегрированному управлению и интегрированным транспортным планам будут представлены в 2006 г. Согласно этому Сообщению, эти документы будут основываться на докладах ряда экспертных рабочих групп.²⁸

2.2 СЕКЦИЯ 2: ПРЕПЯТСТВИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ.

2.2.1 ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.

Аксель Фридрих (Axel Friedrich) (Федеральное агентство по окружающей среде, Германия): «Препятствия и ограничения для интегрированной политики».

Докладчик проанализировал ряд директив, концепций и программ Европейского союза на предмет того, насколько они в состоянии обеспечить интеграцию. Несмотря на то, что некоторым директивам и концепциям присущ потенциал для содействия

²⁸ В связи с разработкой Тематической Стратегии по окружающей среде в городах Комиссия назначила целый ряд экспертных групп и заказала исследования по ряду вопросов, из числа которых следующие могут представлять интерес для проекта в рамках Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья, так как они в широком объеме разрабатывают вопросы формирования интегрированной политики в рамках управления городами:

- Working Group on Sustainable Urban Management: Final Report, 2004
[Рабочая группа по устойчивому управлению в городах. Заключительный доклад. 2004 г.]
(http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/0401_finalreport.pdf);
- Working Group on Urban Environmental Management Plans and Systems: Final Report, 2005
[Рабочая группа по Планам по управлению окружающей средой в городах. Заключительный доклад. 2004 г.]
(http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/fin_rep_urban_emps.pdf);
- Working Group on Future Research and Training Needs: Final Report, 2005
[Рабочая группа по Перспективным исследованиям и потребностям в области обучения. Заключительный доклад. 2004 г.]
(http://europa.eu.int/comm/environment/urban/experts_working_groups.htm);
- European Academy of the Urban Environment: Twelve Candidate Countries' Overview Report on Sustainable Urban Management, Sustainable Urban Transport, Sustainable Urban Design and Sustainable Construction, 2003
[Европейская академия окружающей среды в городах. Обзорный доклад по устойчивому управлению в городах, развитию устойчивого городского транспорта, устойчивому градостроительству в двенадцати странах – кандидатах. 2003 г.]
(<http://www.eaue.de/Publikation/CountryReport-Inhalt.htm>);
- European Academy of the Urban Environment: Analysis Report - Thematic Strategy on the Urban Environment; 2004
[Европейская академия окружающей среды в городах. Аналитический доклад – Тематическая Стратегия по окружающей среде в городах. 2004 г.]
(<http://www.eaue.de/Publikation/AnalysisReport-Inhalt.htm>).

интеграции, приоритет принадлежит другим сферам (например, Трансевропейские сети, Структурные фонды и т. д.), в которых доминируют экономические интересы (например, автомобилестроения) и цели. Руководящие принципы Трансевропейских сетей, например, учитывают только экологические аспекты, совершенно обходя вниманием аспекты здравоохранения. Аспектам дорожного транспорта в будущем будет уделено более глубокое внимание.²⁹ Новейшая Тематическая Стратегия по окружающей среде в городах является положительным шагом в направлении к интеграции. Выполнение ее требования, однако, носит добровольный характер. Поэтому скорее сомнительно, можно ли ожидать от нее масштабных положительных результатов.

2.2.2 ГРУППОВЫЕ ДИСКУССИИ В НЕБОЛЬШОМ КРУГУ.

Это заседание рабочих групп было посвящено препятствиям для организационных преобразований, для использования инструментов и механизмов, для межсекторального сотрудничества. Однако, для рабочих групп оказалось практически невозможным разграничить эти три сферы, в результате чего результаты их работы носят аналогичный характер. Они приведены ниже в форме синопсиса под заголовками 'препятствия', 'географические различия', 'преодоление препятствий'. Результаты рабочих групп сгруппированы в порядке, описанном выше.

Препятствия:

- Отсутствие общих целей, секторальные цели носят слишком специфический характер; 'традиционная' организационная структура в учреждениях (сфокусированная на секторальную цель, без ориентации на решение проблем).
- Решения определяются экономическими интересами.
- Отсутствие (политической) ангажированности.
- Ограниченность кадровых и финансовых ресурсов (в частности, на начальном этапе институциональных преобразований сотрудничество часто является добровольной задачей, которой не уделяется должное внимание).
- Отсутствие координирующих органов и систем финансового обеспечения.
- Отсутствие информированности и знаний (среди политических и административных руководителей).
- Инертность и сопротивление в учреждениях (и среди их сотрудников) против преобразований.
- Нередкое отсутствие общей ответственности, политической воли и ангажированности.
- Отсутствие межсекторальной коммуникации и межсекторальных коммуникационных стратегий.

²⁹ В рабочую группу высокого уровня по разработке программы TEN входили только эксперты по транспорту и финансам.

- Информация и знания рассматриваются как 'инструмент власти' и поэтому не выпускаются за пределы учреждения, которое ими владеет.
- Отсутствие инструментов для определения успехов, наличие только недостаточных (и чисто секторальных) данных.
- Отсутствие стимулов (в том числе кадровых) к изменениям.
- Отсутствие информированности общественности.
- Необходимость секторально-ориентированной профессиональной подготовки формирования сил и средств.
- Слабость планов действий по окружающей среде, отсутствие сопровождающих национальных программ.

