

Оценка Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА)

Финальный отчет

17 апреля 2018 года

Выводы и рекомендации

Подготовлено:

**Шахрбану Таджбахш, Консультантом
Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)**

Контактная информация:
Shahrbanou@yahoo.com
74 Rue des Saints Pères, Paris 75007
FRANCE

Отказ от ответственности:

Мнения, выраженные в настоящем отчете, принадлежат консультанту и не обязательно отражают мнения ЭСКАТО, ЕЭК ООН или правительств стран СПЕКА

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ, ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ	5
КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ	6
Релевантность	6
Результативность	10
Эффективность	14
Устойчивость	20
ВЫВОДЫ	21
ВАРИАНТЫ СЛЕДУЮЩИХ ШАГОВ и РЕКОМЕНДАЦИИ	22

Краткое содержание

В настоящем отчете изложены выводы и рекомендации по итогам оценки Специальной программы для стран Центральной Азии (СПЕКА), проведенной с сентября по декабрь 2017 года в соответствии с решением одиннадцатой сессии Руководящего совета, состоявшейся 23 ноября 2016 года в Гяндже, Азербайджан.

Релевантность

Большинство респондентов приветствовали нейтральную платформу ООН по региональному экономическому сотрудничеству, хотя признали, что СПЕКА не смогла в полной мере использовать свои потенциальные практические возможности в качестве платформы для стимулирования диалога и координации политики. Другие региональные организации воспринимались как показывающие гораздо большую эффективность в получении поддержки для реализации региональных проектов, принимая во внимание масштабное финансирование и институциональную структуру таких организаций.

Страны СПЕКА также продемонстрировали отсутствие полной релевантности, проявив ограниченную заинтересованность в повышении уровня своей вовлеченности в Программу, продемонстрировав низкий уровень участия в совещаниях, нежелание участвовать в сборе средств для реализации проектов и отсутствие систематических инициатив в составлении повестки дня совещаний. Для того, чтобы страны приняли более активное участие и взяли на себя больше ответственности, необходимо пересмотреть обоснование деятельности СПЕКА как организации, особенно в свете возможного дальнейшего участия Узбекистана в региональном сотрудничестве, а также оживление работы данной платформы для ее использования в национальных и региональных интересах стран-участниц.

Одним из способов повышения релевантности работы СПЕКА является укрепление ее потенциала как платформы для согласования политик и инициатив с тем, чтобы страны могли достичь ЦУР посредством регионального сотрудничества, особенно трансграничных ЦУР по водным ресурсам, окружающей среде, торговле, энергетике и т.д. Для этого Региональные комиссии могли бы поддерживать их посредством предоставления возможностей для наращивания потенциала, проведения исследований и улучшения координации действий с другими агентствами ООН, которые также участвуют в оказании поддержки странам в достижении ЦУР.

СПЕКА, как единственная организация, специализирующаяся исключительно на обмене опытом и информацией между странами Центральной Азии, не имеющими выхода к морю, Азербайджаном и Афганистаном, также может стать идеальной платформой для координации политики, преодоления препятствий на пути сотрудничества, обмена информацией, проведения исследований и обмена опытом, с тем чтобы страны как группа могли иметь более сильную позицию для ведения переговоров и интеграции в более крупные процессы, такие как, например, инициатива «Один пояс на один путь», Евразийский экономический союз и т.д.

Результативность

СПЕКА неизменно воспринимается как программа ООН (с весьма небольшим финансированием и таким же воздействием), инициатива по созданию потенциала (которая представляется несистематической и не всегда уместной), платформа для обмена информацией (без обязательного принятия последующих мер или возможностей для нетворкинга), а также как программа технической помощи ООН, которая не совсем уместна и эффективна, поскольку не включает в себя проекты с достаточным финансированием. Респонденты сетовали на ряд недостатков, как то: отсутствие конкретного эффекта, ни с точки зрения политики, ни с точки зрения проектов; несистематичность и эпизодичность мероприятий по созданию потенциала; декларативный характер документов, принимаемых по результатам совещаний СПЕКА, без конкретной реализации или последующих действий; незначительность долгосрочного воздействия деятельности ТРГ на политику стран, невзирая на то, что некоторые из них предоставляют возможности для обмена информацией. В то же время, ряд ТРГ были эффективными, поскольку выступали в роли возможностей для обмена информацией и координации политики, и их необходимо развивать далее.

При этом, на результативность работы СПЕКА повлияли как политические, так и рабочие сложности, в том числе, отсутствие сотрудничества между странами, появление более эффективно финансируемых и институционализированных региональных платформ для сотрудничества и т.д. Поскольку СПЕКА не сможет конкурировать с другими схемами, которые имеют больше возможностей для фактического осуществления проектов, рекомендуется уделять меньше внимания мобилизации средств для проектов и больше – путям содействия региональному диалогу и координации политики, что требует большей приверженности и политической воли. В то же время, две Региональные комиссии могут говорить о своих проектах, реализуемых в регионе, как о проектах СПЕКА, способствующих субрегиональному сотрудничеству.

СПЕКА была бы наиболее результативной в роли платформы для обмена информацией и опытом и для координации политики при поддержке Региональных комиссий.

Эффективность

Учреждения СПЕКА были созданы с четко определенными правилами, Кругом ведения, отчетностью и т.д. при поддержке Организации Объединенных Наций.

При этом, с точки зрения эффективности у них все еще имеются проблемы: в то время как Региональные комиссии также кропотливо изыскивали средства для деятельности СПЕКА, реакция стран-участниц была менее чем оптимальной. Работа системы Национальных координаторов на очень высоком уровне по методическому контролю за осуществлением решений между совещаниями была нарушена. Одной из самых больших проблем, связанных с контролем за осуществлением решений и работой процессов СПЕКА, является высокая текучесть кадров в национальных министерствах и утрата институциональной памяти.

Ежегодно проводятся Экономические форумы СПЕКА на различные актуальные темы, подготовкой справочных документов для которых занимаются Региональные комиссии. Их результативный вклад заключался в поднятии различных стратегически важных для региона тем, равно как в их открытости для участия экспертов, НПО и международных организаций. Тем не менее, при определении повестки дня и программ основную работу выполняли Региональные комиссии и другие организации системы ООН, а представители стран СПЕКА принимали в этом процессе незначительное систематическое участие. В то время как некоторые Тематические рабочие группы работают вместе над той или иной конкретной региональной стратегией (например, в сфере торговли), другие преимущественно представляют собой возможности для несистематического обмена информацией и проведения семинаров по наращиванию потенциала без конкретной цели и без последующей деятельности между совещаниями. Тематические рабочие группы до сих пор эффективно работали в качестве форумов для обмена мнениями с коллегами из других стран и не обязательно как возможности для согласования политики. Одна из самых серьезных проблем СПЕКА заключается в том, что итоговые документы совещаний Руководящего совета являются декларативными документами, не содержащими последующих мер и плана осуществления.

Кроме того, СПЕКА может быть Специальной программой, но она не имеет достаточных и устойчивых ресурсов, имеющихся у Региональных комиссий, как с точки зрения кадровых, так и финансовых ресурсов. ЕЭК ООН привлекает средства для конкретных мероприятий СПЕКА через Целевой фонд, в основном финансируемый Российской Федерацией. ЭСКАТО поддерживает деятельность СПЕКА главным образом через свое субрегиональное отделение в Алматы, время от времени прибегая к помощи своих других программ. Без надлежащего секретариата/учреждения-исполнителя и достаточного и специально выделенного бюджета слабой стороной СПЕКА является то, что она склонна действовать как приложение к существующей работе основных подразделений и субрегиональных отделений, которое увеличивает ответственность, но не дает четкого представления о воздействии и конкретной практической пользе.

