



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/AC.21/2004/11
EUR/04/5045236/11
22 January 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

**СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО ТРАНСПОРТУ,
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ**
Руководящий комитет ОПТОСОЗ
(Вторая сессия, 29 и 30 марта 2004 года,
пункт 4.С а))

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ И МЕХАНИЗМЫ
ДЛЯ КОМПЛЕКСНОГО ПРОЦЕССА ВЫРАБОТКИ ПОЛИТИКИ
И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

Предложение по проекту, представляемое секретариатами ЕЭК ООН
и Европейского регионального бюро ВОЗ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий документ подготовлен секретариатами ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ для рассмотрения Руководящим комитетом ОПТОСОЗ на его второй сессии (29-30 марта 2004 года).
2. В нем представлено предложение по проекту, с тем чтобы дать практическое руководство по поощрению интеграции политики секторов транспорта, окружающей среды и охраны здоровья с акцентом главным образом на институциональные и

административные механизмы для интеграции политики в рамках центральных и местных органов управления. Предлагаемый вид деятельности рассчитан, в особенности на то, чтобы откликнуться на потребности стран - членов ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА), а также в Юго-Восточной Европе¹.

3. Необходимость в практическом руководстве отмечалась участниками из стран ВЕКЦА на рабочем совещании "Городской транспорт, отвечающий требованиям охраны окружающей среды и здоровья, и планирование землепользования", которое было организовано в рамках ОПТОСОЗ в Никосии, Кипр, 16-18 ноября 2003 года. В плане работы ОПТОСОЗ предлагаемый вид деятельности фигурирует в числе приоритетов на предмет дальнейших действий².

II. ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ИНТЕГРАЦИИ ПОЛИТИКИ

A. Поощрение интеграции политики на международном и региональном уровнях

4. В последнее десятилетие важность интеграции политики стала получать широкое признание на глобальном и региональном уровнях. В 1992 году Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию пришла к выводу, что охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него. В Повестке дня на XXI век, принятой на этой Конференции, транспорт был определен в качестве одного из ключевых секторов, где деятельность в плане устойчивого развития должна предприниматься как на национальном, так и на международном уровнях. На Региональной конференции ЕЭК ООН по транспорту и окружающей среде, состоявшейся в 1997 году, министры прямо постановили "содействовать полной интеграции экологической и транспортной политики, а также политики в области здравоохранения на местном, национальном

¹ Страны "ВЕКЦА" включают Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Республику Молдова, Российскую Федерацию, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украину. "Юго-Восточная Европа" включает Албанию, Болгарию, Боснию и Герцеговину, бывшую югославскую Республику Македонию, Румынию, Сербию и Черногорию, Хорватию.

² ECE/AC.21/2002/2/9-EUR/02/5040828/9. Вид деятельности I.4: "Разработка институциональных механизмов для учета в транспортной политике проблем окружающей среды и охраны здоровья с участием представителей секторов здравоохранения и охраны окружающей среды в процессе принятия решений на различных уровнях".

и международном уровне"³. Два года спустя, в 1999 году, на Лондонской конференции "Окружающая среда и здоровье" министры подчеркнули настоятельную необходимость "многосекторальной интеграции требований в области окружающей среды и охраны здоровья и привлечения органов здравоохранения к процессам принятия решений, касающихся транспорта, землепользования и стратегий развития инфраструктуры"⁴.

5. Интеграции экологических аспектов в секторальные стратегии, в частности в сфере изменения климата и биоразнообразия, способствуют также международные соглашения и договоры в области охраны окружающей среды⁵. Принятый в 2003 году Протокол по стратегической экологической оценке (СЭО)⁶ включает положение об оценке стратегических решений в области политики во всех секторах. Оценка решений производится с учетом их потенциальных последствий для окружающей среды и здоровья при участии органов здравоохранения на всех стадиях процедуры СЭО. А это является собой практический способ облегчить интеграцию аспектов охраны здоровья и окружающей среды в процессе планирования деятельности в других секторах.

