



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/AC.21/2005/8
EUR/05/5046203/8
31 January 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

Европейское региональное бюро

**СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО ТРАНСПОРТУ,
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ**

Руководящий комитет ОПТОСОЗ

(Третья сессия, 11 и 12 апреля 2005 года,
пункт 4.А е) повестки дня)

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ И МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ
КОМПЛЕКСНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

**Вводная записка секретариатов ЕЭК ООН и Европейского
регионального бюро ВОЗ**

1. Настоящий документ подготовлен консультантом в сотрудничестве с секретариатами ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ для рассмотрения Руководящим комитетом ОПТОСОЗ на его третьей сессии.
2. В записке приведено описание проекта, направленного на выявление благоприятных условий для интеграции вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья с особым акцентом на политике развития городов, и разработку соответствующего руководства. Пристальное внимание уделено странам - членам ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА), а также в Юго-Восточной Европе.
3. В документе содержится описание общих целей, предлагаемых этапов осуществления, их ожидаемых результатов и предлагаемого бюджета проекта.

4. На своей второй сессии Руководящий комитет рассмотрел предложение, подготовленное секретариатом¹ в рамках последующей деятельности по итогам рабочего совещания "Городской транспорт, отвечающий требованиям охраны окружающей среды и здоровья, и планирование" (Никосия, 16-18 ноября 2003 года), на котором была отмечена необходимость разработки такого специального руководства в целях оказания содействия интеграции политики на межсекторальном уровне². В Плане работы ОПТОСОЗ, принятом на втором Совещании высокого уровня, тема "Разработка институциональных механизмов для учета в транспортной политике проблем окружающей среды и охраны здоровья" была указана в качестве одного из приоритетных направлений дальнейшей деятельности³.

5. Комитет признал большое значение для обеспечения межсекторальной интеграции соответствующим образом реформированных институтов и надлежащей организационной поддержки. Он также отметил существование в этой области недостатков в странах региона ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ, в частности в странах с переходной экономикой. Комитет одобрил предложение о проведении сбора и распространения информации, касающейся опыта, надлежащей практики и извлеченных странами-членами уроков в том, что касается осуществления институциональных мероприятий в поддержку интеграции. Он подчеркнул важность использования результатов работы по обеспечению межсекторальной интеграции, которая проводится в настоящее время на международном уровне, в частности в ЕС, ОЭСР и ЕКМТ, а также на национальном уровне, и в которой основное внимание уделяется секторам транспорта и окружающей среды.

6. Вместе с тем не было выделено никаких средств для оказания консультационной поддержки, необходимой для обеспечения систематического сбора информации, включая разработку и распространение вопросника и проведение собеседований, и для анализа собранной информации, в том числе для выявления примеров надлежащей практики и общего опыта, а также изучения возможности обмена этим опытом.

¹ Документ ECE/AC.21/2004/11-EUR/04/5045236/11.

² Доклад о рабочем совещании по городскому транспорту, отвечающему требованиям охраны окружающей среды и здоровья, и планированию, ECE/AC.21/2004/4-EUR/04/5045236/4.

³ Документ ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040828/9, Направление деятельности I.4.

7. Помимо обращения к государствам - членам ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ⁴ с просьбой о выделении внебюджетных средств для финансирования этого проекта, секретариаты пытались выявить альтернативные источники финансирования, необходимые для обеспечения его выполнения. Не было получено положительного ответа и на заявку о предоставлении субсидии из средств Программы по созданию городского транспорта будущего, разработанной Учебно-исследовательским фондом "Вольво".

8. Секретариатам удалось изыскать лишь часть средств для финансирования проекта на сумму менее 10 000 долл. США при общем бюджете в 36 000 долл. США. Этих ресурсов будет недостаточно для покрытия расходов на проведение подробного анализа общего накопленного опыта или всестороннего изучения возможности его распространения. Таким образом, средства, полученные на первоначальном этапе, позволят приступить к осуществлению проекта и оказать содействие в проведении подробного изучения положения в двух странах. В этих двух странах будут проводиться главным образом экспериментальные исследования, которые позволят проверить методологию и продемонстрировать потенциальные выгоды от начала более масштабной исследовательской работы, предусматривающей осуществление большего числа тематических исследований. Исходя из приведенного ниже описания этапов осуществления и бюджета (пункты 22 и 23), первоначально выделенные средства могли бы обеспечить покрытие основного объема расходов на оплату труда, связанных с реализацией этапов 1 и 2, и незначительной доли таких затрат на этапах 3-6. Эти ресурсы не позволят консультанту провести в странах все дополнительные собеседования (это будет возможно сделать только в двух странах) и организовать рабочие совещания или учебные мероприятия.