Некоторыми из способов улучшения эффективности учреждений СПЕКА являются пересмотр методов работы учреждений СПЕКА, механизмов контроля за работой Тематических рабочих групп и реализации итоговых документов. Создание хорошо укомплектованного секретариата СПЕКА с достаточным финансированием за счет внебюджетных средств, в том числе, возможно, за счет взносов стран-участниц, может снять ответственность с обеих Комиссий.

Устойчивость

Положением о круге ведения СПЕКА предусмотрено оказание финансовой поддержки в осуществлении Программы ее странами-участницами. Казахстан принимает участие в финансировании деятельности СПЕКА, в то время как другие страны вносят свои финансовые, кадровые и прочие вклады в натуре в организацию работы Форумов, сессий Руководящего совета, семинаров либо совещаний ТРГ. Странам СПЕКА необходимо принимать более активное участие в деятельности по привлечению средств наряду с Региональными комиссиями.

В будущем, возможно, также потребуется пересмотреть сущность и деятельность СПЕКА, чтобы показать ее значимость в качестве платформы для диалога и координации политики между странами-участницами, а не как череду разовых совещаний, организуемых Региональными комиссиями ООН, или как механизм реализации проектов. Эта функция может быть менее привлекательной для доноров как объект финансирования, но она является более рентабельной, менее затратной, более стратегически нацеленной и т.д.

Рекомендации

На основании результатов обсуждения предварительных выводов оценки, представленных в ходе проведения двенадцатой сессии Руководящего совета в Душанбе в декабре 2017 года, страны СПЕКА выбрали вариант реформирования СПЕКА для повышения ведущей роли стран в деятельности Программы. Они договорились обсудить предлагаемую дорожную карту для реализации Варианта 2 по реформированию СПЕКА, представленную в настоящем отчете, в которой излагаются меры по повышению уровня вовлеченности и реального участия стран СПЕКА, чтобы преобразовать программу в платформу для координации политики по ключевым региональным ЦУР. В дорожной карте содержится ряд рекомендаций по ключевым областям:

- 1) Сущность СПЕКА: Какой должна быть практическая польза СПЕКА по сравнению с множеством других организаций, программ и рамочных структур, действующих в регионе?
- 2) Достижение ЦУР через региональное сотрудничество: Реализацией каких ЦУР должна заниматься СПЕКА?
- 3) Темы и функции ТРГ: Как можно улучшить обоснование деятельности и работу Тематических рабочих групп, чтобы сделать их более релевантными и эффективными?
- 4) Структуры: Каким образом следует реорганизовать учреждения СПЕКА, чтобы сделать их более результативными, эффективными и релевантными?
- 5) Поддержка ООН: Какой должна быть поддержка, оказываемая Региональными комиссиями ООН, в случае повышения ответственности стран? Что они должны делать больше или меньше?
- 6) Финансирование: Каким образом СПЕКА должна обеспечить финансирование своей деятельности и стать самодостаточной?
- 7) Внешние взаимоотношения (с другими государствами, организациями, банками развития и т.д.): Как СПЕКА может улучшить координацию своей деятельности с другими партнерами, включая агентства ООН, МФУ и научное и деловое сообщество?

ВВЕДЕНИЕ, ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ

Специальная программа для стран Центральной Азии (СПЕКА) была создана Ташкентской декларацией 26 марта 1998 года, подписанной президентами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан и Исполнительными секретарями ЕЭК ООН и ЭСКАТО. Исламская Республика Афганистан, Азербайджанская Республика и Туркменистан присоединились к Программе позже по их собственной просьбе. Первоначально СПЕКА была создана с целью налаживания регионального экономического сотрудничества между странами, в том числе по вопросам, касающимся торговли, энергетики и транспорта, а также с целью поддержки их интеграции в мировую экономику. Программу совместно поддерживают два органа ООН: Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

По решению Руководящего совета, принятому в ходе десятой сессии СПЕКА, прошедшей в 2015 году в Душанбе, СПЕКА стала служить платформой для регионального сотрудничества в целях осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года для достижения ЦУР. Участники одиннадцатой сессии Руководящего совета СПЕКА, прошедшей 23 ноября 2016 года в Гяндже, Азербайджан, приветствовали предложение провести перспективную оценку усиления роли СПЕКА в этом отношении. С этой целью ЭСКАТО поручила консультанту провести такую оценку с сентября по декабрь 2017 года и оценить максимально систематически и объективно работу СПЕКА, направленную на выполнение ее мандата.

Основываясь на четырех стандартных критериях результативности, эффективности, релевантности и устойчивости, оценка предоставила возможность для:

1. анализа программных достижений и результатов СПЕКА;
2. выявления сильных сторон и проблем существующей институциональной и организационной структуры;
3. выявления значимых договоренностей о партнерстве и усилий по мобилизации ресурсов;
4. формулировки рекомендаций для укрепления работы СПЕКА, направленной на выполнение ее мандата в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Основные результаты и рекомендации были представлены на двенадцатой сессии Руководящего совета СПЕКА в Душанбе, Таджикистан, с последующим обсуждением вариантов дальнейших действий с участниками. Затем было решено, что проект Отчета об оценке будет направлен всем странам СПЕКА с последующим направлением их мнений консультанту не позднее февраля 2018 года до выпуска окончательного варианта отчета. Результаты оценки дадут информацию о том, как укрепить СПЕКА к 20-летию юбилею Программы в Астане, Казахстан, в 2018 году.

Для целей проведения оценки консультант провел ряд встреч со следующими лицами:

1. Координаторы СПЕКА при Министерствах экономики и иностранных дел и представители тематических министерств/агентств в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане;
2. Отдельные представители миссий стран СПЕКА при Организации Объединенных Наций (а именно, Постоянные представители Казахстана, Туркменистана и Узбекистана при ООН в Нью-Йорке и Первый секретарь Миссии Казахстана при ООН в Бангкоке);
3. Представители руководства, отделов планирования и тематических подразделений региональных комиссий в Бангкоке (ЭСКАТО) и Женеве (ЕЭК ООН);
4. Руководители и кураторы программ с институциональной памятью в Субрегиональном отделении ЭСКАТО для Северной и Центральной Азии (СОНКА) в Алматы;
5. Представители международных организаций (а именно, ПРООН, Постоянные координаторы ООН и Региональный центр ООН по превентивной дипломатии в Центральной Азии).

На результаты оценки может повлиять ряд проблем, к которым относятся:

1. В целом ограниченная заинтересованность стран Центральной Азии в проведении оценки СПЕКА;
2. Отсутствие ответов от всех участвующих стран на опросник, направленный им в конце сентября месяца. Ответы были получены только от Казахстана, Кыргызстана и Азербайджана;
3. Утрата институциональной памяти в Региональных комиссиях и на уровне стран;
4. Недостаточность обсуждения с другими международными организациями, такими как ПРООН, АБР и т.д.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

Релевантность

Общая практическая польза

Один из основных вопросов, рассмотренных в ходе оценки, заключался в определении практической пользы СПЕКА в условиях, в которых невзирая на отсутствие у стран Центральной Азии собственного формального процесса интеграции, их сотрудничество поддерживалось массой различных глобальных, региональных и субрегиональных учреждений.