6. На уровне ЕС интеграция экологических аспектов в другие сферы политики фигурирует в повестке дня с начала 1980-х годов, и ее значимость обретала контуры с внесением чередующихся поправок в Договор о ЕС, и в частности с заключением Амстердамского договора, подписанного в 1997 году⁷. В следующем году – на совещании 1998 года Европейского совета в Кардиффе главы правительств ЕС призвали принять конкретные стратегии для интеграции экологических забот в трех сферах политики начиная с секторов транспорта, энергетики и сельского хозяйства. Что касается

³ Венская декларация и Программа совместных действий (ПСД).

⁴ Лондонская хартия по транспорту, окружающей среде и охране здоровья и принятый в рамках Хартии План действий.

⁵ Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Конвенция ООН о биологическом разнообразии.

⁶ Протокол по СЭО к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год) был принят 21 мая 2003 года в ходе Конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы" (Киев, Украина). Он открыт для подписания и ратификации всеми государствами - членами Организации Объединенных Наций.

⁷ Статья 6 Амстердамского договора предусматривает, что интеграция экологических требований в стратегии в других секторах является одним из основных средств достижения цели устойчивого развития.

документов по транспортной политике, то за необходимость интеграции политики решительно ратует, например, "Белая книга" по европейскому транспорту за 2001 год.

7. Несмотря на консенсус относительно важности интеграции политики, в наличии имеется довольно мало информации о том, как достичь этого на практике. Европейская комиссия финансирует целый ряд исследовательских проектов, например, в целях разработки стратегических подходов и методологий городского планирования, которые способствуют большей устойчивости городского транспорта и развития и в которых рассматриваются процессы принятия решений, а также институциональные барьеры и поведенческие стереотипы⁸. На панъевропейском уровне в период 1998–2001 годов ЕКМТ и ОЭСР осуществили проект "Реализация стратегий устойчивого развития городского транспорта", включая: а) ряд тематических рабочих совещаний, в том числе по такому вопросу, как "Преодоление институциональных барьеров для реализации стратегий устойчивого развития городского транспорта"⁹; б) обследование городов; и с) серию обзоров национальной политики в области городского транспорта¹⁰. На основе выводов этого проекта были подготовлены рекомендации, представленные на одобрение совещанию Совета министров ЕКМТ в Лиссабоне в мае 2001 года. В настоящее время по итогам этого совещания в рамках ЕКМТ ведется последующая работа по апробированию, распространению и популяризации этих рекомендаций¹¹.

8. Второе Совещание высокого уровня по транспорту, окружающей среде и охране здоровья, состоявшееся в июле 2002 года, на основе межправительственной подготовительной работы пришло к выводу, что "интеграция требований охраны окружающей среды и здоровья в процесс принятия решений в области транспорта на национальном и местном уровнях остается одной из главных задач для достижения цели развития транспорта, отвечающего требованиям охраны окружающей среды и здоровья¹², и должна оставаться одной из приоритетных областей, в которых ЕЭК ООН и

⁸ <http://www.lutr.net> и <http://www.cordis.lu/transport/src/dante.htm>.

⁹ <http://www1.oecd.org./cem/UrdTrav/Workshops/InstBarriers/index.htm>.

¹⁰ Дополнительную информацию см.: <http://www1.oecd.org./cem/UrdTrav/>.

¹¹ С этой целью в Вашингтоне, округ Колумбия, 5-7 ноября 2003 года было организовано первое рабочее совещание; как ожидается, следующее рабочее совещание состоится в Москве осенью 2004 года, а позднее такие же мероприятия будут проведены в Азии, Северной/Западной Европе или Северной Африке (CEMT/CS/URB(2001)8/REV2).

¹² Обзорный доклад ECE/AC.21/2001/1-EUR/00/5026094/1; декларация ECE/AC.21/2002/8-EUR/02/5040828/8.

Европейскому региональному бюро ВОЗ следует продолжать совместную деятельность в рамках ОПТОСОЗ.