9. На своем заседании в декабре 2004 года Бюро Руководящего комитета рассмотрело ход осуществления проекта, ожидая получения ответа от фонда "Вольво". Фонд сообщил о своей заинтересованности в проекте, одобрил его и выразил намерение участвовать в его реализации.

10. Кроме того, Бюро высказало следующие соображения:

а) Результаты проекта следует распространить непосредственно среди лиц, которые несут ответственность за разработку политики и которые будут являться его основными бенефициарами.

⁴ В том числе путем направления потенциальным донорам письма от 26 мая 2004 года.

b) Помимо горизонтального аспекта интеграции (между секторами) необходимо обеспечить должный учет ее вертикального аспекта (т.е. между центральным и местными уровнями управления) и распределения обязанностей и потока ресурсов между соответствующими субъектами. Кроме того, Бюро высказало мнение о том, что проект должен иметь практическую направленность и обеспечивать рассмотрение прежде всего вопросов, касающихся функционирования или сбоев в работе существующих административных механизмов в том что касается степени интеграции разрабатываемых на практике политики и решений. Один из центральных элементов анализа должен также предусматривать изучение возможностей обеспечения участия общественности в процессе разработки политики и законодательства.

c) Результаты работы, уже проведенной на международном уровне в частности ЕС, ЕКМТ и ОЭСР, следует использовать для дополнения информации, полученной с помощью вопросников и собеседований, и для исключения возможности дублирования. Необходимо также рассмотреть роль существующих международно-правовых документов, например положения о стратегической экологической оценке, в оказании содействия более полному учету в транспортной политике соображений, связанных с охраной окружающей среды и здоровья, а также возможностей по обеспечению выполнения соответствующих правил.

d) Для осуществления проекта можно было бы создать целевую группу.

e) Результаты проекта следует представить и распространить на третьем Совещании высокого уровня.

11. Комитету предлагается высказать свое мнение по вышеупомянутому проекту и рассмотреть возможности оказания помощи натурой или предоставления финансовых средств для его осуществления. Комитет, возможно, пожелает рассмотреть возможные варианты увязки осуществления проекта с анализом проблем в области интеграции в странах ВЕКЦА и Юго-Восточной Европы, который Бюро предложило провести для дополнения обзора ВЕКЦА, подготовленного в качестве справочного документа для Московского рабочего совещания⁵.

* * *

⁵ См. документ ECE/AC.21/2005/8 - EUR/05/5046203/8.

Рассмотрение вопроса о создании благоприятных институциональных условий для интеграции в политику развития городов аспектов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья

Подготовлено консультантом секретариата ОПТОСОЗ
д-ром Домиником Стедом*

Резюме

12. Интеграция в политику аспектов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья имеет важнейшее значение для обеспечения устойчивого развития. Ввиду возникновения конфликта интересов и приоритетов между директивными органами в разных секторах практическое выполнение этой задачи связано со значительными трудностями. В данном предложении по проекту основной акцент сделан на рассмотрении ключевых институциональных мероприятий и механизмов для обеспечения эффективной интеграции этих вопросов в политику и процесс принятия решений на уровне городов - сферы исследовательской деятельности, которой до настоящего времени уделялось мало внимания.

13. Проект будет включать изучение существующей практики в целом ряде стран Европейского союза (ЕС-25), а также в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ).

14. После подготовки сводного обзора существующей практики в рамках проекта будут более подробно рассмотрены новаторские городские тематические исследования, выявленные и извлеченные из них общие уроки и изучена возможность их применения как в других городах одной страны, так и на более широкой основе в городах других стран. Проект предусматривает осуществление комплекса мероприятий, включая изучение документов, организацию собеседований и проведение одного рабочего совещания.

* Научно-исследовательский институт ОТВ по вопросам жилищного строительства, мобильности и городского развития Делфского технологического университета, Нидерланды.

