

**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>Участники (кол-во)</i>	<i>Страны (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	

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.¹

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 содержанию, 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 общеевропейском 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

¹ 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.

институциональные механизмы для формирования и реализации интегрированных подходов. Такие механизмы могут 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.²

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.³ 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,

² ЕЕА: Environmental Policy Integration in Europe, 2005 [Европейское агентство по окружающей среде: Формирование интегрированной экологической политики в Европе. 2005 г.].

³ Информационный документ, представленный участникам в преддверие семинара.

сотрудничество с сектором здравоохранения практически отсутствует, в то время как сотрудничество (и интеграция через ряд 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.⁴ 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.

⁴ 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].

- 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 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 участия 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.⁵
- Роль участия общественности сама по себе не является очевидной (для целого ряда руководителей).

⁵ 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 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).
- 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 Общеευропейской 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.⁶ 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

⁶ http://www.eu.int/comm/environment/urban/policy_initiatives.htm.

консенсуса; мобилизация активности через усиление потенциала; формирование сетевых структур.

- Гомеостазис: управление процессами динамических 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.
- 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.⁷ 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,

⁷

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

между административными подразделениями в местных органах власти разрушаются в целях обеспечения процесса принятия более интегрированных решений».⁸

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.⁹

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

⁸ 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.].

⁹ 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>).

интеграцию. Несмотря на то, что некоторым директивам и концепциям присущ потенциал для содействия 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.¹⁰ 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.

¹⁰ 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 участии 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 инициируют 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).