9. Было сочтено, что объединению опыта, накопленного во всех секторах, в целях стимулирования интеграции особенно благоприятствовал бы всеобъемлющий механизм, охватывающий секторы транспорта, здравоохранения и окружающей среды. Кроме того, было указано, что в существующих документах по региональной и международной политике делается довольно малый акцент на интеграции аспектов охраны здоровья в процессы принятия решений по транспорту наряду с экологическими требованиями. Наконец, в рамках институциональных и организационных проблем, в отличие вариантов политики, пожалуй, делается меньший акцент на инструментах и методах оценки в плане интеграции¹³.

В. Задача интеграции политики

10. Такая задача, как интеграция политики, сопряжена с крайней сложностью практической реализации в силу зачастую противоречивых интересов между разными сферами политики, а также в силу препятствий политического, организационного, экономического и финансового свойства.

11. Интеграция подразумевает выход за рамки сугубо координации политики и предполагает совместную деятельность среди секторов в сочетании с попытками наладить синергическое взаимодействие между такими стратегиями, наметить общие цели в плане их формулирования и разделить ответственность за их реализацию. И это практикуется как по разным секторам (горизонтальная интеграция), так и по разным звеньям управления (вертикальная интеграция).

12. В качестве подспорья для интеграции политики выступают такие условия, как, в частности: стратегическая политика и/или законодательная база с целью обеспечить согласованность и совместимость отдельных стратегий с национальными целями и приоритетами. Решения в области транспорта и планирования также должны подвергаться комплексным оценкам в том, что касается их воздействия на окружающую среду и здоровье, и предполагать участие общественности и других заинтересованных субъектов. В качестве дальнейших критериев успеха осуществления межсекторальной деятельности выступают: политическая приверженность, наличие достаточных фондов и институциональный потенциал и профессиональная компетентность.

¹³ "The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research", Harry Geerlings and Dominic Stead. Transport Policy, 10 (2003).

13. С институциональной точки зрения решение межсекторальных проблем в рамках центральных и местных органов управления также предполагает адекватную организационную поддержку и адаптированные институциональные структуры. Традиционно правительственные структуры тяготеют к ведомственности, для которой характерна автономная разработка стратегий по конкретным областям и иерархия отношений, что способно ограничивать поток информации между министерствами и мешать скоординированной деятельности.

14. В некоторых странах с годами предпринимается довольно больше усилий в плане институционального и административного развития с целью преодолеть вертикальное построение процедур выработки политики и обеспечить горизонтальную совместимость между разными сферами политики. Страны избирают множество разных интеграционных решений в зависимости, среди прочего, от существующей системы управления (централизованная, федеральная, бывшее централизованное планирование и т.д.). В последние годы страны в Центральной и Восточной Европе, присоединяющиеся к ЕС, предпринимают глубокую административную реорганизацию и институциональные реформы, с тем чтобы соотноситься с *acquis communautaire* (завоевания Сообщества), включая и довольно новые требования на предмет интеграции политики.

III. ЦЕЛИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРОЕКТУ

15. Основная цель предлагаемой деятельности состоит в разработке практического руководства для центральных и местных органов власти стран - членов ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ по институциональным и административным механизмам с целью поощрения комплексных процессов выработки политики и принятия решений в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья. В качестве основной целевой группой применительно к предлагаемой деятельности выступают страны ВЕКЦА и Юго-Восточной Европы.

