



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/ECE/1376
1 March 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пятьдесят пятая сессия
(Пункт 3 предварительной повестки дня)

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕЭК

Записка Исполнительного секретаря

Оперативная деятельность ЕЭК направлена на оказание помощи странам в осуществлении нормативно-правовых инструментов ЕЭК (конвенций, норм, стандартов и руководящих принципов) или в реализации согласованной политики и оптимальной практики.

Анализируя свою оперативную деятельность, секретариат принял во внимание итоги обсуждений, проведенных во вспомогательных органах по вопросу об оперативной деятельности, а также замечания внешних ревизоров и, исходя из этого, сформулировал содержащиеся в настоящем документе предложения, среди которых особого внимания заслуживают следующие аспекты:

- оперативная деятельность должна строиться на итогах межправительственных обсуждений и на накопленном экспертном потенциале ЕЭК (пункт 5)
- первоочередное внимание следует по-прежнему уделять просьбам стран СНГ и Балканских стран и предложениям по проектам, осуществляемым в них (пункт 12)
- действенным подходом по-прежнему является параллельная разработка как программ по конкретным странам, так и субрегиональных программ; следует обеспечить также развитие межрегионального сотрудничества и кроссекторальных программ (пункты 13-15)

- ЕЭК требуются дополнительные внебюджетные средства, и в этой связи предлагается, чтобы страны, не имеющие ЕЭК в своих списках учреждений, которым могут выделяться средства для осуществления оперативной деятельности, теперь включили ее в них (пункт 27)

- как указывается в пунктах 31-36, требуется обеспечить более эффективную координацию всех направлений оперативной деятельности, а также механизмы систематической обратной связи и оценки.

1. Одной из ключевых функций ЕЭК является содействие реализации, пропаганда, распространение и осуществление своих нормативно-правовых инструментов (конвенций, норм, стандартов и руководящих принципов). В областях своей компетенции она должна также способствовать обмену опытом, информировать об оптимальной практике и содействовать осуществлению согласованной политики. Осуществляемые в этой связи мероприятия по вполне очевидным причинам непосредственно отвечают интересам всех стран-членов и приносят им опосредованную пользу, поскольку инструменты, разработанные ЕЭК, становятся еще более действенными, когда они используются всеми ее членами. Для целей настоящего документа такая деятельность называется оперативной, когда она осуществляется в интересах стран с недостаточно развитыми структурными механизмами, которым требуется помощь в осуществлении этих нормативно-правовых инструментов или в реализации согласованной политики и оптимальной практики. Считается, что эта помощь будет способствовать укреплению их институциональной базы и содействовать их интеграции в европейскую и мировую экономику.

2. Оперативная деятельность ЕЭК осуществляется силами ее Региональных советников и Координационной группой по оперативной деятельности, а также рядом ее "штатных сотрудников", которые также время от времени участвуют в реализации этой деятельности.

3. В добавлении к настоящему документу содержится краткое описание различных направлений оперативной деятельности, осуществлявшейся ЕЭК в период после завершения пятьдесят четвертой сессии Комиссии. С одной стороны, такая деятельность оценивается положительно: в ходе обзора мероприятий, проведенных по просьбе вспомогательных органов, они дали им, ex post, благоприятную оценку и просили осуществлять такого же рода мероприятия и в будущем; страны выразили признательность Региональным советникам за оказанную им консультативную помощь, и спрос на их услуги превышает их возможности. С другой стороны, Группа внешних ревизоров, которая недавно по просьбе ЕЭК проанализировала роль Координационной группы и Региональных советников, пришла к выводу о том, что достижение целей и

необходимой отдачи от деятельности Координационной группы и программы Региональных советников затрудняется из-за наличия таких проблем, как:

- слабое стратегическое планирование. Ревизоры признают, что здесь имеются трудности, поскольку деятельность Региональных советников ориентируется на реальный спрос. Они рекомендуют им действовать на основе годового плана работы;
- недостаточный объем внебюджетных средств;
- отсутствие стратегии мобилизации финансовых средств.

