



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/AC.21/SC/2008/8
EUR/08/5068055/8
14 February 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ

ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ЕВРОПЕЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО

СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО
ТРАНСПОРТУ, ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ,
И ЗДРАВООХРАНЕНИЮ

Руководящий комитет Общеввропейской
программы по транспорту, окружающей среде
и охране здоровья

Шестая сессия
Женева, 28-29 апреля 2008 года
Пункт б а) iv) предварительной повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ КОМИТЕТА

ДОКЛАДЫ О ХОДЕ РАБОТЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЯХ

**РУКОВОДСТВО ПО СОЗДАНИЮ СТИМУЛИРУЮЩИХ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ВЗАИМОУВЯЗКИ ТРАНСПОРТНЫХ, ЗДРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ
И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ**

Доклад Германии

Введение

1. Настоящий документ был представлен правительством Германии при поддержке Бельгии по просьбе Руководящего комитета в продолжение доклада, подготовленного к его четвертой сессии¹. После получения согласия от Руководящего комитета он будет

¹ Supportive Institutional Conditions for the Integration of Transport, Environment and Health Issues in Policymaking (ECE/AC.21/2006/7/EUR/06/THEPEPST/7).

представлен в виде брошюры на третьем Совещании высокого уровня по транспорту, окружающей среде и здравоохранению (осень 2008 года). Эта брошюра призвана служить руководством и средством поддержки для лиц, принимающих политические решения, в деле обеспечения более устойчивого развития за счет усиления политической интеграции соответствующих подразделений правительств и вовлечения заинтересованных сторон в процесс принятия решений. Большинство предлагаемых шагов, средств и инструментов служат целям поддержки вертикальной и горизонтальной интеграции. Они – выражение передового опыта, накопленного в масштабах всей Европы, и один из конкретных результатов программы ОПТОСОЗ² и осуществляемой в ее рамках деятельности.

I. ПРЕДИСЛОВИЕ К БРОШЮРЕ ОБ ИНТЕГРАЦИИ ПОЛИТИКИ

2. Устойчивость во все большей мере становится руководящим принципом экологической политики многих стран – членов ЕЭК ООН/Европейского бюро ВОЗ. Сохранение окружающей природной среды имеет столь же важное значение, что и предохранение базовых условий жизни и культурного наследия в интересах нынешнего и будущих поколений. Это - межсекторальная задача, стоящая перед всеми заинтересованными сторонами: гражданским обществом, деловыми кругами и правительствами. Однако такую задачу можно решать лишь при условии укрепления сотрудничества между учреждениями, специалистами и другими заинтересованными субъектами путем уменьшения институциональных препятствий, например межведомственных барьеров, и посредством достижения синергизма за счет объединения представлений и знаний по различным дисциплинам. Это также предполагает институциональные изменения.

3. За последние несколько лет в Западной Европе в практике интегрирования аспектов охраны окружающей среды и здоровья в транспортную политику произошли важные изменения. После включения в 1997 году понятия "устойчивое развитие" в Амстердамский договор оно стало фундаментальной целью Европейского союза (ЕС). Это означало необходимость учета аспектов устойчивого развития в политике ЕС, в том числе в политике, связанной с транспортом. В последующий период устойчивое развитие продолжало оставаться важным вопросом, связанным с рядом широкомасштабных интеграционных программ.

² Общеевропейская программа по транспорту, окружающей среде и охране здоровья.

4. В целом темпы реформирования и интегрирования политики в интересах обеспечения устойчивого развития транспорта в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) были медленными. Одна из причин ограниченности прогресса состоит в том, что в прошлом необходимость восстановления экономики отодвигала природоохранные задачи на второй план. К другим проблемам, мешающим результативно осуществлять деятельность в области охраны окружающей среды и здоровья, а также добиваться интеграции политики в ВЕКЦА и ЮВЕ, относятся фрагментарность процесса выработки политики, отсутствие соответствующих экологических критериев, показателей и методологий и отсутствие имплементационных норм с конкретными целевыми установками.

5. Тенденции, наблюдавшиеся в транспортном секторе за последние несколько лет, указывают на необходимость поиска инновационных решений, учитывающих проблемы в области обеспечения устойчивости, доступности и мобильности и позволяющих сделать условия жизни в городах более привлекательными. Это требует от правительств постоянного проявления все большей приверженности этому делу на национальном, региональном и местном уровнях и нового политического импульса к переменам, так как из-за воздействий на окружающую среду и здоровье населения транспортные проблемы становятся высокоприоритетным аспектом международной политической проблематики. В связи с этим существует значительная потребность в учете принципов устойчивого развития в транспортной политике. Они охватывают системные элементы, которые наилучшим образом защищают здоровье населения, позволяют сохранять ресурсы, являются энергоэффективными, минимально землеёмкими, социально приемлемыми и максимально безопасными и характеризуются наименьшими внешними эффектами.

6. В каждом обществе транспорт играет существенно важную роль в развитии экономики и социальной сферы. Однако в связи с продолжающимся расширением транспортного сектора, особенно ввиду преобладания автодорожных перевозок, возникает серьезная озабоченность по поводу устойчивости нынешних тенденций мобильности в долгосрочной перспективе. Все больший массив сведений о воздействии транспорта на окружающую среду и здоровье людей указывает на необходимость особого внимания к ним со стороны разработчиков политики.