16. Эта деятельность предполагала бы сбор соответствующего опыта, надлежащей практики и уроков, извлеченных странами - членами ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ, а также подготовку критических анализов с акцентом, в особенности, на следующие вопросы:

а) центральный обзорный и координационный потенциал; например, в связи с отчетными требованиями к премьер-министру или другими обязанностями высших политических инстанций в плане надзора и координации на предмет совместимости между стратегиями;

- b) вертикальная связь между центральным правительственным звеном и субнациональными и местными звеньями (например, в плане связности директивного руководства, местных автономий и прерогатив и т.д.);
- c) роль и подключение министерств, помимо министерства транспорта, применительно к процессам принятия решений по транспорту (институционального характера или на специальной основе, обязательное или факультативное);
- d) участие общественности, подключение НПО, специализированных объединений и других заинтересованных субъектов к процессам принятия решений на национальном и местном уровнях;
- e) использование комплексных инструментов оценки (например, ОВОС, СЭО, ОВЗ) и механизмов мониторинга, включая показатели, на национальном и местном уровнях;
- f) используемые механизмы для стимулирования взаимодействия и диалога между министерствами транспорта, окружающей среды и здравоохранения; (межминистерские рабочие группы, перемещение персонала между секторами, откомандирование работников);
- g) используемые механизмы для стимулирования взаимодействия и диалога между ведомствами транспорта, охраны окружающей среды и здравоохранения на местном уровне (межведомственные рабочие группы, перемещение персонала между секторами, откомандирование работников);
- h) разделение ответственности, подотчетности и бюджетных ассигнований между министерствами и между центральным и местным звеньями управления;
- i) наличие обучения и кадровой подготовки в целях выработки междисциплинарных навыков как в качестве составной части процесса приобретения профессиональной квалификации (например, университеты), так и в качестве составной части непрерывного обучения по мере служебного роста (например, обучение без отрыва от работы);
- j) механизмы с целью предвосхищения, обнаружения и согласования противоречивых приоритетов, а также с целью разбора нестыковок и коллизий между секторами политики и разными звеньями управления;

к) аттестационные системы применительно к межсекторальным проектам (например, позволяющие вознаграждать вклад в совместные достижения).

17. Следует уделять особое внимание оценке относительных достоинств и слабостей различных механизмов и их эффективности с точки зрения затрат времени, ресурсов и квалификации. Следует принимать в расчет и трансферабельность мер и институциональных механизмов, в особенности в том, что касается специфических потребностей стран ВЕКЦА и Юго-Восточной Европы.

18. Исходя из анализа собранной информации будет производиться составление рекомендаций с целью заложить основу для разработки руководящих положений в порядке поддержки комплексного процесса принятия решений.

IV. ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ПЛАН РАБОТЫ И НАМЕЧАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

19. Руководящему комитету предлагается рассмотреть нижеперечисленные виды деятельности, с тем чтобы дать практические ориентиры центральным и местным правительственным ведомствам стран - членов ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ, и в особенности стран ВЕКЦА и Юго-Восточной Европы, с целью поощрения интеграции политики в секторах транспорта, окружающей среды и охраны здоровья с акцентом на институциональные и административные механизмы достижения этой цели.

A. Сбор надлежащей практики и извлеченных уроков

20. Один из старших консультантов займется исходной работой с целью: а) определить те аспекты, которые надлежит принимать во внимание при анализе существующей практики и моделей институциональных механизмов (ср. пункты 15 и 16); и б) разработать практическое руководство по представлению и анализу соответствующей информации.

21. Координационным звеньям ОПТОСОЗ и другим представителям государств-членов и соответствующих организаций будет предложено определить надлежащую практику и извлеченные уроки на национальном и местном уровнях применительно к институциональным и административным механизмам в целях поощрения интеграции политики с акцентом, в частности, на вышеизложенные вопросы (пункты 15 и 16), и проинформировать их согласно предоставленным ориентировкам.

22. Соответствующую информацию можно представлять и распространять через Координационный центр ОПТОСОЗ в формате, который будет подготовлен с этой целью и указан по следующему адресу: <http://www.the-pep.org>. Предоставленную информацию можно упорядочивать и хранить в структурированном виде, с тем чтобы с вводом в действие Координационного центра к ней можно было легко получить доступ и чтобы ее можно было выбирать с помощью специальных поисковых механизмов.

23. Информацию следует направлять на английском или русском языках. По мере возможности документация может переводиться и распространяться на обоих языках¹⁴. Редактирование текста на языке оригинала должно обеспечиваться источником информации.