Ревизоры не анализировали ту оперативную деятельность, которая осуществлялась по просьбе вспомогательных органов штатными сотрудниками.

4. В этой связи секретариат организовал широкое обсуждение вопроса о целях оперативной деятельности и вопроса о том, обеспечивается ли наиболее оптимальное использование имеющихся ресурсов для достижения максимальной отдачи. Итоги этого обсуждения излагаются ниже по следующим разделам:

- Цели оперативной деятельности
- Приоритеты: использование преимуществ ЕЭК
- Сотрудничество с учреждениями-партнерами
- Участие правительств
- Финансирование оперативной деятельности
- Механизм и структура оперативной деятельности ЕЭК, наблюдение за ее осуществлением и ее оценка

I. ЦЕЛИ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5. Определение оперативной деятельности приводится в пункте 1 выше. Из него явствует, что эта деятельность направлена на повышение эффективности осуществления конвенций, протоколов, норм и стандартов ЕЭК, содействие применению оптимальной практики и реализации согласованной политики и на поддержку европейского сотрудничества и интеграции, а также переходного периода. В значительной мере

оперативная деятельность, осуществлявшаяся ЕЭК до настоящего времени, отвечала вышеуказанным целям. Однако иногда она выходит за рамки поставленных целей и не основывается на результатах межправительственных обсуждений или переговоров, проводимых в ЕЭК, или на накопленных ЕЭК специальных знаниях. В будущем этого следует избегать, и оперативную деятельность ЕЭК необходимо строить на накопленном ею экспертном потенциале.

Осуществление нормативно-правовых инструментов ЕЭК

6. Значительная часть оперативной деятельности ЕЭК осуществляется на основе решений, принимаемых основными вспомогательными органами (ОВО) или их вспомогательными органами, и направлена на более эффективное осуществление согласованных нормативно-правовых инструментов и политики, разработанных ЕЭК, в странах, которым требуется помощь в укреплении институциональной базы и потенциала – ключевых факторов, определяющих возможность достижения прогресса в переходный период. Внедрение таких инструментов отвечает интересам всех членов ЕЭК, поскольку эффективность правовых инструментов трансграничного характера значительно повышается, если они применяются всеми странами-членами, а согласование нормативных положений и политики способствует развитию общеевропейского сотрудничества.

Содействие применению оптимальной практики и реализации согласованной политики

7. Межправительственный механизм ЕЭК позволяет ей выявлять оптимальную практику в деле наращивания институционального потенциала и разработки политики во всех областях ее деятельности, будь то оперативная или какая-либо иная деятельность, в западной Европе и в ряде стран, которые добились более значительного прогресса на пути перехода к рыночной экономике. Следует способствовать использованию этой оптимальной практики в странах, добившихся менее значительных успехов в процессе перехода к рыночной экономике.

Поддержка процессов европейского сотрудничества и интеграции

8. Необходимость поддержки процессов европейского сотрудничества и интеграции обусловлена тем, что многие нормативно-правовые инструменты ЕЭК касаются трансграничных вопросов, которые фактически или потенциально представляют интерес для всех стран-членов. Кроме того, поскольку все они осуществляются странами ЕС, они

составляют также часть "достижений Сообщества". Кроме того, - и это крайне важно, - ЕЭК доказало свою способность придавать региональное измерение национальной проблематике, собирая страны того или иного субрегиона за одним столом для решения представляющих для них общий интерес технических проблем во всех областях своей компетенции.

Поддержка процесса перехода к рыночной экономике

9. Нарращивание потенциала стало одной из основных целей всей оперативной деятельности системы ООН. Эти усилия, которые способствуют повышению эффективности управления обществом и торжеству господства права, необходимо предпринимать на устойчивой основе на протяжении нескольких лет, поскольку для налаживания эффективной работы учреждений требуется время. ЕЭК вносит вклад в эту работу в соответствии с положениями пунктов 5, 6 и 7 выше посредством организации рабочих совещаний и семинаров, обеспечения и облегчения доступа к сетям экспертов и директивных органов, а также путем предоставления помощи в разработке проектов и предложений и оказания поддержки в их осуществлении.