Географические различия.

- Различия по препятствиям в большей части сфер носят скорее количественный, нежели качественный характер (в ряде случаев, однако, сам размер проблемы и динамика ее развития являются столь большим ограничением, что это является препятствием по себе); необходимо разработать и адаптировать к существующей обстановке механизмы и меры для преодоления препятствий.
- Решения определяются экономическими целями, в частности, в трансформационных странах.
- Политическая, экономическая и социальная трансформация делает интеграцию более сложной по мере того, как возникает необходимость (нередко имеющая исключительно эмоциональную окраску) в краткосрочных действиях, чувство, 'что не хватает времени на другие дела' и подобное усиливает инертность в государственных органах.
- В крупных странах с многочисленными регионами (и национальными группами) и руководящими органами процесс интеграции и трансферта опыта носит более сложный характер, что также ограничивает возможности для его практического осуществления.
- Различия в административной культуре в Европейском союзе-15, Европейском союзе-10, в других государствах Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии и Юго-восточной Европы (например, жесткие и устоявшиеся организационные структуры / ответственности – более оперативные структуры; неэффективная и ненадежная система сбора данных – зарекомендовавшая себя система; принятие решений 'сверху вниз' – более сбалансированный порядок принятия решений или порядок 'снизу вверх').
- Столицы часто располагают более крупными средствами и более свободны в своих решениях.
- Конфликт интересов между городами и регионами также зависит от (национального) планирования и системы (систем) принятия решений.

- Различия в информированности о вопросах охраны окружающей среды и здоровья, географические различия в образе жизни.
- В ряде стран имеют место недоверие к государственным органам, отсутствие 'традиции партиципации', а также слабая 'культура работы неправительственных организаций'.

Преодоление препятствий.

- Введение межведомственной ответственности (вертикальной и горизонтальной) и межведомственных программ.
- Межсекторальная подготовка и профессиональное образование (университеты); формирование сил и средств на всех уровнях.
- Ассигнование бюджетных средств для интегрированных акций / для процесса интеграции.
- Терпение: с реструктуризацией нельзя спешить, чтобы обеспечить ее последовательность, она должна быть 'корректным' процессом для всех участвующих групп / учреждений; необходимо устанавливать выполнимые цели.
- Анализ затрат и выгод.
- Четкое определение целей и прозрачность решений.
- (Внешние) координационные органы.
- Законодательная база и правила для процедур выполнения решений.
- Международный обмен (и финансовое содействие) может стимулировать интеграцию.
- Комплексные стратегии, цели и задачи, определяемые в порядке 'сверху вниз' (парламент, министерства).
- Изменения во внутренних административных процедурах (например, процедуры эвальвации для высшего руководства; стимулирование инновационных кадров, создание стимулов к сотрудничеству).
- Коммуникационные стратегии для обеспечения общего понимания на всех уровнях.
- Популяризация опыта и механизмов.

2.3 СЕКЦИЯ 3: УЧИТЬСЯ У ПАРТНЕРОВ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ФОРМИРОВАНИЕ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ.

2.3.1 ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.

Мартин де Йонг (Martin de Jong) (Дельфтский технологический университет): «В каком объеме возможен трансферт стратегических концепций и институциональных механизмов?».

Несмотря на то, что Европейский союз активно стимулирует обмен опытом,

трансферт стратегических концепций, инструментов и институциональных механизмов, возможности для успешной реализации этих процессов носят ограниченный характер. Трансформация «один к одному» невозможна в любом случае. Существует целый ряд препятствий и ограничений. Многие из них обусловлены различиями в культуре, ценностях, политической и административной практике в разных странах. Выводы для решающих факторов успеха в отношении трансферта могут быть получены в результате анализа общей европейской практики. Эти факторы были озвучены в конце презентации.

Карло Сесса (Carlo Sessa) (Институт по изучению системной интеграции): «Стратегические концепции для трансферта – результаты европейской научно-исследовательской работы».

Докладчик описал факторы успеха, выявленные в результате исследования интегрированного землепользования и интегрированных транспортных проектов. Для устойчивого развития необходимы широкие стратегические концепции, инновационные формы междисциплинарного сотрудничества и интеграции; устойчивое развитие – мультисекторальная и многоуровневая задача, которая часто требует реорганизации учреждений, изменения взаимоотношений и территориальных компетенций, оно должно сопровождаться партиципацией общественности. Если подобная передовая практика переносится на другие ситуации, то тогда также может быть необходимым трансферт законодательных и институциональных аспектов. Применимость опыта, однако, не является вопросом трансферта специфических технических и оперативных моментов и инструментов, это – прежде всего вопрос идей и концепций и их адаптации к другим ситуациям. В данной связи решающее значение опять-таки имеют понимание потребностей конечных потребителей и партиципация.

Практические примеры.

Мариэтта Мима (Marieta Mima) (Экологический центр администрации и технологии, г. Тирана): «Обеспечение устойчивого развития транспорта в Тиране».