Справочная информация

15. В настоящее время все чаще звучат призывы к использованию более комплексного межсекторального подхода к разработке политики, обусловленные главным образом получающим все более широкое распространение мнением о том, что интеграция политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья имеет решающее значение для обеспечения устойчивого развития⁶. Например, в Йоханнесбургском плане выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию к правительствам обращен настоятельный призыв "содействовать комплексному подходу к выработке политики на национальном, региональном и местном уровнях в том, что касается транспортных услуг и систем, в целях содействия устойчивому развитию, включая политику и планирование в таких областях, как землепользование, инфраструктура, системы общественного транспорта и сети по доставке грузов, с тем чтобы обеспечить безопасные, доступные и эффективные транспортные перевозки, повысить энергоэффективность, уменьшить масштабы загрязнения, перегруженности транспорта и отрицательных последствий для здоровья" (ООН, 2002: пункт 21). В Плане конкретно подчеркивается необходимость применения более комплексного, межсекторального подхода при разработке политики и обеспечения более эффективной интеграции в процессы подготовки политики вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья. Однако, несмотря на консенсус в отношении большого значения интеграции политики, было проведено относительно мало исследований, посвященных интеграции политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, особенно исследований по конкретному вопросу об институциональных мероприятиях и условиях. Бесспорно, существует большое число научно-исследовательских работ, главной темой которых являлось рассмотрение взаимосвязи между секторами транспорта, окружающей среды и охраны здоровья (или между двумя из этих трех секторов), однако лишь в некоторых из них был сделан акцент на изучении институциональных аспектов, связанных с разработкой политики на межсекторальном уровне. Таким образом, в профессиональной или научной областях можно найти немного информации о том, каким образом можно обеспечить на практике интеграцию политики в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья.

⁶ Например, Barton and Tsourou, 2000; RCEP, 1994; UN, 2002.

Концепция

16. В результате осуществления проекта были подготовлены материалы профессиональной направленности, а также некоторые академические материалы, которые позволят выявлять эффективные институциональные условия для интеграции в политику развития городов вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, а также оказывать содействие их созданию.

17. Материалы, ориентированные на вопросы политики (профессиональные): В рамках проекта будет подготовлен сводный доклад, предназначенный прежде всего для работающих в правительственных структурах сотрудников директивных органов, отвечающих за вопросы транспорта, окружающей среды и/или охраны здоровья.

18. Академические материалы: Будут подготовлены документ для заседаний и статья для реферативного научного журнала. Проект также обеспечит основу для разработки учебных материалов, предназначенных для выпускников/аспирантов.

19. Все результаты проекта будут максимально широко распространены при содействии со стороны разработанной ЕЭК ООН/Европейским региональным бюро ВОЗ Общеευропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ).

Цели

20. Проект направлен на оказание содействия в изучении процессов разработки политики, обеспечивающих более эффективную интеграцию вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья, особенно на уровне городов. Главные цели проекта:

- выявление и обобщение существующей практики путем проведения целого ряда тематических исследований, посвященных институциональным мероприятиям, способствующим интеграции в политику развития городов вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья (включая мероприятия/условия, которые конкретно не предполагались для целей интеграции политики);
- выявление основных институциональных мероприятий и условий, способствующих интеграции в политику развития городов вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья;

- выявление факторов, которые позволили или не позволили добиться успеха в деятельности по стимулированию этих институциональных мероприятий и условий;
- изучение возможностей применения этих институциональных мероприятий и условий как в других городах той же страны, так и, на более широкой основе, в городах других стран.

Описание проекта

21. Главная цель проекта состоит в выявлении ключевых институциональных условий, способствующих интеграции в политику развития городов вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья. Некоторые из этих условий конкретно направлены на оказание содействия интеграции политики, в то время как другие создавались главным образом для других целей. Выражение "институциональные условия" охватывает целый ряд организационных аспектов, включая:

- a) механизмы, предназначенные для поощрения взаимодействия и диалога между секторами транспорта, окружающей среды и охраны здоровья (например, межминистерские рабочие группы, перемещение сотрудников между секторами, откомандирование);
- b) механизмы для разделения между секторами обязанностей, отчетности и бюджетов (например, совместные бюджеты, совместные группы);
- c) системы обучения и профессиональной подготовки, предназначенные для развития междисциплинарных навыков (как до получения профессиональной квалификации, так и после этого);
- d) механизмы, предназначенные для обеспечения участия общественности и вовлечения НПО, групп, выражающих определенные интересы, и других заинтересованных сторон в процесс принятия решений;
- e) использование комплексных инструментов оценки (например, методов оценки воздействия на окружающую среду, стратегической и экологической оценки и оценки воздействия на здоровье);

f) механизмы мониторинга процесса межсекторальной интеграции (например, путем использования показателей).