10. Наряду с дальнейшим использованием этих устоявшихся форм деятельности при оказании технического содействия можно применить новшества, включая такие новые методы, как дистанционное обучение, сотрудничество с научно-исследовательскими организациями, установление критериев и разработка показателей эффективности.

11. Важно еще раз подчеркнуть, что участие комитетов, договорных органов и рабочих групп ЕЭК способствует развитию систематических контактов между должностными лицами, выполняющими сходные функции. Это может способствовать развитию двустороннего сотрудничества и повышению уровня компетентности всех участников.

II. ПРИОРИТЕТЫ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРЕИМУЩЕСТВ ЕЭК

12. Среди стран с переходной экономикой некоторые страны добились меньших успехов в процессе перехода к полнокровной рыночной экономике. В этой связи просьбам и проектным предложениям стран СНГ и балканских стран предлагается и впредь уделять высокоприоритетное внимание.

13. Считается, что в условиях европейской интеграции действенность и эффективность оперативной деятельности можно повысить за счет ее осуществления в рамках субрегиональных программ. Кроме того, ЕЭК как нейтральный форум имеет все возможности для разработки таких программ и накопила значительный объем

специальных знаний, действуя совместно с Инициативой по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (ИСЮВЕ) и Специальной программой для стран Центральной Азии (СПЕКА). Однако политические трудности нередко замедляют процесс разработки и осуществления субрегиональных программ. Именно так обстоит дело в Кавказском регионе, где в принципе было бы целесообразно применить субрегиональный подход. Поэтому, как представляется, наиболее приемлемый подход мог бы заключаться в параллельной разработке, как и в настоящее время, и программ по конкретным странам, и субрегиональных программ.

14. В дополнение к вышеупомянутым субрегионам, государства – члены ЕЭК выразили заинтересованность в осуществлении оперативной деятельности, представляющей непосредственный интерес для стран Средиземноморья. Был сформулирован ряд конкретных предложений, касающихся проведения конференций и организации проектов в областях энергетики, окружающей среды, транспорта, упрощения процедур торговли и статистики. Развитие сотрудничества с ЭСКЗА и ЭКА в рамках совместных средиземноморских проектов могло бы также содействовать расширению межрегионального сотрудничества и способствовать мобилизации денежных средств, нехватка которых всегда являлась основным препятствием на пути реализации различных проектов в этом субрегионе. Старший советник, обслуживающий Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), ЮНКТАД и пять региональных комиссий по вопросам разработки межучрежденческих программ, окажет помощь в реализации ряда средиземноморских проектов.

15. Еще одно потенциальное преимущество ЕЭК, которое следует использовать в оперативной деятельности, заключается в ее многосекторальном характере. Уже в настоящее время обзоры результативности экологической деятельности мобилизуют возможности целого ряда министерств на национальном уровне, и их по праву можно считать одним из наиболее успешных оперативных мероприятий. Программа совместных действий в области транспорта и окружающей среды и Протокол по проблемам здоровья и окружающей среды, которые взаимосвязаны и которые предусматривают участие ряда министерских департаментов в их осуществлении, а также стратегия интеграции гендерной проблематики могли бы привести к разработке кросс-секторальных программ. Координационной группе предлагается в сотрудничестве с соответствующими отделами поддержать или разработать такие программы.

III. СОТРУДНИЧЕСТВО С УЧРЕЖДЕНИЯМИ-ПАРТНЕРАМИ

16. Тесное сотрудничество между ЕЭК и другими организациями и учреждениями в Европе может способствовать повышению роли ЕЭК, возрастанию эффективности осуществления её программ, мобилизации ресурсов и обеспечению их оптимального использования. Это будет также препятствовать тому, чтобы другие организации, не имеющие достаточных знаний, подготавливали инструменты, несовместимые с теми, которые разрабатываются ЕЭК, и/или занимались дублированием в работе. В качестве примера, иллюстрирующего сказанное, следует отметить, что ряд стран изучали возможность осуществления в рамках ОБСЕ проекта, аналогичного проекту СПЕКА в области водных ресурсов и энергетики, для реализации которого ЕЭК получила денежные средства от Фонда развития Генеральной Ассамблеи. Генеральный секретарь ОБСЕ и Исполнительный секретарь ЕЭК обсудили этот вопрос и выразили желание объединить свои усилия. Можно надеяться, что страны-члены поддержат этот подход, который будет согласовываться с их общей позицией, заключающейся в необходимости избегать дублирования в работе.