Различные страны региона участвуют в различных образованиях, таких как Евразийский экономический союз (ЕЭС), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Содружество Независимых Государств (СНГ), Организация экономического сотрудничества (ОЭС), Организация исламского сотрудничества (ОИС), а также Совет сотрудничества тюркоязычных государств (ССТГ). Сотрудничество с Афганистаном поддерживается на основе периодических Региональных экономических конференций для Центральной Азии (РЕККА) и конференции «Сердце Азии – Стамбульский процесс». Наиболее близким к СПЕКА органом с точки зрения преследуемых целей является Программа Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС), представляющая собой партнерство 11 стран и шести многосторонних партнеров по развитию, которая с 2001 года привлекла инвестиции в сферы транспорта, торговли и энергетической инфраструктуры почти на 29,4 млрд. долл. США. В октябре 2017 года Программой ЦАРЭС была одобрена долгосрочная стратегия развития «ЦАРЭС 2030» с поддержкой со стороны Азиатского банка развития (АБР) в размере более 5 млрд. долл. США.

Позже мы вернемся к вопросу о сотрудничестве и координации между этими региональными органами, здесь же рассмотрим вопрос о практической пользе СПЕКА – специальной программы с небольшим бюджетом среди этих структур, завоевавших себе более прочную репутацию. Несмотря на кажущиеся недостатки в плане бюджета и институционализации, оценка показала, что СПЕКА на самом деле дает ряд уникальных преимуществ, которые могут быть привлекательными для стран Центральной Азии и не должны рассматриваться как дублирование усилий.

1. Во-первых, СПЕКА – единственная площадка, деятельность которой сосредоточена исключительно на обменах между странами Центральной Азии, как не имеющими выхода к морю, в сотрудничестве с Азербайджаном и Афганистаном, которые экономически связаны с регионом. На данный момент это единственная дискуссионная площадка, специально созданная для объединения исключительно стран субрегиона с целью обмена опытом, создания общего видения и поиска общих решений.
2. СПЕКА также является единственной организацией, ориентированной на страны Центральной Азии. В состав всех других региональных организаций входят крупные державы из-за пределов региона: Китай, Российская Федерация, Исламская Республика Иран, Пакистан, Турция и другие. СПЕКА позволяет координировать политические позиции между странами, прежде чем они смогут играть более решающую роль в более крупных рамочных структурах, частью которых являются.

3. Слабость СПЕКА также является ее преимуществом. Поскольку не всегда удастся мобилизовать средства для крупных региональных проектов, Программа не должна восприниматься как субъект реализации, например, как ЦАРЭС, но может сосредоточиться на своей индивидуальности в качестве дискуссионной площадки по вопросам политики.

Теперь, когда Узбекистан более активно продвигает региональное сотрудничество, растет региональная торговля и региональное сотрудничество в целях достижения ЦУР стало императивом, СПЕКА как платформа для сотрудничества и координации политики на региональном уровне приобретает большую актуальность, чем когда-либо.

В частности, страны СПЕКА могли бы использовать эту платформу для координации своей политики, преодоления барьеров для сотрудничества, обмена информацией и опытом и проведения исследований, чтобы укрепить свои позиции для ведения переговоров как группа и интегрироваться в более крупные процессы (такие как сотрудничество в рамках Международного фонда спасения Арала (МФСА) или сеть участников национальных торговых переговоров, в частности, для ведения переговоров в рамках ВТО). Таким образом, обоснование деятельности СПЕКА отличается от других существующих органов, что делает Программу уникальной.

Сопричастность

Результаты оценки также показали, что несмотря на большой потенциал, СПЕКА не была использована надлежащим образом, чтобы продемонстрировать свою актуальность и практическую полезность. В то время как страны приветствуют роль ООН в создании нейтральной платформы для дискуссий по региональному экономическому сотрудничеству, они проявили не особую заинтересованность в работе СПЕКА как региональной дискуссионной площадки.

Признаками отсутствия реальной заинтересованности и значимого участия стран СПЕКА служат, среди прочего, увядание интереса к участию в мероприятиях СПЕКА, что особенно заметно из снижения уровня участия в деятельности СПЕКА, направление представителей более низкого уровня для участия в совещаниях, в том числе в заседаниях Руководящего совета СПЕКА, и отсутствие желания председательствовать на ежегодных сессиях Руководящего совета в последние несколько лет, хотя ситуация резко изменилась на двенадцатой сессии в Душанбе, когда страны буквально выстроились в очередь, чтобы провести заседания Руководящего совета у себя в течение следующих трех лет.

Присутствие представителей министерского уровня (министра или заместителя министра) отмечалось лишь в тех случаях, когда страна организовывала совещание в своей столице (напр., Кыргызстан в 2009 году, Туркменистан в 2011 и 2014 годах, Таджикистан в 2017 и 2015 годах и т.д.). Другие страны были в основном представлены главами департаментов и управлений министерств экономики или иностранных дел. Представители Узбекистана участвовали только в первом заседании Руководящего совета СПЕКА, Экономическом форуме СПЕКА 2007 года и в 2017 году в Душанбе, что может означать появление заинтересованности в возможном возобновлении участия в работе Программы. Регулярное участие высокопоставленных лиц, принимающих решения, в заседаниях Руководящего совета может предоставить возможности для систематических консультаций политического уровня и для повышения значимости решений тематических рабочих групп (ТРГ), которым необходимо одобрение на высоком уровне, чтобы они могли быть претворены в политических решениях. Тем не менее, в реальности страны направляют на заседания Руководящего совета, которые обычно проводятся вместе с Экономическими форумами, представителей более низкого уровня. Решения Руководящего совета также принимаются очень быстро, так как документы рассылаются заранее и присутствующие проводят лишь небольшое обсуждение. Для повышения сопричастности к работе Программы страны должны проявлять большую активность и принимать больше участия в составлении повестки дня, обсуждении и принятии решений.

Невзирая на то, что Региональным комиссиям ООН было поручено лишь содействие в организации работы СПЕКА при создании Программы в 1998 году, страны, похоже, переключаются на Региональные комиссии обязанности по подготовке повестки дня и рабочих планов, мобилизации средств для проектов и даже представлению СПЕКА на мероприятиях международного и регионального уровня. К примеру, на Международной конференции по обеспечению регионального сотрудничества в области устойчивого развития и безопасности, прошедшей в ноябре 2017 года в Самарканде, СПЕКА была удостоена одноединственного упоминания в речи Постоянных координаторов ООН в странах региона в объединенной речи ООН о деятельности ООН в регионе. СПЕКА не была ни разу упомянута в речах официальных представителей семи стран СПЕКА, при этом другие региональные учреждения ими упоминались, и неоднократно. К другим показателям отсутствия заинтересованности и чувства ответственности относятся: снижение эффективности институциональных механизмов, созданных на национальном уровне, о чем свидетельствует тот факт, что заместители премьер-министров больше не выступают в

качестве национальных координаторов СПЕКА; отсутствие назначения Национальных координаторов, которые могут координировать действия между другими министерствами; а также очень высокая текучесть кадров в министерствах, приводящая к утрате институциональной памяти.

Вопрос о повышении национальной ответственности со стороны стран поднимался в разное время за последние несколько лет. В 2005 году в Астане СПЕКА прошла через комплексную реформу, которая завершилась предложениями по институциональным и организационным реформам, направленным на повышение ее ответственности и эффективности. На сессиях Руководящего совета СПЕКА в 2014 и 2015 годах также был рассмотрен вопрос о пересмотре Программы в целях повышения ее эффективности и расширения участия в ее работе стран-участниц. Тем не менее, повторное рассмотрение вопроса о сопричастности к работе СПЕКА ограничилось обсуждением вопроса о путях обеспечения внесения странами средств для организации работы или совещаний или, как было озвучено в ходе заседания Руководящего совета в ноябре 2016 года в Гяндже, об увеличении срока председательства в СПЕКА до 2 лет как возможный способ повышения чувства ответственности со стороны страны-председателя.