7. Задачи интеграции сложно решать на практике ввиду действия таких факторов, как конфликты коллизии и приоритетов разработчиков политики в различных секторах и на различных уровнях системы управления. Тем не менее интеграция политики является важнейшим предварительным условием обеспечения более устойчивого развития, причем будь то интеграция между различными уровнями системы, т.е.

национальным, региональным и местным уровнями (вертикальная интеграция), или между подразделениями, ведомствами или министерствами на любом отдельно взятом уровне системы управления (горизонтальная интеграция).

Вставка 1. ОПТОСОЗ

ОПТОСОЗ была учреждена в 2002 году для решения ключевых проблем в деле обеспечения более устойчивой структуры транспорта и более полного учета проблем окружающей среды и здоровья в транспортной политике. Для формирования политической стратегии ОПТОСОЗ были выбраны три приоритетные сферы и соответствующие им направления действий, которые перечислены ниже:

- учет в транспортной политике аспектов окружающей среды и охраны здоровья, в частности в связи с процессами принятия решений, мониторингом и оценкой воздействий;
- городской транспорт, в том числе меры по планированию землепользования, развитию высококачественной системы общественного транспорта и улучшению условий безопасности на альтернативных видах транспорта;
- управление спросом и перераспределение перевозок между различными видами транспорта. Особое внимание уделяется потребностям стран ВЕКЦА и ЮВЕ, а также проблемам, связанным с особо уязвимыми в экологическом плане районами.

Деятельность в этих ключевых сферах координирует и осуществляет Руководящий комитет ОПТОСОЗ в составе представителей государств - членов ЕЭК ООН и Европейского бюро ВОЗ из транспортного, природоохранного и здравоохранительного секторов, которые работают в тесном сотрудничестве с соответствующими международными и неправительственными организациями. Дополнительную информацию см. по адресу <http://www.thepep.org/en/welcome.htm>.

II. АКТУАЛЬНАЯ ЗАДАЧА: ИНТЕГРАЦИЯ ПОЛИТИКИ В ИНТЕРЕСАХ УСТОЙЧИВОЙ МОБИЛЬНОСТИ

8. Транспорт - один из секторов экономики, в котором перед директивными органами стоят наиболее сложные задачи. Если перемещение товаров и передвижение людей были бы невозможны, экономика не работала бы, уровень благосостояния людей снизился, а социальная система могла бы рухнуть. С другой стороны, на протяжении

ряда лет темпы роста объема автодорожных перевозок превышают темпы экономического роста, а моторизированные транспортные средства в некоторых странах создают серьезные проблемы для нынешнего и будущего поколений.

9. На транспорт приходится значительная доля всех выбросов парниковых газов: например, в 15 странах ЕС³ его доля в общем объеме и выбросов из всех источников, согласно оценкам, составляла более одной пятой. Доля транспорта в совокупном объеме выбросов продолжает расти, в то время как доля большинства других секторов за последние несколько десятилетий сократилась⁴. В значительной мере субсидируемые высокие расходы на строительство транспортной инфраструктуры не только ставят проблемы перед государственными бюджетами и налогоплательщиками, но в дальнейшем и лягут тяжелым грузом на будущие поколения, так как эксплуатационные расходы обычно превышают расходы на строительство ввиду длительного срока эксплуатации автомобильных и железных дорог. Нынешняя видовая структура транспорта - прежде всего высокая доля легковых автомобилей и автодорожных перевозок - не только становится бременем для будущих поколений, но и создает серьезные проблемы сегодня:

а) дорожное движение потребляет природные ресурсы и способствует изменению климата: примерно одна треть ежегодного объема энергопотребления в 25 странах ЕС приходится на долю транспорта. В этих данных не учитывается энергия, необходимая для производства транспортных средств;

б) дорожное движение создает опасность для природы и биоразнообразия: транспортная инфраструктура оказывает серьезное воздействие на природу и ландшафты. Она пересекает места обитания, создает угрозу для видов и отражается на состоянии почвы, воды и климата;

в) дорожное движение характеризуется высокой степенью землеемкости: во многих городах площадь автомобильных дорог и стоянок для легковых автомобилей превышает площадь территорий, предназначенных для отдыха и жизни граждан. Дорожные потоки пересекают и нарушают ландшафты также и за пределами городов. Без автомобиля, например, темпы роста городов не достигли бы нынешнего уровня;

³ Государства - члены ЕС, входившие в него до 2004 года.

⁴ European Environment Agency (EEA). Transport and environment: on the way to a new common transport policy, EEA Report 1/2007 (данные ЕС, рассчитанные без учета международных авиационных и морских перевозок).

d) дорожное движение дорого обходится налогоплательщикам: частные поездки в значительной мере субсидируются за счет государственных средств. По оценкам Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС), только в отношении дорог, находящихся на территории государств - членов ЕС, размер этих субсидий составляет 110 млрд. евро в год;

e) из-за дорожного движения сокращается ожидаемая продолжительность жизни: мало того, что в результате дорожно-транспортных происшествий ежегодно погибают более 100 000 человек⁵, транспорт является одним из главных источников шумового загрязнения и выбросов загрязнителей воздуха⁶;

f) дорожное движение оборачивается огромными издержками и для общества. Расчеты внешних здравоохранительных и экологических издержек показали, что средние расходы, порождаемые одним легковым автомобилем в Германии, равны трем евроцентам на километр⁷.