Докладчица обрисовала транспортную ситуацию в албанской столице и описала международный проект, нацеленный на усовершенствование транспортных условий. Она сосредоточилась, в первую очередь, на вопросах загрязнения воздуха и мерах по его измерению и сокращению. Несмотря на то, что в этом проекте участвуют муниципалитет города и ряд национальных министерств (охраны окружающей среды, здравоохранения, транспорта), пока еще не предпринимаются формальные шаги к интеграции. Тем не менее, министерства заявили, что в будущем они намерены сотрудничать более тесно.

Ярослав Мах (Jaroslav Mach) (г. Прага, департамент транспорта): «Интеграция транспортной и экологической политики».

Пражская агломерация состоит из целого ряда различных районов. Существуют формальные и законодательные механизмы для обеспечения межсекторальной ответственности в области социального развития. Это также включает вопросы транспорта и охраны здоровья. При разработке Стратегического плана для г. Прага (2000 г.) были использованы механизмы межсекторального (горизонтального и вертикального) сотрудничества, которое включает не только транспортные, но и экологические и здравоохранительные аспекты. Он требует интеграции целого ряда стратегических

концепций. Реализация, однако, является сложной задачей, что обусловлено чисто секторальными знаниями и профессиональными интересами узкоспециализированных администраторов и планировщиков, а также отсутствием механизмов для обеспечения более тесного межсекторального сотрудничества (которое имеет место только от случая к случаю). Проекты международного сотрудничества и давление общественности могут помочь преодолеть эти препятствия.

Ивана Драголова (Ivana Draholova) (г. Брно): «Межсекторальная концепция проекта 'Брно – здоровый город'».

Цель данного проекта – улучшение ситуации в области охраны здоровья и обеспечение устойчивого развития. Он основывается на двух главных принципах – межсекторальном сотрудничестве и партиципации общественности. Бюро проекта 'Брно – здоровый город' осуществляет управление этим процессом под руководством координационного комитета, в состав которого входят представители политических структур, ряда муниципальных департаментов, гражданского общества. Законодательное собрание г. Брно приняла стратегический документ, который регулирует широкий спектр различных секторов. Различные департаменты и группы участников данных процессов совместно организовали ряд муниципальных кампаний. Был принят План развития сектора здравоохранения, который также включает вопросы транспорта и охраны окружающей среды, медицинского обеспечения, социального и экономического развития, административных органов и образа жизни.

Михаэль Глоц-Рихтер (Michael Glotz-Richter) (г. Бремен, департамент строительства, жилья и транспорта): «Исследование актуальной обстановки в г. Бремен».

Данная презентация была посвящена, в основном, практическим мерам по усовершенствованию транспортной ситуации в г. Бремен. Эти меры требуют участия различных департаментов (прежде всего территориального и экологического планирования), а также частных коммерческих структур. Экологические аспекты хорошо интегрированы в транспортное планирование, дополнительно они обеспечиваются стратегическими документами по транспорту. Один из центральных моментов презентации состоял в описании вопросов образа жизни, а также в том, как изменить эмоциональное отношение к автомашине. Государственные органы должны учиться на примере подходов, используемых частными компаниями (которые успешно стимулируют частный автомобильный транспорт), и обеспечивать внимание средств массовой информации к вопросам устойчивого развития.

2.3.2 ГРУППОВЫЕ ДИСКУССИИ В НЕБОЛЬШОМ КРУГУ.

Как убеждать политиков.

- Общественное мнение и средства массовой информации имеют решающее значение для принятия политических решений.
- Необходимо представлять положительные и отрицательные примеры, демонстрировать конкретную выгоду.

- Необходимо идти навстречу потребностям средств массовой информации, обеспечивать 'привлекательные материалы', готовить сотрудников для работы по связям с общественностью и работы с журналистами.
- Необходимо проводить встречи и конференции, учитывающие специфические потребности политиков (достоверная, четкая, сжатая, упрощенная – но не простая – информация, анализ затрат и выгод, исключение возможности неправильного толкования общественного мнения / точки зрения средств массовой информации), прилагать усилия к созданию определенной конкуренции между различными политическими акторами в части инновационности (демонстрируя международный опыт и практические примеры, которые могут обеспечить достижение этой цели).
- Существенное значение имеет помощь со стороны лиц, представляющих иную профессию / иной сектор: необходимо обеспечивать лоббизм и создание сетевых структур с неправительственными организациями и другими акторами данных процессов, а также с (молодыми) политиками (необходимо прилагать усилия к тому, чтобы увлечь их вопросами устойчивого развития / интегрированным мышлением).
- Нельзя допускать, чтобы институциональная интеграция вызывала чувство 'быть затерянным среди ответственностей', в противном случае общественное мнение может обратиться против интеграции; интерес общественности заключается не в интеграции, а в решении ее проблем / положительной реакции на ее проблемы.
- Необходимо организовывать проекты, предпринимать шаги к интеграции таким образом, чтобы также обеспечивались краткосрочная выгода и краткосрочные результаты; нельзя забывать, что интеграция не является самоцелью, она – инструмент для достижения определенных целей, политики должны успешно 'продавать' эти цели.

Трансферт стратегий и практического опыта – значение опыта и практики других партнеров.