При этом, для возобновления активного участия стран в деятельности Программы для повышения чувства ответственности у стран и принятия ими большей ответственности требуется пересмотреть обоснование СПЕКА как организации, особенно в свете возможного расширения сотрудничества и участия Узбекистана, а также пересмотреть способы использования этой платформы в национальных и региональных интересах стран. Также может потребоваться начать откровенные дискуссии по поводу подлинной приверженности стран региональному сотрудничеству, а также их намерения более активно использовать потенциал подобной нейтральной платформы ООН для обсуждения и решения вопросов, представляющих общий интерес. Исходя из этого, можно было бы рассмотреть вопросы, связанные с эффективностью, мандатом, структурой, финансированием, актуальностью существующих структур, темами, средствами и методами работы ТРГ, секретариатом, бюджетом и управлением, а также составить дорожную карту.

Вероятно, одним из наиболее важных препятствий для повышения чувства ответственности являются слова «Специальная программа» в названии СПЕКА, которые, по мнению большинства опрошенных в рамках оценки официальных лиц, обязывают ООН осуществлять эту «программу» и привлекать средства для нее, при этом страны действуют не как «хозяева», а как «бенефициары». Однако, поскольку СПЕКА не является и не должна рассматриваться как организация, ориентированная на осуществление проектов, а представляет собой лишь платформу для сотрудничества и координации политики самими странами, может быть целесообразным изменение ее названия.

Платформа для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

На десятой сессии Руководящего совета в Душанбе в Таджикистане в 2015 году было принято решение, поддержанное на одиннадцатой сессии в Гяндже, Азербайджан, в 2016 году, придать новый импульс работе СПЕКА в качестве платформы для достижения Целей устойчивого развития (ЦУР) и целевых показателей, которые требуют регионального сотрудничества. К ним могут относиться: управление водными ресурсами; рациональное использование энергетических богатств региона; обеспечение устойчивости транспорта; торговля; развитие на основе знаний; инновации; гендерное равенство; и укрепление статистического потенциала для мониторинга прогресса. Результаты опроса подтвердили, что СПЕКА действительно может служить платформой для поддержки прогресса в достижении ЦУР на основе регионального сотрудничества, а также платформой для обмена передовым опытом, координации политики, создания потенциала, совместных обсуждений и устранения препятствий в решении вопросов, связанных с трансграничными ЦУР.

Как показывает справочный документ ЕЭК ООН, подготовленный для Экономического форума СПЕКА 2017 года, несмотря на значительный прогресс в достижении ЦУР в период с 2000 года, страны СПЕКА по-прежнему отстают по данным показателям от европейских стран¹. Такие исследования, в которых представлена общая картина реализации ЦУР на региональном уровне на основе данных, собранных национальными учреждениями, демонстрируют практическую пользу общей региональной перспективы, а также опыта и поддержки Региональных комиссий. Так, в предоставленном вниманию участников Экономического форума СПЕКА 2017 года исследовании содержится перечень целевых показателей, входящих в состав ЦУР (целевые показатели ЦУР), достижение которых может быть улучшено с помощью субрегионального сотрудничества в рамках СПЕКА. В списке определены конкретные цели, которые были отобраны каждой Тематической рабочей группой СПЕКА на своих заседаниях 2016 года по планированию работы на предстоящие периоды, исходя из определенных критериев, т.е. которые

¹ Румен Добрински, «Стимулирование инновационной деятельности в Центральной Азии: формирование новых рынков». Исследование ЕЭК ООН для 12-го Экономического форума СПЕКА в Душанбе, декабрь 2017 г.

(1) соответствуют их мандатам; (2) соответствуют приоритетам и потребностям стран-участниц СПЕКА; и (3) могут быть существенно легче и качественнее достигнуты путем субрегионального сотрудничества. В документе предлагается возложить на Рабочую группу по статистике особую функцию по созданию потенциала для сбора, обработки и анализа статистических данных. Также в документе говорится, что список ЦУР и целевых показателей, которые были выбраны СПЕКА для своей будущей работы, «может стать рамочной основой для достижения ЦУР, на которой следует сосредоточить работу по реализации Программы СПЕКА для оказания поддержки участвующим странам в достижении определенных ЦУР и целевых показателей»².

Хотя преобразование СПЕКА в платформу для достижения ЦУР и целевых показателей обозначает четкую цель и лучше обосновывает поддержку Региональных комиссий ООН, важно не забывать о том, что основное внимание должно уделяться тем ЦУР, которые лучше всего могут быть достигнуты на основе регионального сотрудничества. В конечном счете, СПЕКА не может служить координирующим органом на национальном уровне, где существуют другие учреждения, а именно другие агентства ООН и в особенности ПРООН, которые оказывают поддержку странам в реализации ЦУР и в предоставлении отчетности по ЦУР. В то же время, страны СПЕКА могут осуществлять и осуществляют между собой и с другими странами в более широком регионе обмен информацией по реализации ЦУР через другие площадки, в том числе, через Азиатско-тихоокеанский форум ЭСКАТО по устойчивому развитию.

При обеспечении преобразования СПЕКА в платформу для содействия достижению ЦУР посредством регионального сотрудничества важно не сделать их единственными целями программы. Таким образом СПЕКА рискует увязнуть в цифровой рутине отчетности ООН (напр., цели 6.1, 7.5 и т.д.), которые могут быть актуальными сегодня, но могут не иметь особой пригодности или смысла вне кругов ООН. Вместо этого, возможно, будет стратегически более правильным сосредоточиться на тематических приоритетных областях, требующих регионального сотрудничества (таких как, например, улучшение связности, активизация региональной торговли, обращение вспять последствий воздействия стихийных и техногенных катастроф, таких как высыхание Аральского моря, координация работы транспортных и энергетических коридоров и т.д.), а не подгонять их под терминологию ЦУР и называть их в соответствии с ней.

Координатор из Азербайджана в своем ответе на вопрос о том, как СПЕКА может быть использована для поддержки стран в реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, выдвинул массу предложений, особенно учитывая тот факт, что в Азербайджане создана национальная Секция по ЦУР при Министерстве экономики. Предлагаемые мероприятия включают: подготовительные семинары по обмену передовым национальным опытом между странами СПЕКА; поддержку развития статистики, в том числе для измерения прогресса в отношении показателей ЦУР, мониторинга и оценки; и создания потенциала для согласования ЦУР с национальными стратегиями и приоритетами. Хотя этот список и является похвальным, большинство из перечисленных в нем мероприятий можно осуществить через существующие программы ЕЭК ООН, ЭСКАТО или других агентств ООН. Вместо наращивания потенциала для национальной реализации ЦУР внимание следует сосредоточить на согласовании политики по достижению трансграничных ЦУР по водным ресурсам, окружающей среде, торговле, энергетике, транспорту, статистике, гендерному вопросу и т.д.

СПЕКА может быть полезна как платформа для осуществления только тех ЦУР, достижение которых может быть обеспечено при помощи межстранового/трансграничного, регионального сотрудничества, но не всей гаммы национальных целей, причем это может быть сделано путем обеспечения согласованности политики и последовательности действий. Для реализации потенциала СПЕКА в качестве платформы для достижения ЦУР на основе регионального сотрудничества страны могут принять совместное решение о том, какие из ЦУР им следует осуществлять на региональном уровне и каким образом это делать, в том числе, какая поддержка потребуется от Региональных комиссий. Развивая при поддержке Региональной комиссии ООН ту базу, которой, с точки зрения ЦУР, обладает субрегион, страны-участницы СПЕКА будут в состоянии проверять, измерять и адаптировать процесс реализации на основе сотрудничества ежегодно до самого 2030 года. Более того, путем объединения национальных оценок на субрегиональном уровне СПЕКА может способствовать их внедрению в региональный и глобальный контрольно-проверочный механизм для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

После этого ООН могла бы оказать содействие СПЕКА в реализации ЦУР, достижению которых может способствовать региональное сотрудничество в соответствии с результативным вкладом и мандатами Региональных комиссий в следующих областях: а) работа по созданию знаний и данных, включающая

² Аида Альжанова, «Реализация Целей в области устойчивого развития в регионе СПЕКА». Исследование ЕЭК ООН для 12-го Экономического форума СПЕКА в Душанбе, декабрь 2017 г.