10. В процессе принятия решений необходимо уравнивать экономические, экологические и социальные цели, не игнорируя при этом потребности нынешнего и будущих поколений. Однако окружающая среда является фактором, лимитирующим этот процесс, так как ассимиляционный потенциал Земли ограничен. Поэтому необходимо перейти от планирования транспорта к планированию мобильности.

Вставка 2. Отрицательные воздействия дорожного движения:

- Оно способствует изменению климата
- Характеризуется высокой степенью землеёмкости
- Является фактором истощения природных ресурсов
- Ложится тяжелым бременем на бюджеты частных лиц и государств
- Вызывает экологические проблемы
- Создает проблемы для здоровья и уменьшает ожидаемую продолжительность жизни

⁵ Европейское региональное бюро ВОЗ. Предупреждение дорожно-транспортного травматизма: перспективы здравоохранения в Европе. Копенгаген, 2004 год.

⁶ См. http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/en/

⁷ См. вебсайт Федерального агентства окружающей среды Германии по адресу <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse-e/2007/pe07-024.htm>.

III. ДОВОДЫ В ПОЛЬЗУ ИНТЕГРАЦИИ ПОЛИТИКИ

11. Интеграция политики дает ряд преимуществ в том плане, что в процессе принятия решений достигается баланс между различными сферами политики, интересами и потребностями граждан. Благодаря ей директивные органы получают всеобъемлющую базу знаний для принятия решений, что может снизить риск возникновения конфликтов между органами управления и политическими структурами и между органами управления и гражданами. Достижение более устойчивого развития - признанный и необходимый принцип, который, однако, нередко игнорируется или применяется на практике неудовлетворительным образом.

12. Еще в 1987 году в докладе Брундтланд⁸ в качестве одного из основных факторов, сдерживающих и тормозящих работу по совершенствованию процессов принятия решений, т.е. приданию им большей устойчивости, была определена склонность (государственных) учреждений к независимости разобщенности и выполнению относительно узких мандатов. Впоследствии с этой точкой зрения согласились многие национальные и международные организации. Применительно к городам, с призывами к интегрированию политики и созданию адекватных механизмов для достижения этой цели выступала, например, Группа экспертов ЕС по окружающей среде городов⁹. Амстердамский договор предусматривает учет экологических проблем во всех сферах политики, и призыв к интегрированию политики, особенно в отношении транспорта, здравоохранения и окружающей среды, содержится в нескольких сообщениях Европейской комиссии. В 2002 году Организация Объединенных Наций обратилась к правительствам с настоятельным призывом содействовать применению комплексных подходов к выработке политики для транспортных систем на национальном, региональном и местном уровнях¹⁰.

⁸ World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

⁹ European Commission Expert Group on the Urban Environment, *European Sustainable Cities*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

¹⁰ Организация Объединенных Наций, *План выполнения решений Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию*. Нью-Йорк, 2002 год.

13. Короче говоря, интегрирование политики - актуальный аспект политической проблематики. Но на практике продвижение вперед по этому пути, как правило, происходит медленно. Пожалуй, самой главной причиной этого является то, что взаимоувязка политики в разных сферах - сложный для решения вопрос, который понят недостаточно хорошо и рассматривается во многих органах управления как низкоприоритетный, а выгоды от его решения становятся заметными не сразу. Кроме того, взаимоувязка политики в разных секторах предполагает не только ее согласование, но и совместную работу секторов (диаграмма 1). Интеграционная работа дает ряд потенциальных выгод. Помимо уже упоминавшихся преимуществ, она, например, дает возможность:

- a) содействовать достижению синергизма между секторами и поиску решений, выгодных для всех них;
- b) уменьшать дублирование в процессе выработки политики, обеспечивая за счет этого экономию времени и денежных средств;
- c) содействовать достижению большей согласованности между политикой в различных секторах и на различных уровнях системы принятия решений;
- d) совершенствовать работу по выполнению поставленных целей и задач;
- e) уделять больше внимания выполнению общих целей правительства, что содействует укреплению его общей руководящей роли;
- f) помогать стимулировать внедрение инноваций в процесс разработки и осуществления политики;
- g) стимулировать более глубокое понимание последствий проводимой политики для других секторов;
- h) содействовать преодолению лимитирующих факторов финансового характера.

Диаграмма 1: Интеграция политики



Вставка 3: Интеграция политики - краткое определение

Понятие "интеграция политики" относится к регулированию в процессе выработки политики межсекторальных вопросов, которые пересекают границы сформировавшихся сфер политики. Оно также охватывает регулирование политической ответственности внутри каждой отдельной организации или каждого отдельного сектора. Комплексная выработка политики означает как горизонтальную взаимосвязку секторов политики (между различными ведомствами и/или специалистами, работающими в государственных органах), так и вертикальную межправительственную интеграцию в процессе выработки политики (между различными уровнями правительств) либо сочетание обеих.