- Такой трансферт может обеспечивать решение для конкретной ситуации / задачи / практики.
- Он обеспечивает рост интереса к инновационной практике (в частности, если она связана с финансовой помощью или сокращением расходов).
- Необходимость учиться на чужом опыте часто не вызывает сомнений, но, тем не менее, общественность необходимо убеждать в том, что изменения – привлекательная альтернатива.
- Такой трансферт помогает избегать ошибок.

Трансферт стратегий и практического опыта – копирование и адаптация.

- В первую очередь производится трансферт опыта крупномасштабных проектов; законодательство Европейского союза играет роль движущей силы.
- Трансферт опыта международных проектов / сетевых структур имеет место чаще, чем опыт одноразовых / индивидуальных проектов.

- Для трансферта привлекательны проекты / программы, которые стимулируются национальными / международными сетевыми структурами и, в частности, спонсорами / агентствами по обеспечению финансирования.
- Трансферт методов бенч-маркинга / индикаторных концепций для измерения результатов имеет место чаще, чем трансферт конкретных проектов.

Трансферт стратегий и практического опыта – успех.

- Важно адаптировать, а не копировать опыт и идеи.
- Структуры / сети, обеспечивающие внедрение опыта, делают успех более вероятным.
- 'Маркетинг' выгод обеспечивает успешный процесс реализации, информирует об аргументах за и против изменения существующей ситуации.

Современный опыт – стратегические документы.

- Такие документы не выполняют своих целей, если не наблюдается конкретного развития, однако для этого необходимо время.
- Международные политические стратегии иницируют почину на национальном (политическом) уровне, но на более низком уровне их реализация часто сопряжена с проблемами.
- Местный уровень часто не получает какой-либо помощи, однако на него возложена реализация национальной политики (документов).
- Осуществление и реализация законодательства Европейского союза часто отнесены к компетенции всего лишь одного министерства, хотя для этого требуются интегрированные подходы.

Современный опыт – реализация политики.

- С одной стороны, стратегические документы часто налицо, но их выполнение, с другой стороны, либо полностью отсутствует, либо оставляет желать лучшего (что иногда обусловлено отсутствием соответствующего опыта).
- Необходимы формировать силы и средства, обеспечивать обучение, координирование, активное участие.
- Положительную роль играют руководство и помощь со стороны международных организаций.
- Часто нужна достоверная информация; необходимо создавать механизмы для сбора такой информации.
- Финансовые выгоды обеспечивают успешную реализацию.
- Сравнительный анализ международных концепций / международного опыта может обеспечивать реализацию.

Современный опыт – мониторинг и оценка политики.

- Эвальвация слишком часто отсутствует; она должна начинаться как можно раньше и проводиться с небольшими интервалами.
- Необходимо проводить эвальвацию финансовых выгод или убытков (как результата интеграции или ее отсутствия).

2.4 СЕКЦИЯ 4: БУДУЩАЯ РАБОТА: ПОПУЛЯРИЗАЦИЯ, ИНФОРМАЦИЯ, ОБУЧЕНИЕ.

Карлос Дора (Carlos Dora) (Всемирная организация здравоохранения): «Увлеченность и политика – интеграция решений в области транспорта, окружающей среды, охраны здоровья».

Докладчик подытожил результаты дискуссий в рабочих группах и извлек некоторые уроки из ряда неевропейских программ и проектов. Необходимы институциональные преобразования, а также ангажированность государственных служащих, чтобы обеспечивать целесообразные экономические решения и политику, основывающиеся на существующей информации и передовой практике, которые нацелены на защиту слабых групп, на обеспечение социального и медицинского равноправия. Для этого необходима увлеченность. Эти процессы должны сопровождаться

- пониманием процесса принятия (политических) решений;
- обеспечением стратегических решений и целей / поддержка политиков;
- определением (и апробированием) механизмов и аргументов, имеющих влияние на процесс принятия решений;
- разработкой институциональных связей, облегчающих формирование интегрированной политики;
- созданием сетевых структур с другими акторами этих процессов;
- озвучиванием приоритетов обычных граждан.

Дискуссия.

Заключительная пленарная дискуссия сосредоточилась, главным образом, на культурных / географических различиях, на так называемых 'мягких' элементах интеграции (культура, ментальность), на вопросе наличия соответствующей увлеченности и готовности участвовать в процессе, а также на том, как можно изначально противодействовать сопротивлению преобразованиям – это созвучно результатам групповых дискуссий в малом кругу.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Автор считает, что данный семинар позволяет сформулировать – без излишней детализации – ряд основных выводов:

- Несмотря на то, что сегодняшний уровень организационной интеграции широко варьирует от страны к стране (и от города к городу), различия в части препятствий для более интегрированного развития в большинстве сфер носят скорее количественный, нежели качественный характер. Тем не менее, инструменты и шаги для их преодоления будут очень разными либо, по крайней мере, должны разрабатываться и применяться с учетом конкретной обстановки.