исследования и анализ, а также создание и обмен данными и индикаторами; b) достижение консенсуса по ключевым приоритетам региона и их интеграции в более широкие глобальные процессы; c) техническая помощь, которая может включать в себя консультации и наращивание потенциала в ключевых областях ЦУР, а также руководство, разработку и содействие в проведении политики и применении инструментов; и d) координация и привлечение поддержки со стороны партнерских учреждений, работающих на региональном уровне.

И наконец, поскольку другие организации ООН принимают активное участие в поддержке реализации ЦУР, а именно Постоянные представители ПРООН, Постоянные координаторы ООН, Страновые группы ООН и особенно целевые группы ПРООН, для обеспечения успеха и недопущения дублирования усилий требуется улучшить сотрудничество и координацию с международными партнерами. Опрошенные в рамках оценки члены других организаций системы ООН (напр., ПРООН, РЦПДЦА ООН, ДПВ, ЮНИДО и т.д.) отметили, что были приглашены на Экономические форумы СПЕКА и участвовали в них, но им хотелось бы сотрудничать на более качественном уровне путем регулярного обмена информацией и координации деятельности.

Результативность

Результативность СПЕКА в достижении своих целей

Оценка была направлена на выявление областей, в которых СПЕКА добилась наибольших успехов при реализации своей практической пользы путем достижения наибольшей эффективности и видимости. От респондентов требовалось расположить в порядке цели СПЕКА, изложенные в его положении о круге ведения (столбец 1), в зависимости от того, были ли они достигнуты или нет. Письменные ответы, а также проведенные собеседования показали, что СПЕКА была наиболее результативной в качестве платформы для обмена информацией и опытом между странами. Первая цель – «Предоставление нейтральной платформы ООН для обсуждения стратегических вопросов регионального экономического сотрудничества» – была помещена лишь на четвертое место по результативности работы СПЕКА.

Номер в порядке важности	Цели деятельности СПЕКА согласно кругу ведения	Достигнуты ли цели? Почему? Ответы респондентов и участников собеседований:
4	Предоставление <u>нейтральной платформы ООН</u> для обсуждения стратегических вопросов регионального экономического сотрудничества	<ol style="list-style-type: none"> 1. Хотя эта функция СПЕКА была очевидна большинству респондентов, не было предоставлено практически никаких или очень мало свидетельств воздействия в конкретных областях политики, в которых бы наблюдались особенные улучшения в результате содействия в их обсуждении между странами со стороны СПЕКА. Одним из очевидных исключений являлось содействие упрощению процедур торговли на региональном уровне, которому в значительной степени поспособствовала СПЕКА. 2. Несмотря на то, что Экономические форумы смогли включить новые направления для обсуждения стратегических вопросов потенциального сотрудничества (напр., инновации (согласно тематике 12-й сессии)), респонденты видели потенциал СПЕКА и ее институтов больше в качестве платформы для обмена информацией, а не для сотрудничества как такового. Это может быть связано главным образом с форматом работы Экономического форума и некоторых ТРГ: страны говорят о своем национальном опыте и национальной передовой практике, но очень редко о том, что они могут сделать вместе в плане регионального или даже двустороннего сотрудничества. 3. Кроме того, большое число респондентов выразили недовольство по большей части декларативным характером документов, принимаемых по результатам разных совещаний, без конкретной реализации (Планы? Мероприятия?) и отсутствием контроля за их исполнением. 4. Невзирая на признание нейтралитета Платформы ООН, большинство респондентов хотели бы видеть более конкретные результаты обсуждений.
2	Разработка,	5. По мнению респондентов, опыт участия в мероприятиях по

	поддержка и координирование соответствующей <u>деятельности по наращиванию потенциала</u> в странах СПЕКА	<p>наращиванию потенциала, организованных Региональными комиссиями ООН в рамках ТРГ СПЕКА, представляет хорошие возможности для обмена мнениями и опытом.</p> <p>6. В то же время, по словам высокопоставленного представителя Министерства экономики Кыргызстана, который подытожил сказанное в разных странах, мероприятия по обучению и наращиванию потенциала иногда рассматривались как ситуативные, не всегда отвечающие запросам и потребностям стран, и с очень ограниченной отработкой вопросов после совещаний.</p>
3	<u>Содействие соблюдению</u> соответствующих международных правовых документов, норм, принципов, стандартов и рекомендаций	<p>1. Региональные комиссии в полной мере используют ТРГ СПЕКА, чтобы помочь странам в применении конвенций, стандартов и рекомендаций по передовым методам работы, разработанных в ЕЭК ООН и ЭСКАТО (напр., Конвенция МДП, «Конвенция по водам», «Единое окно» и другие рекомендации по упрощению процедур торговли, передовая практика руководства для национальных статистических систем, систем внедрения инноваций и т.д.).</p> <p>2. При этом, респонденты не смогли предоставить конкретную информацию о тех областях, где эти стандарты и нормы были включены в национальную политику стран, за некоторыми исключениями, включающими работу, проводимую в области статистики, транспорта и безопасности дорожного движения.</p>
4	Стимулирование <u>обмена наилучшими национальными практиками</u> между странами СПЕКА	<p>1. Эта четвертая цель СПЕКА была признана наиболее эффективной респондентами, которые высоко оценили возможность обмена опытом между участвующими странами, международными организациями и экспертами.</p> <p>2. Респонденты воспринимали совещания СПЕКА как возможности для нетворкинга и обмена информацией между странами.</p>
5	<u>Изыскание финансовых средств</u> у многосторонних и двусторонних доноров для осуществления мероприятий, направленных на повышение потенциала стран-участниц	<p>1. СПЕКА была создана как программа СПЕКА, но без достаточного и устойчивого финансирования со стороны ООН. Следовательно, ООН постоянно должна привлекать финансы от МФУ, доноров (Россия) или использовать другие механизмы финансирования деятельности СПЕКА по наращиванию потенциала.</p> <p>2. Независимо от постоянного изыскания средств усилиями ЭСКАТО и ЕЭК ООН для финансирования участия представителей в ежегодных совещаниях ТРГ и Экономических форумах, респонденты из стран СПЕКА не считали эти усилия мобилизацией средств, учитывая их ожидания касательно финансирования совместных проектов. Таким образом, респонденты призвали ЭСКАТО и ЕЭК ООН активизировать свои усилия по поиску внебюджетного финансирования проектов СПЕКА. Когда дело коснулось непосредственного участия в финансировании деятельности СПЕКА, отозвался только Казахстан.</p> <p>3. Ташкентская декларация призвала доноров, МФУ и частный сектор к оказанию финансовой или иной поддержки Программе, но с частным сектором была проведена недостаточная работа. Участие МФУ ограничилось поддержкой участия некоторых ТРГ. К примеру, Исламский банк развития в течение некоторого времени финансировал деятельность РГ по устойчивому транспорту по просьбе Казахстана. Он также профинансировал Совещание министров СПЕКА по оказанию помощи в интересах торговли в декабре 2010 года.</p> <p>4. В то же время документы, подготовленные ЕЭК ООН и ЭСКАТО для заседаний Руководящего совета, такие как Отчеты о деятельности ТРГ, а также проекты рабочих планов (напр., на 2018-2019 годы), содержат множество проектов под видом «Текущая, планируемая и возможная деятельность ЕЭК ООН и ЭСКАТО в поддержку СПЕКА», в которых в основном</p>

		<p>изложены проекты Региональных комиссий в регионе СПЕКА. Это не то же самое, что проекты СПЕКА.</p> <p>5. И все же, практическая польза СПЕКА как программы, привлекающей средства для реализации проектов, не очевидна. Поскольку СПЕКА не сможет конкурировать с другими схемами, которые имеют больше возможностей для фактического осуществления проектов, в данной оценке рекомендовано уделять меньше внимания привлечению средств для проектов и больше – способам содействия региональному диалогу и координации политики, что требует меньшего финансирования, но будет иметь гораздо больше политического и стратегического веса.</p>
--	--	---

Дискуссии показали, что на текущий момент СПЕКА неизменно воспринимается как программа ООН (с весьма небольшим финансированием и таким же воздействием), инициатива по созданию потенциала (которая представляется несистематической и не всегда уместной), платформа для обмена информацией (без особого принятия последующих мер), а также как программа технической помощи ООН, которая не оправдывает ожиданий, поскольку не в состоянии конкурировать с программами и структурами с куда лучшим финансированием.