В. Подготовка обзорного доклада и рекомендаций

24. В обзорном докладе будет также анализироваться и представляться опыт стран-членов. При необходимости для дальнейшего разъяснения и обобщения предоставляемой информации можно проводить опросы отдельных ключевых поставщиков информации. Доклад должен освещать барьеры, равно как и благоприятствующие условия для интеграции политики с точки зрения институциональных и административных механизмов с учетом существующей системы управления, а также экономической ситуации. Для иллюстрации анализа будут использоваться тематические исследования. Затем в докладе следует попытаться проанализировать достоинства различных решений и остановиться на их трансферабельности. Исходя из анализа доклад также должен включать рекомендации.

25. Проект доклада и рекомендации должны быть представлены для обсуждения и одобрения Руководящим комитетом на его третьей сессии, которую в предварительном порядке намечено провести 11–12 апреля 2005 года.

С. Подготовка и принятие проекта руководящих положений

26. На основе отзыва со стороны Комитета на его третьей сессии рекомендации, содержащиеся в обзорном докладе, будут подвергнуты дальнейшей переработке в виде проекта руководящих положений консультативной группой экспертов, подлежащей назначению Руководящим комитетом.

¹⁴ Предложение о языковой политике и потребностях в ресурсах для перевода документации в Координационном центре см. в документе ECE/AC.21/2004/3-EUR/04/5045236/3, пункты 30-33 и 50.

27. Проект руководящих положений будет представлен на отзыв членам Бюро и на утверждение Руководящим комитетом на его четвертой сессии весной 2006 года. В качестве альтернативы эти руководящие положения могли бы быть приняты на третьем Совещании высокого уровня по транспорту, окружающей среде и охране здоровья, которое будет созвано не позднее 2007 года для оценки достигнутого прогресса в осуществлении плана работы ОПТОСОЗ¹⁵.

D. Нарращивание потенциала для осуществления руководящих положений

28. Чтобы облегчить реализацию руководящих положений, за их принятием должно последовать развитие кадровой подготовки и иной деятельности по наращиванию потенциала (например, параллельные механизмы, экспертное консультирование, рабочие совещания).

V. ОЦЕНКА РЕСУРСНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

29. Приблизительные расходы на осуществление вышеперечисленных этапов проекта оцениваются следующим образом:

a) представление, классификация и распространение информации о Координационном центре - см. смету расходов в связи с его созданием и апробированием в документе ECE/AC.21/2004/3-EUR/04/504523/3, пункт 50;

b) руководство по представлению и анализу соответствующей информации; подготовка обзорного доклада, включая рекомендации; и поддержка в разработке руководящих положений старшим консультантом: приблизительно 30 000 долл. США;

c) организация одного-двух совещаний консультативной группы экспертов с целью подготовки проекта руководящих положений (поддержка в натуре со стороны принимающих организаций и покрытие путевых расходов участников соответствующими организациями или администрациями), включая финансирование расходов приблизительно пяти участников из стран ВЕКЦА из расчета 2 000 долл. США на участника (2 000 долл. США x 5 x 2). В общей сложности 10 000 долл. США на совещание;

¹⁵ Декларация, принятая вторым Совещанием высокого уровня ECE/AC.21/2004/8-EUR/04/5040828/8, пункт 10.

d) соответствующая кадровая подготовка и иная деятельность по наращиванию потенциала в целях поддержки осуществления предлагаемых руководящих положений – будет определено на более позднем этапе.

VI. РЕШЕНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ РУКОВОДЯЩИМ КОМИТЕТОМ

30. Руководящий комитет, возможно, пожелает рассмотреть предложение по проекту на предмет включения в его нынешнюю программу работы. В частности, он, как ожидается, определит меры, которые надлежит принять для осуществления проекта.

31. Делегациям государств - членов ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ и соответствующих организаций предлагается заблаговременно рассмотреть свои возможности в плане поддержки осуществлению этого проекта в финансовом отношении или в натуре.