- Трансферт опыта – это не вопрос копирования определенных проектов, программ и мероприятий; он больше связан с трансфертом идей и концепций применительно к различным ситуациям, которые необходимо продумать и понять.
- Понимание препятствий и ограничений для интеграции, может быть, имеет более важное значение, чем восприятие успешных проектов.
- Необходимо обеспечить рост информированности, обучение, формирование сил и средств на всех уровнях и на всех этапах образования. Эти процессы должны иметь форму, обеспечивающую достижение заданных целей.
- Без активного участия и ответственности очень сложно реализовать институциональную интеграцию (либо она будет носить только формальный характер).
- Законодательные рамки имеют важное значение, но еще важнее наличие политической воли и увлеченности всех участников этих процессов.
- После того, как процесс пошел, чрезвычайно важно обеспечить мониторинг процесса и его результатов.
- Участие общественности может играть важную роль. В любом случае необходимо принимать во внимание потребности общественности и удовлетворять их.
- Интеграция не является самоцелью, важны ее результаты (в данных трех и других секторах), интеграция должна создавать ситуации, в которых есть только победители.
- Интеграция требует времени, и процессу должно быть дано время.

Приложения:

- Программа семинара.
- Групповые дискуссии в небольшом кругу – руководящие вопросы (только на английском языке).
- Результаты опросов в рамках семинара (только на английском языке).
- .

**ANNEX 3: LIST OF PARTICIPANTS AT THE STAKEHOLDER WORKSHOP ON
INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR POLICY INTEGRATION**

Floran ADEMI	Ministry of Environment and Physical Planning Public Relations dept. str. Dame Gruev blok 4 no 7 1000 Skopje Former Yugoslav Republic of Macedonia
Marita AFEZOLLI	Ministry of Health Hygiene and Epidemiology Sector Rr. B. Curri Tirana Bulgaria
Heather ALLEN	UITP, International Association of Public Transport Corporate Office 8 Rue Saint Marie 1080 Brussels Belgium
Francois ANDRE	service public federal Health, Food Chain Safety and Environment DG environment Belgium
Tea AULAVUO	United Nations Economic Commission for Europe Environment and Human Settlements Division Palais des Nations, Office 415 1211 Geneva 10 Switzerland
Nijole BAUTRIENIENE	Ministry of Transport and Communication Lithuanian Road Administration Long-Term Road Planning Division Basanaviciaus Str. 36/2 03109 Vilnius Lithuania
Jörg BECKMANN	European Transport Safety Council Rue du Cornet 22 1040 Brussels Belgium

Jirina BERGATT-JACKSON

IURS Institute for Sustainable Development of
Settlements
Minska 6, 10
10000 Prague 10
Czech Republic

Maria BITE

Vibrocomp Ltd
Bozokvar utca 12
1118 Budapest
Hungary

Stefan DASKALOV

ASDE Ecoregions
4, Blvd Sveto Preobrajenie
1712 Sofia
Bulgaria

Istvan DOMBI

Vibrocomp Ltd
Bozokvar utca 12
1118 Budapest
Hungary

Carlos DORA

WHO World Health Organisation
Dept. of the Protection of the Human
Environment
20 Avenue Appia
1211 Geneva 27
Switzerland

Nigel DOTCHIN

Department of Transport
Transport Policy Coordination Branch
Zone 4/03, Great Minster House,
76 Marsham Street
London SW 1P 4DR
United Kingdom

Ivana DRAHOLOVA

City of Brno
Brno Healthy City Project
Malinovskeho nam. 3
601 67 Brno
Czech Republic

Inese EISTERE

Liepaja Green Centre
14, Liela str.
3401 Liepaja
Latvia

Rainer FEHR	Institute of Public Health of North Rhine- Westphalia Environmental Health dept. Westerfeldstrasse 35-37 33613 Bielefeld Germany
Biljana FILIPOVIC	Ministry of Science and Environmental Protection Environmental Protection Directorate Omladinskih brigada 1 11070 Novi Beograd Serbia and Montenegro
Martin FISCHER	City of Aalborg Technical Department Stigsborg Brygge 5 9100 Aalborg Denmark
Axel FRIEDRICH	Federal Environmental Agency (UBA) PO Box 1406 06813 Dessau Germany
Mario FRUIANU	Ministry of Transport DG passenger transport PO Box 20901 2500 EX The Hague Netherlands
Witold GAZDA	City of Warsaw City Hall dept. of health policy u. Niecala 2 00-950 Warsaw Poland
Birgit GEORGI	Federal Environmental Agency (UBA) PO Box 1406 06813 Dessau Germany

Michael GLOTZ-RICHTER

Free Hansa City of Bremen
Dept. for building, housing and traffic
Ansgaritorstrasse 2
28195 Bremen
Germany

Alexey GUNYA

Russian Academy of Sciences
Institute of Geography
Staromonetny per. 29
119017 Moscow
Russia

Tomas HELLMUTH

Regional Health Institute of Pardubice
Ministry of Health
Smetanova 1390
562 01 Usti nad Orlici
Czech Republic

Thomas HOLZMANN

Federal Environmental Agency
PO Box 1406
06813 Dessau
Germany

Niels JENSEN

City of Copenhagen
Roads and Parks department
Traffic and planning office
Islands Brygge 37
Copenhagen
Denmark

Martin DE JONG

Delft University of Technology
Faculty of Technology, Policy & Management
Jaffalaan 5
2628 BX Delft
Netherlands

Steeff JOSEPHUS JITTA

Ministry of Housing, Spatial Planning and the
Environment
PO Box 30945/IPC 645
The Hague
Netherlands