IV. ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ИНТЕГРАЦИИ ПОЛИТИКИ

14. Многие препятствия на пути к интеграции политики наблюдаются не в каких-либо конкретных странах, а являются общими для большинства стран. Стоящие перед ними проблемы и факторы, мешающие более тесной интеграции, различаются, скорее, по количественным, нежели качественным параметрам. Однако некоторые препятствия в большей мере характерны для тех стран, в которых после происшедших в конце 1980-х годов сдвигов в международной экономической и политической системах происходили важные политические и экономические перемены. Можно выделить различные общие типы препятствий, наиболее серьезные из которых в общих чертах характеризуются ниже.

15. Органы управления обычно работают независимо и разобщено друг от друга, имеют относительно узкий круг полномочий и используют замкнутую на себя процедуру принятия решений. Можно назвать несколько причин этого, а важнейшими из них являются следующие:

а) органы управления обычно работают, скорее, в иерархическом режиме, который упрощает внутренние административные процессы и контроль. Новаторские изменения нередко рассматриваются как возмущающий фактор, создающий

дополнительную рабочую нагрузку. Кроме того, ответственность между участниками межсекторальных процессов, как считается, распределена нечетко;

b) системы стимулирования и поощрения адаптированы к этому иерархическому режиму. Перспективы продвижения по службе и размер заработной платы, например, нередко зависят от таких формальных факторов, как число сотрудников, размер бюджета, и т.д., а не от результатов межсекторальной деятельности (которые оценить гораздо труднее);

c) это связано с тем, что проблемы транспорта в экономическом плане нередко считаются более важными, чем проблемы здоровья и окружающей среды. Соответственно бюджеты транспортных отделов обычно значительно превышают размеры бюджетов других департаментов;

d) специалистов обычно готовят по специализированной отраслевой методике. В системе высшего образования, особенно при подготовке специалистов по техническим специальностям, междисциплинарные подходы применяются довольно редко;

e) если секторальные механизмы, инструменты и средства разработаны и нередко уже использовались в течение целого ряда лет, то междисциплинарные и межсекторальные средства еще не столь совершенны;

f) системы данных и информации, даже относящиеся к секторальным вопросам, в некоторых странах развиты плохо, поэтому их полезность для процессов принятия и выполнения межсекторальных решений является даже еще более ограниченной;

g) нередко препятствием для взаимоувязки политики в различных сферах оказывается правовая база. Имеются в виду не только требования законов, обычно имеющих секторальный характер, а также вопросы ответственности, но и ограниченность полномочий по принятию решений за пределами административных границ. Кроме того, нередко получается так, что законодательство стран и законодательство ЕС по различным, но связанным между собой темам не согласуются друг с другом;

h) хотя признаки изменений заметны, перевозки, осуществляемые механическими транспортными средствами, по-прежнему рассматриваются в качестве "стержневого элемента" экономики европейских стран. Это довлеет над политическими решениями, особенно на национальном уровне и на уровне ЕС;

i) важным фактором остается "автомобильная психология". Это особенно касается стран с переходной экономикой, где легковой автомобиль является символом свободы и процветания. Это не облегчает принятия политических решений о переходе к устойчивой мобильности.

V. ИНТЕГРАЦИЯ ПОЛИТИКИ: ПЕРСПЕКТИВЫ

16. Для интеграции политики требуется прежде всего политическое стремление к поддержке перемен и достижению более устойчивого развития. Во вторую очередь необходим целостный взгляд на общество. Для этого требуется терпение и нужны люди. Во многих случаях, когда достигался успех, ключевую роль играла политическая и ведомственная приверженность идеалам и ценностям. Необходимым условием успешности комплексной и устойчивой политики является поддержка описываемых ниже институциональных механизмов динамично действующими должностными лицами государственных органов, которые берутся инициативно участвовать в процессе работы. Нужно создать стимулы. Возвышение субъективного фактора и личной приверженности не означает игнорирования политических прерогатив. Вместе с тем это означает, что упомянутое отношение к работе может помочь органам управления вести процесс перемен в том направлении, которое было определено в политических решениях. Такими некоторыми из основных выводов, которые были сделаны на основе опыта реализации программы ОПТОСОЗ и тематических исследований, рассматривавшихся в рамках этой программы и других проектов.

17. Обеспечить интеграцию политики посредством использования этого или любого другого документа в качестве шаблона невозможно. Невозможно перенести опыт и передовую практику из одного места в другое путем простого копирования подходов и методов - методы необходимо корректировать с учетом конкретной ситуации. Тем не менее на основе результатов деятельности ОПТОСОЗ и материалов других справочных документов можно сформулировать ряд полезных выводов и рекомендаций. Источником большинства из них является практический опыт, накопленный в масштабах всей Европы.

A. Организация работы по интеграции и осуществлению политики

18. Совместной выработке политики могут способствовать несколько механизмов содействия горизонтальному и вертикальному сотрудничеству, которые описываются ниже:

а) путем создания таких организационных структур, как межведомственные комитеты, комиссии и рабочие и руководящие группы, можно свести вместе сотрудников различных ведомств и министерств. Это может помочь в преодолении разногласий и барьеров, обусловленных различиями в технической терминологии и профессиональных взглядах и интересах, а также содействовать сотрудничеству между представителями ведомств и секторов;

b) централизуя руководящие функции, можно содействовать координации результатов функционирования таких институциональных механизмов и поддерживать работу по согласованию политики различных ведомств. Однако существенно важно, чтобы такой орган не подавлял процесс, а действовал скорее как посредник и опекун;

c) благодаря межсекторальным стратегиям, программам и политическим целям, предполагающим сотрудничество между ведомствами, министерствами и учреждениями как в процессе их разработки, так и при их осуществлении, можно интегрировать сотрудничество в "профессиональную культуру" органов управления. Задачи, идущие дальше секторальных границ, имеют важное значение.