17. Следует надеяться, что в рамках системы ООН сотрудничество в области оперативной деятельности будет расширяться в контексте разрабатываемой в настоящее время рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). ЕЭК необходимо активизировать усилия для более активного вовлечения координаторов-резидентов в свою оперативную деятельность, и она будет более внимательно следить за процессом разработки РПООНПР.

18. Участие ЕЭК в ИСЮВЕ и в "рабочем столе" Пакта стабильности по экономической реконструкции, развитию и сотрудничеству открыло возможности для расширения сотрудничества между ЕЭК, ЕС, международными финансовыми учреждениями и другими соответствующими организациями.

19. Сотрудничество с директоратами ЕС во всех областях компетенции ЕЭК на техническом уровне принесло позитивные результаты, и благодаря этому было обеспечено финансирование ряда проектов. Следует надеяться, что ЕЭК возьмет на себя функции учреждения-исполнителя ряда конкретных проектов: в этой связи ЕВРОСТАТ уже предпринял инициативу в области совершенствования статистики в балканских странах. В более общем плане по мере того, как в процессе расширения ЕС будут мобилизовываться более значительные усилия и ресурсы, ЕЭК могла бы активизировать деятельность в других районах Европы в интересах реализации своих нормативных инструментов, которые, как указывалось выше, являются частью "достижений Сообщества" и которые могли бы способствовать укреплению единства в Европе.

20. Субрегиональные организации или инициативные группы, такие, как Организация экономического сотрудничества стран Черного моря (ОЭССЧМ), Центральноевропейская инициатива (ЦЕИ) или Содружество Независимых Государств (СНГ), являются или могут стать партнерами, обеспечивающими институциональную основу и географические рамки для оказания содействия ЕЭК в достижении ее целей в сфере оперативной деятельности. Однако это определяется возможностями их секретариатов и желанием стран-членов использовать общеевропейские инструменты в качестве основы для более тесного субрегионального сотрудничества.

21. ЕЭК имеет также хорошие возможности для содействия развитию диалога между государственным и частным секторами. Оперативная деятельность ЕЭК, связанная, например, с работой Группы экспертов ЕЭК ООН по СЭП или Консультативной сети экспертов по населенным пунктам, обеспечивает условия для такого диалога. Программа "Газовый центр", которая объединяет крупнейшие газовые компании, позволяет ее участникам сотрудничать по техническим вопросам и обмениваться мнениями по вопросам политики, проводимой правительствами или ЕС. Обратная связь с правительствами обеспечивается через Рабочую группу по газу. Возможно, правительства сочтут целесообразным изучить вопрос о развитии аналогичных механизмов в области черной металлургии и химической промышленности, а также в отношении крупных приватизированных или государственных предприятий коммунального сектора. Разумеется, такой диалог между государственным и частным секторами должен быть открытым и должен осуществляться на основе транспарентных правил процедуры.

22. Сотрудничество с неправительственными организациями могло бы стать подспорьем в достижении некоторых целей оперативной деятельности ЕЭК, в частности при осуществлении Орхусской конвенции.

IV. УЧАСТИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВ

23. Возросший спрос правительств на услуги оперативной деятельности, с одной стороны, и ограниченный объем имеющихся людских и финансовых ресурсов, с другой стороны, требуют более активного участия стран - членов ЕЭК, получающих выгоды от оперативной деятельности, в ее непосредственной поддержке. Использование специальных знаний, накопленных на национальном уровне, в процессе осуществления

оперативной деятельности и участие местных партнеров способствуют повышению качества этой деятельности и самих проектов, а также обеспечению устойчивости ее результатов. В этой связи страны-получатели должны, как правило, вносить вклад в эту деятельность в натуральном выражении или способствовать ее осуществлению силами местных организаций.