Manana JURULI	Georgian Institute for Labour Medicine and Ecology Toxicological Dept. 60 D. Agashenebeli Ave. 0102 Tbilisi Georgia
Maria KAZMUKOVA	URM City Development Authority of Prague Atelier of Environment Hradcanske nam. 8 11854 Prague Czech Republic
Paula KIVIMAA	Finnish Environment Institute (SYKE) Research Programme for Environmental Policy PO Box 140 Helsinki Finland
Mihail KOCHUBOVSKI	Institute for Health Protection Department of Water Hygiene and Communal Hygiene 50 Divizija No. 6 1000 Skopje Former Yugoslav Republic of Macedonia
Yuliy KUNIN	State Scientific and Research Institute of Road Transport (NIIAT) 24, Geroev Panfilovtsev 123480 Moscow Russia
Roman LICBINSKY	Transport Research Centre Environmental Section Lisenska 33a 63600 Brno Czech Republic
Jaroslav MACH	City of Prague City Hall Dept. of Transportation Rasnovka 770/8 11015 Prague 1 Czech Republic

Vladan MALESEV

Center for Development of Infrastructure CDI
Stojana Novakovica 32
11000 Belgrade
Serbia and Montenegro

Peep MARGUS

City of Tartu city government
Dept. of Communal Services
Public Transport and Traffic Management
Service
Raekoja plats 3
51003 Tartu
Estonia

Alena MARKOVA

Ministry of Environment
Dept. of Environmental Policies and Multilateral
Relations
Czech Republic

Eszter MARKUS

Environmental Management and Law
Association
29-31 Garay u.
1079 Budapest
Hungary

Jock MARTIN

European Environment Agency EEA
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Kristian MILENOV

ASDE Ecoregions
4, Blvd Sveto Preobrajenie
1712 Sofia
Bulgaria

Marieta MIMA

ECAT Tirana
Ministry of Environment, Forest and Water
Management agency
Rr. A. Frasheri, Pall. 16 /Shk. 6/ AP. 53
Tirana
Albania

Hans-Guido MÜCKE	Federal Environmental Agency WHO CC Air Hygiene Corrensplatz 1 14195 Berlin Germany
Olga PILARSKA	City of Warsaw City Hall dept. of health policy u. Niecala 2 00-950 Warsaw Poland
Mati RAAMAT	City of Tartu city government Department of Communal Services Raekoja plats 3 51003 Tartu Estonia
Francesca RACIOPPI	WHO World Health Organisation European Centre for Environment and Health Via Francesco Crispi 10 00187 Rome Italy
Agnieszka RUSIECKA	City of Warsaw Health Policy dept. Poland
Włodzimierz RYBARCZYK	City Hall of Warsaw City Architect Bureau Pl. Bankowy 3/5 00-950 Warsaw Poland
Barbara RYSZKA	Vattenfall Distribution ul. Barlickiego 2 44-100 Gliwice Poland
Muzafar SALIMOV	State Committee for Environmental Protection and Forestry Dehoti str. 50 734055 Dushanbe Tajikistan

Jurate SARPYTE-VAICIULIONIENE

Ministry of Transport and Communication
Lithanian Road Administration
Basanaviciaus Str. 36/2
03109 Vilnius
Lithuania

Herwig SCHÖBEL

Herry Consult
Argentinierstrasse 21
1040 Vienna
Austria

Hedi SCHREIBER

Federal Environmental Agency
Corrensplatz 1
14193 Berlin
Germany

Hanns-Uve SCHWEDLER

European Academy of the Urban Environment
46/48 Bismarckallee
14193 Berlin
Germany

Carlo SESSA

ISIS
via Flaminia 21
00196 Roma
Italy

Sanita SILE

Latvian Environment, Geology and Meteorology
Agency
Maskavas street 165
1019 Riga
Latvia

Martina SORSA

Ministry of Environmental Protection, Physical
Planning and Construction
Ulica Republike Austrije 20
10000 Zagreb
Croatia

Dominic STEAD

Delft University of Technology
OTB Research Institute for Housing, Urban and
Mobility Studies
PO Box 5030
2600 GA Delft
Netherlands

Penio STOLAROV	Roentgenstrasse 3 10587 Berlin Germany
Valentina TAPIS	State Ecological Inspectorate Air quality department 9 Cosmonautilor St. 2005 Chisinau Republic of Moldova
Nino TKHILAVA	Ministry of Environment Department of Integrated Environment Management 6 Gulua Str. 0114 Tbilisi Georgia
Danijela UROSEVIC	Ministry of Health sector for international relations Nemanjina Str. 22-26 11000 Belgrade Serbia and Montenegro
Danuse VAPENIKOVA	Ministry of Health Dept. of Public Health Protection Paleckeho namesti 4 128 01 Prague Czech Republic
Hedwig VERRON	Federal Environmental Agency Environment and Transport division PO Box 1406 06813 Dessau Germany
Karl-Heinz ZIEROCK	Federal Environmental Agency Environment and Transport division PO Box 1406 06813 Dessau Germany

Andis ZILANS

University of Latvia
Faculty of Geography and Earth Sciences
Raina Blvd., 19
1586 Riga
Latvia