Вставка 4: Спектр мер в контексте интеграции политики

Комплексная политика

Общеправительственная стратегия, направленная на определение межведомственных целей, задач, политики и финансовых ассигнований.

Установление **правительственных приоритетов** путем определения основных направлений политики и приоритетных вопросов.

Установление **параметров для организаций** (силами межорганизационного органа), которые скорее определяют, чего не должны делать организации, нежели предписывают, что им следует делать.

Арбитражное урегулирование межорганизационных различий в случае невозможности устранения расхождений во взглядах иными средствами.

Поиск консенсуса посредством межорганизационного сотрудничества, например с помощью совместных комитетов и групп по проектам.

Избежание разногласий между министерствами и ведомствами за счет обеспечения единства мнений в правительстве.

Консультации с другими министерствами и ведомствами в процессе разработки своих собственных позиций или политики.

Поддержание контактов с другими министерствами и ведомствами по поводу возникающих вопросов и предложений в отношении действий.

Независимый процесс принятия решений министерствами и ведомствами.

Фрагментарная политика

19. Эффективность таких организационных механизмов с точки зрения интеграции и осуществления политики зависит от нескольких условий, подкрепляющих совместную ответственность:

а) продвижению интеграционной политики и имплементационной работе могут способствовать системы распределения финансовых средств. Одним важным элементом являются финансовые стимулы, например целевые бюджетные средства, выделяемые на совместную выработку политики и совместные цели, а другим - бюджеты межведомственных и/или межсекторальных структур, предназначенные для осуществления политики;

б) общие аналитические показатели и параметры помогают сформировать более полное представление о политических проблемах и последствиях;

с) этому может также способствовать активная роль граждан и неправительственных организаций (НПО) в процессе общественных обсуждений, так как они нередко воспринимают политику более целостно, нежели специалисты.

В. Нарращивание потенциала и повышение уровня осведомленности

20. Хотя вышеописанные механизмы предусматривают в той или иной форме обучение кадров без отрыва от работы и повышение уровня их осведомленности в интересах сотрудничества и интеграции, для достижения интеграции требуется благоприятная кадровая политика, а именно:

а) для наращивания межсекторального потенциала и преодоления барьеров можно использовать обмен информацией о надлежащей практике, например во время учебных семинаров-практикумов. Это открывает перед организациями возможность ознакомиться с новыми методами, идеями и инструментами и доказывает им эффективность других вариантов решений, поскольку эти методы уже используются другими. Такому видению вещей может способствовать и международный обмен опытом;

б) в качестве средства наращивания межсекторального потенциала можно использовать регулярно проводимые семинары-практикумы и последующие учебные мероприятия. На них следует охватывать не только вопросы надлежащего руководства и управления, но и уже имеющиеся инструменты и средства с целью содействия интегративности процесса принятия решений. Кроме того, нужно формировать более

глубокое понимание проблем, связанных с собственными профессиональными умениями участников. Может быть полезным и вовлечение в процесс обучения других заинтересованных субъектов с целью рассмотрения соответствующей темы в более широком ракурсе. В тех случаях, когда для поддержки и контроля интегративного процесса принятия и выполнения решений используются инструменты сравнительного анализа и системы показателей, существенно важно добиваться путем проведения дополнительных учебных мероприятий того, чтобы способы их использования не вызывали возражений и были понятны всем;

с) для того чтобы такой подход мог опираться на сформировавшуюся в стране культуру административной деятельности, можно использовать практику перевода кадров с одной работы на другую с целью поощрения вертикальных и горизонтальных рабочих взаимоотношений. В одних странах очень высоко ценят специалистов широкого профиля, а в других более желательной считается узкая специализация. Поскольку личная карьера зависит от таких различий в культуре, а также от способности человека адаптироваться к ним, вопрос о переводе с одной работы на другую следует изучить очень тщательно.

21. Способствовать наращиванию потенциала могут также другие средства и инструменты, в большей мере связанные не с кадровой политикой, а с административными структурами и процессами:

а) некоторые страны имеют структуру управления, при которой ответственность за мониторинг и оценку межсекторальных вопросов несут подразделения какого-то министерства или ведомства. В этих подразделениях должны работать группы специалистов широкого профиля, и в них нужно также организовывать учебные и другие мероприятия по наращиванию потенциала;

б) сравнительный анализ надлежащей практики с целью установления целевых показателей и конкуренция могут обусловить необходимость дальнейшей интеграции политики. Однако существенно важно, чтобы в этом процессе использовались показатели оценки интеграционных вопросов, поддающиеся переносу;

с) важными средствами содействия диалогу и обмену информацией между секторами, особенно в тех случаях, когда проводится также оценка отдельных секторов, являются мониторинг и представление отчетности.