22. Проект будет включать изучение существующей практики в целом ряде различных стран Европейского союза (ЕС-25), а также в странах Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии (Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Республике Молдова, Российской Федерации, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане, Украине) и Юго-Восточной Европы (Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македонии, Румынии, Сербии и Черногории, Хорватии). Следует отметить, что, хотя в рамках проекта основное внимание уделяется интеграции политики в городских районах, будет также рассмотрен характер воздействия на местную политику развития городов факторов национального и регионального уровней (например, национальных или региональных руководящих принципов в отношении политики, инструментов оценки и механизмов финансирования), поскольку они являются важными элементами, определяющими особенности интеграции политики на уровне городов.

23. Выбор времени для данного проекта вполне уместен, поскольку сейчас во многих странах проводится реформирование институциональных структур, например, в новых государствах - членах ЕС. Ввиду этих изменений в области управления, представляется важным и своевременным принять участие в работе по анализу методики оказания содействия укреплению институционального потенциала на уровне городов для обеспечения межсекторальной интеграции в этих новых условиях. Кроме того, не менее важное значение имеет изучение последствий этого процесса для стран, которые не входят в Европейский союз, с тем чтобы можно было извлечь уроки и обеспечить как можно более широкое распространение эффективной практики.

24. При осуществлении проекта будет использоваться целый комплекс методов исследований, включая анализ ответов на вопросник, проведение собеседований и рабочих совещаний. Проект будет состоять из шести отдельных этапов:

Этапы осуществления

ЭТАП 1 (месяцы 1-3). Проект начнется с определения различных типов институциональных мероприятий и механизмов, которые будут изучаться в рамках каждого тематического исследования. На этом этапе работа будет проводиться в консультации с ЕЭК ООН и Европейским региональным бюро ВОЗ, являющимися участниками совместно разработанной ЕЭК/Европейским региональным бюро ВОЗ Общеευропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья

(ОПТОСОЗ). После определения типа информации, которая будет собираться посредством проведения тематических исследований, планируется разработать онлайн-вопросник, который будет размещен на вебсайте ОПТОСОЗ (<http://www.thepep.org>).

ЭТАП 2 (месяцы 4-5). Всем членам Руководящего комитета ОПТОСОЗ будет предложено представить информацию о проведенных в их странах национальных и городских тематических исследованиях и рекомендовать должностным лицам городских органов власти в их странах направить через онлайн-вопросник дополнительную информацию по тематическим исследованиям. Сетям городов (например, Международному совету по местным инициативам в области окружающей среды, Европейской кампании за устойчивые города, сети ВОЗ "Здоровые города", организации "Еврогорода") будет также предложено представить информацию по тематическим исследованиям. Кроме того, будет предусмотрена возможность представления ответов на вопросник по электронной и обычной почте.

ЭТАП 3 (месяцы 5-9). После получения ответов на вопросник вся поступившая информация будет собрана и обобщена. Будет подготовлен промежуточный доклад, содержащий резюме информации о существующем положении дел во всех странах, в которых проводился сбор данных. На основании этой информации будут отобраны тематические исследования, содержащие данные о новаторских подходах и указывающие на необходимость дальнейшего изучения путем проведения собеседований. В целях дополнения информации, представленной на этапе 2, собеседования с главными должностными лицами из секторов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья будут организованы в рамках приблизительно 5 городских тематических исследований (каждое - в определенной стране).

ЭТАП 4 (месяцы 10-14). На основе информации, полученной в результате распространения вопросников и проведения собеседований, будут выявлены общие уроки и изучена возможность их распространения как с точки зрения применения в других городах той же страны, так и, на более широкой основе, в городах других стран. В целях подробного изучения вопросов, касающихся общих уроков и возможностей их распространения, будет проведено рабочее совещание с участием должностных лиц, представляющих местные и центральные органы управления и сети городов, занимающиеся вопросами транспорта, окружающей среды и/или охраны здоровья. Для сокращения путевых расходов и увеличения числа участников рабочее совещание будет приурочено к сессии Руководящего комитета ОПТОСОЗ.