ANNEX 4: THE POLICY INTEGRATION SPECTRUM³⁰

- 1 *Independent decision making by ministries.* Each ministry retains autonomy within its own policy domain.
- 2 *Communication to other ministries (information exchange).* Ministries keep each other up to date about what issues are arising and how they propose to act in their own areas. Reliable and accepted channels of regular communication must exist.
- 3 *Consultation with other ministries.* A two-way process. As well as informing other ministries of what they are doing, individual ministries consult other ministries in the process of formulating their own policies, or position.
- 4 *Avoiding divergences among ministries.* Ensuring that ministries do not take divergent negotiating positions and that government speaks with one voice.
- 5 *Interministerial search for agreement (seeking consensus).* Beyond negative coordination to hide differences, ministries work together, through, for example, joint committees and project teams, because they recognise their interdependence and their mutual interest in resolving policy differences.
- 6 *Arbitration of inter-organisational differences.* Where inter-organisational difference of view cannot be resolved by the horizontal coordination processes defined in levels 2 to 5, central machinery for arbitration is needed.
- 7 *Setting parameters for organisations.* A central organisation of inter-organisational decision-making body may play a more active role by setting parameters on the discretion of individual organisations. These parameters define what organisations must not do, rather than prescribing what they should do.
- 8 *Establishing government priorities.* The centre of government may play a more positive role by laying down main lines of policy and establishing priorities.
- 9 *Overall governmental strategy.* Overall government strategy is used to determine departmental goals, targets, policies and funding allocation.³¹

³⁰ Based on the work of Metcalfe (1994).

³¹ According to Metcalfe (1996), this last category is unlikely to be attainable in practice, although a few examples can be found which indicate that some governments are trying to develop overall governmental strategies (e.g. sustainable development strategies) and funding allocation systems according to overall goals rather than to departments.

ANNEX 5: CHARACTERISTICS OF PUBLIC MANAGEMENT STYLES IN EUROPE³²

The so called *southern European countries*, including France, Italy, Portugal, Spain and Belgium, are influenced by structures inherited from the French legal model built around administrative law and the ideals of 'due process' and 'equality of treatment'. This system is also referred to as 'Napoleonic' (Guyomarch, 1999). In this model, the institutionalisation of administrative law has resulted in a clear separation of political decision-making from administrative implementation and an emphasis on formal rules and organisational structure (Capano, 2003). The Napoleonic model is relatively legalistic and hierarchical. A key feature distinguishing it from the German-speaking model is the reliance on technical expertise within administrations, something which can work against policy integration if it is used to prevent interference or 'meddling' from other interests.

Administrative practice in the *German speaking countries* (Austria, Germany and Switzerland) is marked by a more dominant, overriding legal philosophy with constitutional protection for tiers of government and civil servants, and giving judicial bodies an important role in circumscribing administrative practice (Hammerschmid and Meyer, 2003). Public administrations apply the law rather than make policy, with comparatively little flexibility and discretion when implementing legal provisions (Knill, 1998).

Within the *Anglo-Saxon tradition* (notably the UK), the role and position of the civil service is more subordinate than in the German-speaking countries. This does not mean that the civil service is unimportant in government policy-making, but it is not assigned a constitutional role, and tends to be subject to structural changes produced by the government of the day. The limited constitutional, legal and structural entrenchment reflects the conception of the administration as a flexible system which is subordinate and instrumental to political requirements and priorities (Knill, 1999). The British civil service is to a large extent based on a business-like management approach and is often staffed by generalists, who have the ability to move across the system, which increases opportunities for policy learning and cross-fertilisation, and increasing possibilities for furthering policy coordination.

The *Nordic countries* (Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden) plus the Netherlands belong to a public administration model which can be described as consensual considering the tradition of negotiation and consultation (Torres, 2004). The civil services are characterised by relative homogeneity and equality, which has created a strong administrative culture based on close attention to political decisions, and to professional considerations. A growing administrative specialisation has contributed to fragmentation in terms of tasks and values, but there

³² based on EEA (2005a).

have been relatively few conflicts in the system, mainly as a result of commonly-held cultural norms and values (Christensen, 2000). A potential disadvantage for policy integration is the tendency towards stability and the lack of innovation this might entail. Another potential disadvantage is the lack of movement within administrations.

Attempts by the countries of *central and eastern Europe* to adapt to more democratic forms of management, following the break-up of the former Soviet Union, have resulted in the emergence of another style of administration. Rather than relying on individual initiative, bureaucratic hierarchies and/or laws, administrations rely more heavily on external controls (Peters, 2000). Political and strategic decisions are taken within the party structure, not within the administrative structure. While reforms are under way, there is still a lack of cohesiveness and horizontal coordination within governments. This problem is also caused by a lack of vertical delegation (i.e. a lack of defined roles and mandates for officials within a ministry, which is partly a matter of mistrust). Within Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA) countries, the transition to more democratic forms of management is less advanced than in the new EU member states, where the process of accession speeded up administrative changes. In many countries in the Commonwealth of Independent States (CIS), several vertical structures inherited by the Soviet system are still largely in place. Without administrative changes, some options for improving policy integration in EECCA countries are perhaps limited. On the other hand, however, administrative change in these countries offers great potential for more integrated policy making.