Вставка 5. Интеграция политики - некоторые высказывания

Ганс Виссерс из Департамента городского планирования, дорожного движения и экономических вопросов Грёнингена расценил усилия местных политических лидеров и их способность создавать возможности для того, чтобы администрация могла адаптироваться к неконсервативному политическому стилю, как важное условие успешности комплексного управления транспортом:

"...[Лидерам] требуется проявлять высокую степень решимости - готовность строго следовать намеченным курсом, хотя иногда это значит идти против течения. Результаты такой политики нередко становятся заметными лишь по прошествии значительного периода времени, и каждого на этом пути подстерегает много опасностей. Если слишком легко пойти на уступки сопротивляющимся, то конечный результат будет лишь бледной тенью первоначально намеченных целей. Во-вторых, крайне важно поддерживать диалог со всеми заинтересованными лицами, чтобы сохранить и расширить базу поддержки".

"Политики и управленцы сами по себе не обладают способностями и знаниями для того, чтобы ответить на все вопросы, возникающие в процессе развития городов...". Фолькер Хассемер, бывший член сената Берлина, ведавший вопросами городского развития, считает в связи с этим необходимыми слагаемыми участие общественности, сотрудничество и обмен опытом между специалистами по различным дисциплинам и государственными органами (цитата из работы Х. Фесбиндера Stadtforum Berlin, Hamburg, 1997).

С. Сопоставление своей деятельности с наилучшим опытом, мониторинг и отчетность

22. Существенно важным условием успеха является оценка процесса интеграции. Она позволяет не только проверить и/или доказать факт достижения целей (благодаря этому она является средством мотивации всех участвующих), но и помогает предвидеть, выявлять и урегулировать конфликты; выявлять случаи сопротивления и существующие противоречия, а также снижать степень несогласованности. В связи с этим необходимо очень тщательно рассмотреть временные рамки процедур оценки и интервалы между ними. Вторым важным предварительным условием эффективного сопоставления своей деятельности с наилучшим опытом и мониторинга является наличие надежных актуализированных данных в сочетании с эффективными системами управления информацией и знаниями.

23. Сопоставление своей деятельности с наилучшим опытом является мощным средством управления. Оно дает организациям возможность оценивать происходящие в них процессы в сравнении с передовым опытом и позволяет им разрабатывать планы с целью внедрения этого передового опыта. Это - непрерывный процесс, с помощью которого организации постоянно стремятся подвергнуть сомнению применяемую ими практику. Существенное значение имеют следующие шаги:

- a) выявление проблемных сфер: это предполагает назначение междисциплинарной группы по сопоставлению своей деятельности с наилучшим опытом для определения целевых показателей и проблем, которые будут сопоставлены с эталонными;
- b) выявление организаций, которые являются лидерами в выбранной сфере;
- c) определение показателей и контрольных параметров для оценки результативности в конкретной области;
- d) выявление и анализ отклонений от контрольных уровней результативности;
- e) определение целей и стратегий для ликвидации отставания и повышения результативности;
- f) разработка плана действий;
- g) оценка прогресса и результатов.

24. Чтобы адаптировать этапы сопоставления с передовой практикой к своей собственной ситуации, существенно важно понять специфику условий, в которых сформировалась надлежащая практика в соответствующих случаях. В этой связи крайне важное значение имеет обмен информацией. Сопоставление с передовой практикой может (и должно) использоваться на всех уровнях процесса интеграции - начиная с разработки политики и стратегий и кончая процессом осуществления.

25. Механизмы межсекторального мониторинга и оценки политики, программ и проектов предусматривают применение таких прогнозных инструментов, как стратегическая оценка воздействия на окружающую среду и здоровье человека. В некоторых странах используются оценки воздействия нормативной деятельности, предназначенные для оценки издержек, выгод и рисков, порождаемых новыми нормативными актами или вносимыми в них изменениями.

26. Для целей мониторинга в обязательном порядке должны использоваться конкретные параметры и – по возможности количественные – показатели. Эти показатели должны иметь межсекторальный характер, чтобы можно было измерить степень интеграции и повысить ее. Постановка количественно определенных целей при формировании подходов к политике не только облегчает использование показателей развития, но и помогает обеспечить реализацию этой политики.

27. Существующие системы показателей устойчивого развития применяются в масштабах всей Европы на различных уровнях управления. Например, во многих городах такие системы разработаны для измерения параметров городских процессов и контроля за ними. Европейская комиссия начала осуществлять проект "Европейская инициатива по общим показателям и городской аудит", чтобы сделать возможными сопоставления между европейскими городами. Постоянно обновляется бюллетень с подборкой показателей Механизма представления докладов по транспорту и окружающей среде (МПДТОС) ЕАОС. Еще один набор показателей, включающий несколько показателей оценки воздействия транспорта на здоровье населения, начал использоваться в 2007 году ВОЗ в рамках проекта по созданию общеевропейской информационной системы по окружающей среде и здоровью человека¹¹. Часто констатируемым недостатком этих оценок является то, что в них нередко превалирует узкий взгляд на проблемы здоровья. Тем не менее такие подходы после их внедрения могут служить основой для разработки систем наблюдения за интеграцией политики.