Респонденты сетовали на ряд недостатков в эффективности СПЕКА, которые, среди прочего, и привели к снижению интереса их стран: отсутствие конкретного эффекта, как с точки зрения политики, так и с точки зрения реализации проектов; несистематический и случайный характер мероприятий по укреплению потенциала; декларативный характер документов, принимаемых по результатам работы Экономического форума или сессий Руководящего совета СПЕКА, и отсутствие последующих действий или контроля за их исполнением; отсутствие долгосрочного воздействия работы ТРГ на политику стран, хотя работа некоторых ТРГ привела к созданию лучших процессов, чем другие, обеспечив обмен идеями и информацией между экспертами.

Такие негативные представления сложились прежде всего потому, что СПЕКА рассматривается как программа ООН без большого бюджета для финансирования деятельности и без секретариата, несущего конкретную ответственность за ее осуществление, в условиях, сформировавшихся в Центральной Азии, Азербайджане и Афганистане, где доноры, агентства ООН и МФУ осуществляют масштабные программы с масштабным финансированием, которые затмевают работу СПЕКА. Соответственно, отсутствие финансирования для реализации проектов СПЕКА привело к маргинализации Программы на фоне значительно лучше финансируемых организаций с большими возможностями, а также мандатом, для привлечения ресурсов и инвестиций.

Отсутствие денег не было бы такой проблемой, если бы СПЕКА смогла показать практическую пользу своей первоначальной цели: действовать в качестве платформы для сотрудничества между странами Центральной Азии и между ними и Азербайджаном и Афганистаном.

Чтобы быть справедливыми по отношению к секретариатам Региональных комиссий, поддерживающих СПЕКА, необходимо отметить, что одной из причин недостаточной результативности также послужили геополитические факторы и динамика в регионе:

1. На результативность работы Программы в значительной степени повлияли политика и отсутствие у стран желания к подлинному сотрудничеству в регионе. Выход Узбекистана из схем регионального сотрудничества, в том числе из СПЕКА, до недавнего времени мешал усилиям по сотрудничеству в решении общих проблем в регионе.
2. Вопрос сотрудничества по водным ресурсам стал слишком сложным и политизированным, чтобы его можно было решить в рамках СПЕКА. Что касается сотрудничества по вопросам, связанным с торговлей, транспортом и т.д., то другие организации в регионе выросли в плане своего членства, значимости и размеров, при этом, некоторые из них получали намного лучшее финансирование и принадлежали международным банкам развития (такие как ЦАРЭС, поддерживаемый АБР) или были частью более крупных политических процессов, поддерживаемых гигантами региона (такие как Евразийский экономический союз). Посредственные региональные проблемы, связанные с торговлей между соседними странами, транспортными маршрутами и общими водными ресурсами, стали размытыми, в том числе по причине вовлечения стран из-за пределов региона с другими полюсами интересов: Азербайджана с его стремлением стать «воротами» между Центральной Азией и Западом и Афганистана с его непрекращающимися конфликтами и нестабильностью,

препятствующими реализации его полного потенциала в качестве «моста», ведущего к теплым портам Пакистана и Исламской Республики Иран.

Сотрудничество с другими международными и региональными органами

В одном из документов для Второй сессии Координационного комитета СПЕКА в Душанбе 15 декабря 2006 года были указаны возможности для сотрудничества и координации между СПЕКА и ЦАРЭС. В нем содержался призыв к необходимости разработки прагматичных, гибких и новаторских подходов для создания синергизма, учитывая, что обе структуры уделяют внимание транспорту, энергетике и торговле в качестве основы для своих программ. На первом заседании Руководящего совета СПЕКА 27 июня 2006 года в Баку, Азербайджан был одобрен ряд предложений по укреплению сотрудничества между СПЕКА и ЦАРЭС с целью достижения лучшего взаимодействия и взаимодополняемости усилий в рамках двух Программ.

Координацию деятельности между СПЕКА и ЦАРЭС рекомендовалось устанавливать на трех уровнях:

1. **Стратегическая координация**, подкрепленная Меморандумом о взаимопонимании между ЭСКАТО, ЕЭК ООН и АБР, который обеспечивает рамки для обзора программ и мероприятий СПЕКА и ЦАРЭС с точки зрения стратегической политики Исполнительными секретарями ЭСКАТО и ЕЭК ООН и Президентом АБР. Эти совещания могли бы обеспечить общее руководство для координации и сотрудничества на вспомогательных уровнях.
2. **Координация действий между площадками для принятия решений** и консультативными форумами посредством, например, систематической координации совещаний путем совместного планирования, перекрестного представительства или их последовательного проведения для обеспечения согласованности. Координацию можно было бы также улучшить за счет привлечения региональных научных и деловых сообществ через Экономический форум СПЕКА, Региональный круглый стол ЦАРЭС и т.д.
3. С учетом вероятности дублирования также считалось необходимым осуществление оперативного взаимодействия. При этом, как это было правильно отмечено в свое время, СПЕКА в первую очередь предоставляет «программное обеспечение», направленное на наращивание национального потенциала в рамках проектов технической помощи, в то время как ЦАРЭС концентрируется на финансировании «аппаратного обеспечения», т.е. инфраструктурных проектов, и на предоставлении существенной технической помощи. В документе рекомендовалось установить оперативное взаимодействие между этими двумя программами (напр., в виде ежегодных совещаний/обмена информацией для согласованного планирования программ и оценки результатов реализации), чтобы избежать дублирования и перекрытия функций и создать синергию.

Все эти идеи являются здравыми, но требуют в первую очередь и главным образом приверженности и воли к сотрудничеству между равными. К 2017 году синергизм между этими двумя организациями так и не состоялся, ЦАРЭС рассматривался как механизм финансирования, а СПЕКА – как небольшая программа, более известная как проводящая конференции и совещания, что и привело к декларативным заявлениям.

Вопрос не только в сотрудничестве с ЦАРЭС, который представляет собой консорциум между шестью агентствами развития – АБР, ЕБРР, МФФ, Исламского банка развития, ПРООН и Всемирного Банка. Необходимо также наладить более оперативное и стратегическое сотрудничество между Региональными комиссиями и агентствами ООН, включая систему Постоянного координатора ООН и ПРООН. Тем не менее, обсуждения с такими международными организациями как ПРООН и РЦПДЦА ООН показали, что в то время как все родственные организации получают приглашения для участия в Экономических форумах и некоторых совещаниях ТРГ, существуют дополнительные возможности для улучшения сотрудничества и координации деятельности с агентствами ООН на национальном и региональном уровнях. Страновые группы ООН, например, хотели бы видеть лучшее сотрудничество, если СПЕКА планирует стать платформой для поддержки реализации ЦУР, даже ограниченной региональными ЦУР, учитывая, что они активно участвуют в подобных мероприятиях.