24. Кроме того, ЕЭК могла бы оказать помощь странам, добившимся менее значительного прогресса на пути перехода к рыночной экономике, в использовании опыта, накопленного странами, продвинувшимися дальше на этом пути. При содействии соответствующих стран предлагается составить список национальных экспертов и консультантов в каждой области оперативной деятельности ЕЭК.

V. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

25. Финансирование оперативной деятельности ЕЭК осуществляется в основном по линии раздела регулярного бюджета, предусмотренного для покрытия стоимости региональных услуг по оказанию консультативной помощи (оклады и путевые расходы), а также за счет внебюджетных средств, выделяемых в большинстве случаев в форме взносов, специально предназначенных для осуществления конкретных проектов. Кроме того, как указывалось выше, штатные сотрудники посвящают часть своего времени организации семинаров, рабочих совещаний и ознакомительных поездок, проводимых на основании решений вспомогательных органов.

Потребности

26. Совершенно ясно, что для финансирования деятельности в тех областях, в которых ЕЭК, как считается, обладает уникальным опытом и является учреждением, оказывающим наиболее эффективную помощь с точки зрения затрат, необходимо выделять больше ресурсов (государствам-членам предлагается сравнить затраты на проведение семинара, организуемого ЕЭК, с затратами на проведение семинара, организуемого какой-либо другой организацией). В этой связи:

- Целевой фонд по оказанию помощи странам с переходной экономикой (ТФАКТ) следует пополнять за счет нецелевых взносов; это позволило бы расширить возможности для финансирования участия представителей наиболее нуждающихся стран в мероприятиях по наращиванию потенциала и в работе других соответствующих форумов;

- следует обеспечить определенную гибкость при использовании средств, предназначенных для осуществления проектов, также с целью облегчения участия экспертов, не имеющих достаточных средств для покрытия путевых расходов;
- для дополнения деятельности группы Региональных советников потребуется обеспечить средства для консультативного обслуживания в конкретных областях, включая интеграцию гендерной проблематики. За счет привлечения экспертов по краткосрочным контрактам можно было бы обеспечить максимально эффективное использование имеющихся фондов; кроме того, с учетом потребностей можно было бы изменять области компетенции.

Причины отсутствия дополнительных ресурсов

27. До тех пор пока ЕЭК не будет рассматриваться странами-донорами и финансирующими учреждениями в качестве нормального и эффективного механизма для оказания помощи в процессе перехода к рыночной экономике, ее внебюджетное финансирование будет и далее носить неопределенный и непредсказуемый характер, несмотря на то что государства-члены все чаще обращаются к ЕЭК с многочисленными просьбами об осуществлении оперативной деятельности, а сама ЕЭК добилась значительных успехов в этой области. С таким положением дел, которое сложилось еще со времени холодной войны, сегодня мириться уже невозможно, поскольку страны с переходной экономикой нуждаются в наращивании институционального потенциала, и с учетом того, что ЕЭК добилась значительных успехов в своей оперативной деятельности. В этой связи предлагается, чтобы страны, не имеющие ЕЭК в своих списках учреждений, которым могут выделяться средства для осуществления оперативной деятельности, теперь включили ее в них.

Меры, которые требуется принять, и их обоснование

28. Преимущества более предсказуемого и устойчивого финансирования оперативной деятельности очевидны: такое финансирование позволило бы обеспечить применение более сфокусированного стратегического подхода, а также более целенаправленное планирование. В меньшей степени понятно, каким образом можно добиться этой цели; одним из элементов, разумеется, является предложение, сформулированное в пункте 27 выше. Однако для этого требуется определить и другие средства, и секретариат обращается к странам-членам с просьбой внимательно изучить этот вопрос и представить конструктивные предложения в ходе обсуждения этого пункта повестки дня.