ЭТАП 5 (месяцы 15-18). Заключительный доклад будет состоять из двух основных разделов. В первом разделе будет приведен обзор самой последней информации о существующей институциональной практике, касающейся интеграции в политику развития городов вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья в районах проведения тематических исследований. Второй раздел будет содержать анализ общих уроков, которые могут быть извлечены из существующей институциональной практики, применяемой в районах проведения тематических исследований, и результаты изучения возможностей распространения этих уроков. Будут также рассмотрены возможности и ограничения в области внедрения новаторской институциональной практики по интеграции в политику развития городов вопросов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья. Заключительный доклад будет предназначен главным образом для работающих в правительственных структурах специалистов, отвечающих за вопросы транспорта, окружающей среды и/или охраны здоровья.

ЭТАП 6 (месяцы 1-18). Результаты проекта будут распространяться как во время его осуществления, так и в последующий период. Основная целевая аудитория будет состоять из специалистов (представителей директивных органов), и, кроме того, проект будет предназначен для академической аудитории (см. также раздел "Концепция" выше). Будет подготовлен по меньшей мере один документ зала заседаний и одна статья для реферативного научного журнала. Кроме того, проект обеспечит основу для разработки некоторых учебных материалов. Заключительный доклад будет предназначен главным образом для специалистов, работающих в правительстве. ЕЭК ООН и Европейское региональное бюро ВОЗ также предоставит с помощью ОПТОСОЗ некоторое содействие в распространении результатов проекта через вебсайт ОПТОСОЗ. В рамках последующей деятельности по результатам этого проекта в сотрудничестве с ОПТОСОЗ, возможно, будут организованы учебные курсы для подготовки специалистов.

Предлагаемый бюджет проекта

25. Бюджет проекта состоит из трех основных компонентов:

- a) расходы на научно-исследовательскую деятельность и управление
- b) путевые расходы и суточные для проведения интервью с сотрудниками (в 5 странах)
- c) организация рабочего совещания с участием должностных лиц из районов проведения тематических исследований (включая оказание содействия некоторым участникам в оплате путевых расходов и расходов на проживание).

Сметные расходы для этапов осуществления (в долл. США)

ЗАТРАТЫ НА ОПЛАТУ ТРУДА, ЭТАП 1 = 4 000	(Разработка вопросника)
ЗАТРАТЫ НА ОПЛАТУ ТРУДА, ЭТАП 2 = 3 000	(Распространение вопросника)
ЗАТРАТЫ НА ОПЛАТУ ТРУДА, ЭТАП 3 = 10 000	(Проведение собеседований в 5 странах)
ЗАТРАТЫ НА ОПЛАТУ ТРУДА, ЭТАП 4 = 3 000	(Анализ и обобщение ответов на вопросник)
ЗАТРАТЫ НА ОПЛАТУ ТРУДА, ЭТАП 5 = 6 000	(Подготовка заключительного доклада)
ЗАТРАТЫ НА ОПЛАТУ ТРУДА, ЭТАП 6 = 7 000	(Распространение и профессиональная подготовка)
ПУТЕВЫЕ РАСХОДЫ	= 5 000 (Проведение собеседований, а также одного или двух совещаний в Женеве)

=====

ЗАТРАТЫ, ВСЕГО = 36 000

Продолжительность проекта: 18 месяцев.

Образовательные аспекты

26. Можно выявить ряд связанных с образованием выгод от реализации проекта:

- a) будет подготовлен по меньшей мере один документ для заседаний и одна статья для реферативного научного журнала
- b) проект также обеспечит основу для разработки в университете учебных материалов для выпускников и аспирантов⁷
- c) окончательный доклад будет предназначен главным образом для состоящей из специалистов, работающих в правительстве и отвечающих за вопросы транспорта, окружающей среды и/или охраны здоровья

⁷ В университете консультанта: факультет технологии, политики и управления Делфского технологического университета.

d) в рамках последующей деятельности по результатам проекта в сотрудничестве с ОПТОСОЗ будут организованы учебные курсы для подготовки специалистов.