Вопросы координации деятельности между агентствами ООН и Региональными комиссиями ООН должны подниматься высшим руководством. Пока же СПЕКА может в принципе использовать способность Региональных комиссий ООН к мобилизации ресурсов для усиления взаимодействия между различными региональными органами, действующими в Центральной Азии, Афганистане и Азербайджане.

Например, такова была роль, в которой хотел видеть СПЕКА представитель ИБР, присутствовавший на Экономическом форуме 2017 года в Душанбе. Учитывая что, к примеру, в области транспорта работают

несколько организаций, каждая из которых продвигает свое собственное видение карт, сетей и коридоров для связности, представитель ИБР выступил с предложением о том, чтобы поручить СПЕКА как нейтральной платформе ООН важнейшую задачу координации. Какой бы привлекательной ни была эта идея, политически она вряд ли осуществима для платформы, поддерживаемой ООН, и поскольку у СПЕКА нет надлежащего секретариата или финансирования, также выходит за рамки ее возможностей.

Тем не менее, необходимость в более эффективной координации между различными структурами ООН и МФУ, работающими по схожим вопросам торговли, энергетики, транспорта, ЦУР и т.д. существует. Региональные комиссии ООН через отделение ЭСКАТО ООН в Алматы могли бы рассмотреть возможность организации регулярных совещаний для всех секретариатов многосторонних учреждений, работающих в Центральной Азии (в частности, ЦАРЭС, СПЕКА, Шанхайской организации сотрудничества и Евразийского экономического сообщества) для обсуждения областей и направлений сотрудничества.

Эффективность

Руководящие советы, управление и организационные мероприятия

В соответствии с положением о круге ведения СПЕКА, принимающим решения органом Программы является Руководящий совет, состоящий из Национальных координаторов на уровне заместителя Премьер-министра или министра, назначаемых правительствами стран-участниц СПЕКА или их представителей и исполнительных секретарей ЕЭК ООН и ЭСКАТО. Председателем СПЕКА выступает одна из стран-участниц, избираемая Руководящим советом в порядке ротации, как правило, сроком на один год. Сессии Руководящего совета проводятся ежегодно под председательством Национального координатора страны-председателя СПЕКА или его представителя, в дату и в месте, согласованные странами-участницами.

Однако результаты оценки показывают, что эффективность работы системы управления не так хороша, как предусмотрено в положении о круге ведения:

Система Национальных координаторов на уровне заместителя Премьер-министра или министра, похоже, с недавних пор уже не является правилом. Роль Национального координатора, по всей видимости, будет выполняться заместителями министров экономики, которые принимают решения об уровне участия в заседаниях Руководящего совета и Экономическом форуме СПЕКА в зависимости от рассматриваемых на них вопросов. За исключением Кыргызской Республики и в некоторой степени Азербайджана, работа системы координаторов также была нарушена.

Респонденты отметили, что Национальные координаторы лишь председательствуют на совещаниях, когда в их стране проводятся мероприятия СПЕКА, но не выступают в качестве организаторов исполнения решений в период между совещаниями. Фактически, никто не предпринимает систематических последующих действий в соответствии с рекомендациями и решениями, принимаемыми Руководящим советом, и политическими рекомендациями Экономических форумов и совещаний ТРГ, поскольку отсутствует необходимая для этого система. Это единственная важнейшая причина, по которой решения СПЕКА считаются больше декларативными, чем обязательными к исполнению, снижая эффективность и воздействие от работы Программы.

Еще одним серьезным препятствием на пути последующего исполнения решений и процессов СПЕКА является высокая текучесть кадров в национальных министерствах и утрата институциональной памяти. Хотя эта проблема характерна для административной структуры большинства стран с переходной экономикой, она также может свидетельствовать о низкой приоритетности СПЕКА на национальном уровне. Если бы СПЕКА считалась важной платформой, страны назначили бы координатора, который мог бы систематически отслеживать деятельность и обеспечивать должную преемственность. Кроме того, проблему утраты институциональной памяти можно было бы решить путем создания постоянного секретариата для стран Центральной Азии, Азербайджана и Афганистана с соответствующим штатом и т.д. Такой секретариат не был создан, невзирая на неоднократное обсуждение данного вопроса. В текущем состоянии система последующего контроля деятельности, по всей видимости, работает от случая к случаю.

Межправительственная координация деятельности СПЕКА является задачей Министерства экономики. При этом, как партнеры Региональных комиссий и международных организаций, именно Министерства иностранных дел отвечают за ведение корреспонденции по вопросам СПЕКА с внешними партнерами. Это может привести к утрате связи между теми, кто вовлечен в основную работу СПЕКА, и другими, кто координирует работу с другими странами и ООН. Этот момент был наглядно продемонстрирован в ходе

подготовки опроса для оценки, который был распространен среди МИД стран, которым было поручено скоординировать ответы министерств, в том числе Министерств экономики, но не всем из них удалось получить адекватный ответ или какой-либо ответ вообще, за исключением Азербайджана и Казахстана. Координатор в Кыргызской Республике находится в Министерстве экономики и ему удалось получить ответы непосредственно от соответствующих органов.

Принимаемые Руководящим советом декларации представляют собой документы, заранее подготовленные секретариатами Региональных комиссий и направляемые участникам до проведения сессий Руководящего совета, которым отводится полдня после Экономических форумов. Консультант, проводивший оценку, присутствовал на двенадцатой сессии Руководящего совета в Душанбе в декабре 2017 года и отметил скудность дискуссий после каждого пункта повестки дня среди стран-участниц СПЕКА. Отсутствие надлежащего обсуждения на заседаниях Руководящего совета может объясняться тем, что участвующие в них должностные лица не уполномочены принимать решения, либо множеством рассматриваемых вопросов (напр., рекомендации различных ТРГ), что приводит к их быстрому одобрению без тщательного обсуждения, или же крайне формальным и бюрократическим форматом сессий, проводимых Региональными комиссиями. После объявления каждого пункта повестки дня предоставляется возможность высказать свои замечания, но представители стран выступают редко. В то время как страны могут направлять свои замечания Секретариату Региональных комиссий, они теряют возможности для межгосударственных дискуссий и дебатов. Документы затем выкладываются на сайте ЕЭК ООН в разделе, посвященном СПЕКА, на английском и русском языках³, но как таковые они создают впечатление, что Программа принадлежит ООН.

Принимаемые Руководящим советом декларации также выглядят весьма декларативными по своему характеру и охватывают множество вопросов, связанных с работой Региональных комиссий в регионе или на глобальном уровне, и не обязательно вопросы регионального сотрудничества, поднятые между странами СПЕКА. Например, пятистраничная Гянджинская декларация Экономического форума СПЕКА 2016 года «Повышение эффективности осуществления ЦУР на основе сотрудничества», включающая 28 пунктов, содержит некоторые весьма расплывчатые «обязательства», такие как п. 25: «Мы обязуемся искать все возможные пути и способы для укрепления сотрудничества и взаимодействия среди стран-участниц СПЕКА». Декларация также охватывает ряд вопросов, которые могут иметь отношение к Центральной Азии и к работе Региональных комиссий, но не относятся непосредственно к темам СПЕКА; так, п. 22, например, гласит: «Мы также признаем, что в ЦУР 8 и 10 особое внимание уделено защите прав трудящихся-мигрантов и хорошо продуманной политике миграции. В связи с этим мы будем прилагать все возможные усилия для обеспечения того, чтобы регулирующие международную миграцию нормы эффективно работали на максимизацию их вклада в развитие стран назначения и происхождения, одновременно соответствуя международным стандартам». Результаты таких совещаний затем облекаются в форму декларативных документов, которые включают в себя множество различных расплывчатых «обязательств», которые даже не имеют обязательную силу.