D. Роль общественности

28. Как отмечалось выше, общественные дискуссии и другие формы участия общественности могут привести к повышению степени интегративности политики и практики. Широкое участие общественности важно и для того, чтобы:

- a) эффективно и действенно разрабатывать и реализовывать программы;
- b) формировать у общественности чувство уверенности и доверие к принимаемым решениям;
- c) обеспечивать более глубокое понимание вопросов, проблем, приоритетов и вариантов решения проблем;

¹¹ WHO Regional Office for Europe. The European Environment and Health Information System (ENHIS), 2007 (http://www.enhis.org/object_class/enhis_home_tab.html).

- d) обеспечивать более широкую поддержку программ и инициатив;
- e) расширять практику взаимообучения посредством обмена информацией, данными и опытом;
- f) обеспечивать, чтобы в решениях и политике учитывались знания и технический опыт, которые в иных обстоятельствах могли бы остаться без внимания;
- g) отражать в процессе принятия решений более широкий круг проблем, вызывающих беспокойство общественности, и общественных ценностей;
- h) быстро выявлять возможные спорные аспекты какой-то проблемы и помогать согласовывать различные точки зрения с целью достижения консенсуса в духе сотрудничества.

Вставка 6. Тематическое исследование "Программа действий в области окружающей среды и здоровья (ПДОСЗ) в земле Северный Рейн-Вестфалия"

Северный Рейн-Вестфалия – единственная федеральная земля в Германии, где на региональном уровне реализуется программа действий в области окружающей среды и здоровья. Перед ней поставлены следующие цели: свести к минимуму риски для здоровья, связанные с окружающей средой, четко определить взаимосвязь между загрязнением окружающей среды и состоянием здоровья населения, повысить степень осведомленности органов, принимающих политические и административные решения, о наличии взаимосвязи между состоянием окружающей среды и здоровья населения, а также пропагандировать новые формы сотрудничества и обмена информацией.

Действия различных участвующих в ней субъектов координирует руководящая группа. В состав группы входят представители региональных министерств, официальных органов, НПО, местных органов власти и университетов. Ее члены регулярно проводят совещания с целью координации деятельности, разработки предложений по процедурам и обеспечения обмена информацией.

При осуществлении региональной программы действий подвергается оценке и используется информация об уроках, извлеченных в результате реализации национальной программы действий или выполнения в международном контексте программ действий, касающихся гигиены окружающей среды, что дает возможность формулировать рекомендации для подготовки и расширения программ действий на национальном, региональном и местном уровнях.

Вставка 7. "Психологический эффект" от участия общественности

Не следует недооценивать положительный эффект от участия общественности. Это особенно касается здравоохранения. В нескольких исследованиях, например, подчеркивается, что меры по уменьшению шума с гораздо большей готовностью принимаются и рассматриваются как эффективные, если они являются результатом процесса консультаций с общественностью. Существуют свидетельства того, что таким образом могут быть даже снижены негативные воздействия шума на здоровье населения.

См., например, Lärmkontor et al., EffNoise – Effectiveness of noise mitigation measures, Hamburg, 2004.

Вставка 8. Тематическое исследование "РОМ-Рихмонд"

Программа "РОМ-Рихмонд"¹² существует в виде партнерства нескольких министерств, правительственных организаций, местных органов власти и частных компаний. Специалисты по планировке и окружающей среде (из различных ведомств и с различных уровней правительственной иерархии) объединили свои силы для разработки проектов, направленных на улучшение качества жизни и положения в здравоохранении и внедрение открытого планировочного процесса. На первом этапе местные органы власти пытаются решить основные экологические проблемы. После консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая жителей и предприятия, органы власти ищут творческие варианты решения экологических проблем (см., например, <http://www.romrijmond.nl/english/index.shtml>).

Важной особенностью этой программы является то, что при соблюдении строгих условий муниципалитеты имели право отходить от национальных природоохранных стандартов, если доказывали, что это необходимо для достижения общих целей. Один из основных уроков состоит в том, что законодательство предоставляет гораздо бóльшую свободу маневра, чем ранее думали специалисты по планировке. Как следствие, местные органы власти начали проводить работу в сферах, которыми они ранее пренебрегали.

29. Таким образом, участие общественности может поддерживать и активизировать процесс интеграции политики, ведя к повышению результативности и более благоприятному восприятию имплементационных мероприятий и, следовательно, к укреплению у населения чувства доверия и уверенности в правильности политических

¹² Акроним "РОМ" означает на нидерландском языке "пространственно-территориальное планирование и окружающая среда".

решений. Однако, чтобы достичь этих выгод, должны быть соблюдены следующие предварительные условия: а) с самого начала четко очерчиваются границы участия; б) общественность рассматривается в качестве партнера; и с) процесс принятия решений носит прозрачный характер. Эти предварительные условия зависят от законодательства и состояния правовой базы в каждой конкретной стране.

Вставка 9. Здоровье и дорожная безопасность как аргументы в пользу устойчивой мобильности

Согласно опыту практических специалистов в этой области такие аргументы, как улучшение состояния здоровья, в качестве средства достижения устойчивой мобильности, по-видимому, более убедительны, чем аргументы природоохранного или экологического характера. Это наблюдение подтверждают представители других сфер политики и управления, а также широкая общественность.