29. Со своей стороны секретариат считает, что доноры с большей охотой и готовностью выделяли бы ресурсы на цели оперативной деятельности ЕЭК, если бы они располагали более качественной информацией о накопленных ею специальных знаниях, прошлых достижениях в области оперативной деятельности и потенциальных новых проектах, требующих финансирования. Распространению этой информации среди возможных доноров могло бы помочь опубликование брошюры, содержащей такие данные. Кроме того, в рамках процесса планирования Координационная группа могла бы подготовить, как это обычно делается при проведении конференций доноров, сводный перечень предложений, которые можно было бы профинансировать. Такие перечни ни в коей мере не способны подменить индивидуальных усилий по мобилизации средств, предпринимаемых персоналом, занимающимся осуществлением отдельных проектов, но они в состоянии обеспечить возможность для рассмотрения всех предложений по вопросам финансирования. Такие перечни можно было бы направлять соответствующим комитетам Комиссии и партнерским организациям частного сектора на более систематической основе, чем в настоящее время.

VI. МЕХАНИЗМ И СТРУКТУРА ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК, НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ И ЕЕ ОЦЕНКА

30. Как указывалось выше, многие направления оперативной деятельности ЕЭК строятся на рекомендациях и решениях вспомогательных органов ЕЭК. Это имеет важное значение, поскольку позволяет ЕЭК корректировать свою деятельность с учетом новых целей политики, а правительствам – наблюдать за ходом их реализации. Это позволяет также обновлять и совершенствовать экспертную базу, необходимую для осуществления оперативной деятельности.

31. Однако необходимо также более эффективно координировать всю эту деятельность для обеспечения максимальной отдачи от нее. И хотя в Плане действий координирующая роль Координационной группы определяется на основе "по мере необходимости", опыт свидетельствует о том, что требуется более систематизированный подход.

Действительно, ревизоры рекомендовали ЕЭК обеспечить в максимально возможной степени стратегическое планирование своей оперативной деятельности и наблюдение за ее осуществлением, а также, как минимум, регулярно составлять график миссий Региональных советников в целях реализации потенциального "эффекта масштаба" и "синергизма"

32. Таким образом, Координационная группа приступит к решению этой задачи в тесном взаимодействии с отделами. В дальнейшем каждый Региональный советник, как это уже делают некоторые из них, будет разрабатывать под общим руководством директора отдела, к которому он прикреплен, план работы, в котором будут четко отражаться связи между отдельными направлениями предлагаемой деятельности, принципиальными установками ОВО и общими указаниями, утверждаемыми Комиссией на ее ежегодной сессии на основе этой записки.

33. Координационная группа будет обеспечивать согласованность этих планов работы с указаниями, даваемыми Комиссией, наблюдать за их осуществлением в сотрудничестве и взаимодействии с директорами соответствующих отделов и, по мере необходимости, представлять свои предложения относительно кросс-секторальной деятельности.

34. Как указывалось выше, она будет также играть ведущую роль в мобилизации средств и в сотрудничестве с соответствующими отделами будет способствовать также развитию партнерских связей с другими учреждениями.

35. Координационная группа могла бы также играть определенную роль в анализе причин, по которым некоторые страны могут в большей степени по сравнению с другими использовать получаемые рекомендации. Это замкнуто на все аспекты вопроса об обратной связи. В этой связи мнения участников различных мероприятий в рамках оперативной деятельности, таких, как рабочие совещания, нередко доводятся до сведения лиц, определяющих политику в различных технических комитетах, в целях обеспечения принятия решений относительно будущей деятельности. Однако такую обратную связь можно было бы поставить на более систематическую основу, с тем чтобы все соответствующие органы и лица, включая высшее исполнительное руководство и Комиссию, могли использовать такую информацию. Это позволило бы значительно облегчить оценку отдачи от оперативной деятельности.

36. В будущем ЕЭК планирует произвести оценку своей деятельности. Внедрение специальной системы для этой цели позволит обеспечить более систематическую оценку значимости и полезности работы ЕЭК, включая ее оперативную деятельность.