Within all these groupings, the Nordic, German-speaking and Anglo-Saxon countries are frequently grouped among Europe's environmental leaders (Lieverink and Andersen, 1998). Even among countries where the environment has a relatively high political priority and which share similar management styles, the approach to policy integration can differ significantly. Nevertheless, the most effective solutions are likely to be those that reflect national specificities. For example, in the more pragmatic Anglo-Saxon culture, where organisational coordination is not the central problem, explicit but 'soft' guidance and high-level political leadership may be the key to progress; in heavily rule-based countries, top-down legal provisions may be preferable to softer bottom-up or consensual approaches that may take a long time to penetrate departments, because of the hierarchical nature of the systems and the dominance of legalistic cultures.

ANNEX 6: ONLINE QUESTIONNAIRE ON SUPPORTIVE INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR INTEGRATED TRANSPORT, ENVIRONMENT AND HEALTH POLICIES

Respondents are kindly asked to provide information for his or her country, using examples either at the national, regional or local level, in the boxes below. The number of boxes that each respondent completes is not of importance – the intention is not to be comprehensive but rather to identify a range of interesting examples of institutional practices that promote greater integration of transport, health and environmental policies in their country. All questions require only short responses containing a brief description together with details about where more information can be found (e.g. the name and contact details of a person or organisation, the name of relevant document(s) or a website address).

1. Promoting joint accountability/responsibility and policy coordination

- Mechanisms to promote horizontal cooperation (inter-sectoral) or vertical cooperation (between levels of government) on transport, health or environmental policy (e.g. inter-sectoral committees, joint working groups).

- Arrangements for the horizontal coordination of policy-making and implementation (e.g. a central policy unit with responsibility for strategic policy coordination).

- Other additional remarks or comments.

2. Building inter-sectoral capacity and strengthening inter-sectoral relations

- Training courses and/or human resources policies that promote inter-sectoral awareness (e.g. inter-professional training courses, staff secondment schemes, job rotation).

- Management structures that promote inter-sectoral working relationships (e.g. project teams with staff from different sectors).

- Mechanisms to promote regular inter-sectoral dialogue and exchange of information within the organisation and between responsible agencies (e.g. intersectoral newsletters/briefings).

- Other additional remarks or comments.

3. Promoting integrated policy development

- The existence of an integrated national strategy on transport, health and environment.

- The existence of specific, measurable objectives for transport, health and environment at the national, regional or local level.

- Mechanisms to anticipate, detect and/or resolve conflicts between policies in different sectors or at different levels of decision-making (e.g. consistency analysis of policies, impact assessment procedures).

- Mechanisms to involve representatives from the health, environment and transport sectors and also the general public in the policy-making process (e.g. internal consultation on draft policies involving different sectors, public participation in policy-making, Local Agenda 21).

- Mechanisms for exchanging good practice and/or benchmarking on the issues of transport, health and environment (e.g. good practice guides, benchmarking reports).

- Other additional remarks or comments.

4. Promoting integrated policy delivery (implementation)

- The existence of a financial allocation system that promotes the integration of transport, health and environmental policies (e.g. a specific cross-departmental or inter-agency budget for delivering joint policies or programmes).

- Inter-sectoral and/or inter-agency team(s) responsible for policy delivery (implementation).

- Other additional remarks or comments.

5. Promoting integrated policy assessment

- Mechanisms for cross-sectoral monitoring and assessment of policies and programmes, either *ex-ante* (e.g. strategic environmental impact assessment, health impact assessment) or *ex-post*.

- The existence of auditing or monitoring systems that promote the integration of transport, health and environmental policies (e.g. the use of cross-sectoral indicators for policy assessment).

- Other additional remarks or comments.

6. Examples of policy documents that demonstrate the integration of the transport, health and environmental policies

- Details of any legislation, regulations, policy documents or guidelines produced which demonstrate the integration of the transport, health and environmental sectors.

7. Contact details of the survey respondent

Forename

Surname

Organisation

Type of organisation:

- National government
- Regional government
- Local government
- NGO
- Government agency
- Other, namely

Function	<input type="text"/>
Address	<input type="text"/>
Country	<input type="text"/>
Telephone	<input type="text"/>
Fax	<input type="text"/>
Email	<input type="text"/>

Finally, as mentioned above, a short summary of the survey responses will be produced by December 2005 and this will be the focus of discussion in a workshop organised by the German Government in January 2006. Please indicate whether you would be interested in receiving details about this workshop.

Yes

No

ANNEX 7: RESPONDENTS TO THE QUESTIONNAIRE

Responses to the questionnaire concerning institutional conditions for the integration of transport, environment and health issues in policy-making were received from the following countries:

- Albania (from national government)
- Belgium (from national government)
- Bulgaria (from an NGO)
- Cyprus (from national government)
- Czech Republic (two from national government and two from local government)
- Finland (from national government and a government agency)
- Germany (from national government, state government and two consultants)
- Hungary (from national government)
- Ireland (from national government)
- Italy (from local government)
- Latvia (from a government agency)
- Lithuania (two from national government)
- Malta (from national government)
- Netherlands (from national government)
- Russia (from national scientific institute)
- Serbia and Montenegro (from national government)
- The Former Yugoslav Republic of Macedonia (from national government)
- Turkey (from national government)
- United Kingdom (from national government)