Снижение средней скорости вождения на 3 км/ч позволило бы сберечь 5 000-6 000 жизней каждый год и избегать около 120 000-140 000 аварий, благодаря чему в 15 странах ЕС экономия на связанных с ущербом издержках была бы равна 20 млрд. евро. Число жертв дорожных аварий составляет около 41% от общего числа смертных случаев на рабочих местах, о которых было сообщено в 1999 году.

Благодаря ограничению скорости в городских зонах до 30 км/ч число несчастных случаев снизилось как минимум на 20%. В Гамбурге число лиц, получивших серьезные травмы, сократилось на 37%, а в Мюнстере - на 72%. При скорости 50 км/ч смертельным исходом заканчивается восемь из десяти дорожно-транспортных происшествий с участием пешеходов, в то время как при скорости 30 км/ч погибают лишь два или три человека. Кроме того, уровень шума снизился на 3 дБ (А), что для человеческого слуха равнозначно уменьшению шума от движения транспорта на 50%. Заболеваемость, вызываемая шумом, также сократилась.

Источник: WHO 2004, p. 45f; база данных Евростата; WHO 2004a.

Вставка 10. Основные правила передачи политики

- Провести реалистичное сопоставление со специалистами того же уровня.
- Принять во внимание институциональные различия между страной-"моделью" и страной-"реципиентом", учтя при этом и различного рода тонкости. Мало заметные институциональные различия могут оказывать значительное влияние.
- Задействовать внутренних лидеров, которые могут использовать свои сети, но не давить на них.
- Использовать в качестве руководства к действию различные источники - как в учебных целях, так и в целях создания возможностей для маневра в процессе ведения переговоров.
- Быть чувствительными и терпимыми к факторам неопределенности и неоднозначности, так как в таких процессах результаты вначале всегда неясны.
- Вдохновляться общими идеями и программами действий, а не законодательством: это позволяет более творчески и гибко вносить коррективы.
- Оперативно формировать понимание безотлагательности.
- Предвидеть причины и формы возможной реакции некоторых субъектов на новую политику.
- Регулярно участвовать в работе международных сообществ практических специалистов, усваивать идеи в многостороннем процессе учения, позитивнее воспринимать относительные плюсы своей собственной институциональной системы по сравнению с другими и расширять диапазон возможных вариантов действий по улучшению положения.
- Использовать в коммуникации примеры успешных стран, регионов или городов, которые достигли заметных и конкретных результатов, а не пытаться пропагандировать абстрактные идеи типа "интеграции политики".

VI. РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО БУДУЩЕЙ РАБОТЫ

30. Необходимость интеграции политики, особенно в связи с проблемами транспорта, здоровья и окружающей среды, находит все более широкое признание. С точки зрения устойчивого развития она обеспечивает ряд потенциальных выгод. К этим выгодам относятся достижение большего синергизма (нахождение беспроигрышных решений), согласованность политики в различных секторах и уменьшение дублирования в процессе выработки политики.

31. Однако обеспечение интеграции политики - нелегкая задача. Одним из факторов содействия большей интеграции политики являются институциональные условия. Интеграцию не следует воспринимать как цель в себе, а нужно признавать в качестве одного из способов достижения практических результатов при одновременной реализации целей более чем в одном секторе. Крайне важно, чтобы планы и политика воплощались в практические действия на местах.

32. Существуют различные институциональные условия и формы практики, которые могут помочь в продвижении процесса интеграции политики. К ним относятся межсекторальные рабочие группы и комитеты, официально установленные процедуры оценки и аудита, централизованные руководящие или мониторинговые структуры, механизмы обмена информацией и опытом (например, сети городов и составление своей деятельности с передовой практикой), политика найма персонала и продвижения кадров по службе, а также просветительские и профессионально-образовательные программы. Работу по интегрированию политики могут стимулировать юридически связывающие обязательства (например, оценки воздействия). Это могут делать и всеобъемлющие правительственные стратегии, например планы устойчивого развития, особенно когда они тесно связаны с работой отдельных ведомств и их политикой.

33. Зачастую такое же важное для интеграции политики значение, как и сами механизмы, институциональные условия или формы практики, имеют политическая воля и ресурсные ассигнования. Благоприятные институциональные условия могут служить основой для формирования политической воли и приверженности, облегчая их проявление, а дополнять политическую волю и приверженность могут инициативные действия государственных должностных лиц и политиков. Для привлечения тех, кто может поддержать изменения в политике и действиях, требуются эффективная коммуникация с использованием наглядных примеров, а также аналитических материалов и данных. В этой связи необходимо признать и роль "мягких" факторов, например роль ведущих деятелей или организаций.

34. Существует целый ряд разнообразных институциональных препятствий, мешающих интеграции политики. Большинство из них имеют общий характер и не зависят от специфики стран. К счастью, как показывают извлеченные из общеевропейского опыта уроки, большинство из этих препятствий преодолимы. Уроки, извлеченные из опыта других регионов, наталкивают на новые мысли по вопросам разработки, осуществления и оценки политики, и эти уроки можно использовать в различных формах (например, сопоставление своей деятельности с передовой практикой, инициативы по оказанию помощи в интересах развития). Ключом к успеху является процесс передачи и адаптации: он предполагает нечто большее, нежели просто копирование или перенос политики или практики. Ключевым фактором, влияющим на успешность передачи политики и практики, является сходство проблем, вызывающих беспокойство у общественности и политиков.