В идеале декларации должны быть предельно сжатыми, конкретными и рабочими/ориентированными на действия, основанными на конкретных рекомендациях, непосредственно вытекающих из деятельности рабочих групп. Они должны становиться живыми документами, в которых есть план действий и система для проведения последующих мероприятий, а не просто загружаться на статичный веб-сайт ООН.

Экономические форумы СПЕКА

Одним из основных институциональных устройств СПЕКА является ежегодный Экономический форум, проводимый вместе с заседаниями Руководящего совета с целью заострения внимания на отдельных стратегических вопросах экономического развития и сотрудничества в регионе СПЕКА, обеспечения платформы для политического диалога на высоком уровне и предоставления конкретных рекомендаций Руководящему совету.

В главу угла Экономические форумы СПЕКА ставят отдельные стратегические вопросы экономического развития и сотрудничества в регионе СПЕКА. У них есть два важных преимущества: во-первых, они каждый год представляют разные темы для обсуждения на региональном уровне, которые выбираются Секретариатами Региональных комиссий в сотрудничестве со странами СПЕКА. Во-вторых, их участие открыто для членов экспертных организаций, неправительственных организаций, делового сообщества и представителей других региональных и международных организаций. Соответственно, они получают наибольшую известность среди партнеров СПЕКА.

³ <https://www.unece.org/speca/welcome.html>

Тем не менее, и здесь релевантность и чувство ответственности самих стран менее чем очевидны. На Экономических форумах в значительной степени преобладают докладчики из двух Региональных комиссий и организаций системы ООН, которые предоставляют высококачественную информацию о глобальных стандартах, нормах, анализе и т.д. Представители стран СПЕКА зачастую говорят только о своем собственном опыте. Возможности межстранового обмена упускаются, когда формат совещаний строг и формален, т.е. представляет собой череду различных документов с небольшим обсуждением. Необходимо сильнее поощрять представителей стран СПЕКА к самостоятельной презентации своего регионального или двустороннего сотрудничества, не делегируя эти вопросы только внешним экспертам или Региональным комиссиям.

Экономический форум СПЕКА 2017 года, который был проведен в Душанбе, Таджикистан и на котором присутствовал консультант, показал практическую пользу, но также и недостатки формата. Проведенный на тему инноваций, Экономический форум стал возможностью для представления очень содержательных и высококачественных презентаций по этому вопросу, рассматриваемому с разных точек зрения, а также с выгодной позиции общей перспективы экспертов ЕЭК ООН, и возможностью для представления чиновниками и представителями бизнес-структур стран СПЕКА информации о некоторых конкретных примерах и передовых методах работы. В этом качестве участники признали Экономический форум полезным, хотя и, вероятно, они не были единогласны относительно того, что должна включать в себя столь широкая тема инноваций: методологию, продукт, тему и т.д. В то же время, однако, на обсуждение было отведено мало времени сверх обычной сессии вопросов и ответов в конце каждого выступления. Менее формальный формат мог бы привести к более значимому обмену с отходом от формата конференции с официальными документами в сторону подиумных дискуссий и обмена информацией между странами. Участники попросили раздать в конце доклады, представленные всеми делегациями, и данный вопрос стоит рассмотреть Секретариатам Региональных комиссий.

Проект документа «Заключительные выводы и рекомендации по итогам работы форума» был подвергнут критике со стороны ряда участников за декларативный и уточняющий характер, за обобщение выводов и рекомендаций, за отсутствие уточнения о том, кому адресованы рекомендации, за не принятие во внимание того, что уже было сделано странами или того, что было осуществимо в рамках национального законодательства и т.д. Согласно их пожеланиям, итоговые документы должны быть ориентированы на конкретные действия и содержать четкие указания на то, кому адресуются рекомендации, а также содержать сроки, порядок исполнения и т.д. Одна конкретная рекомендация, озвученная по итогам работы Экономического форума, предусматривает необходимость разработки Инновационной стратегии СПЕКА для региона, которая затем может быть использована для мобилизации средств и оценки контрольных показателей на национальном уровне и т.д.

Тематические рабочие группы

Практический аспект деятельности СПЕКА реализован через Тематические рабочие группы (ТРГ), число которых увеличилось с двух в 2005 году до шести в 2006 году вслед за решениями, принятыми на Астанинском совещании Руководящего совета в 2005 году. Эти РГ являются следующими:

1. РГ по водным и энергетическим ресурсам и окружающей среде
2. РГ по устойчивому транспорту, транзиту и связности
3. РГ по торговле
4. РГ по статистике
5. РГ по развитию, основанному на знаниях
6. РГ по гендерным и экономическим вопросам.

ТРГ проводят ежегодные сессии, имеют свои собственные положения о круге ведения и годовые рабочие программы и готовят ежегодные доклады для Руководящего совета о достигнутом прогрессе и важных политических выводах. Каждая ТРГ должна возглавляться одной или двумя странами-участницами СПЕКА.

При этом, изучение документации указывает на несистематический характер работы некоторых ТРГ, отсутствие контроля за выполнением рекомендаций и доминирование в рабочих планах интересов, проектов и норм Региональных комиссий. В то время как некоторые ТРГ работают совместно над той или иной конкретной региональной стратегией (напр., по торговле), другие проводят выборочный анализ осуществления глобальных и более широких региональных конвенций, поддерживаемых ЕЭК ООН или ЭСКАТО, и в основном лишь предоставляют возможности для обмена информацией.

Участники совещаний ТРГ, которые были опрошены в целях оценки, указали на ценность такого обмена информацией и возможностей познакомиться с коллегами в других странах, но многие сетовали на

отсутствие последующих действий между совещаниями. В перерывах между ежегодными сессиями ТРГ должны, как правило, осуществлять свою деятельность (проводить тренинги, семинары, исследования и т.д.) в соответствии со своими рабочими программами. Однако свидетельств того, что эта коллективная работа проводится во всех ТРГ систематически, не так уж много. Де-факто, ТРГ (за некоторыми особыми исключениями) являются ежегодными встречами разных экспертов, многие из которых не обладают институциональной памятью, учитывая изменения подтем. В итоге, ежегодные встречи организуются по очереди ЭСКАТО и ЕЭК ООН, при этом ЭСКАТО в последние годы вышла из ряда ТРГ. В связи с отсутствием последующих действий между совещаниями и с превращением сессий ТРГ в возможности по наращиванию потенциала по подтемам, изменяющимся каждый год, можно с уверенностью сказать, что большинство ТРГ (опять же, за некоторыми исключениями) функционируют как семинары, а не как группы с миссией как таковой.

Другие выводы, касающиеся эффективности и релевантности ТРГ, включают следующее:

- Хотя у некоторых ТРГ есть доноры, которые финансируют участие стран в ежегодных совещаниях (в частности, ИБР, спонсирующий инфраструктурную группу, или Правительство РФ, оказывающее поддержку через ЕЭК ООН), другие ежегодные совещания ТРГ зачастую проводятся в привязке к другим мероприятиям Региональных комиссий по созданию потенциала, поскольку это позволяет им получать финансирование. Согласно положению о круге ведения СПЕКА, страны должны обеспечивать финансовые затраты на участие персонала в совещаниях ТРГ. Однако кроме Казахстана, который финансирует свое участие и участие другой страны в ТРГ по транспорту, страны СПЕКА не финансировали свое собственное участие в работе ТРГ.
- Поскольку делегаты назначаются для участия в работе ТРГ в соответствии с подтемами конкретного совещания, между встречами мало преемственности и мало сетевого взаимодействия между экспертами, которые могли бы систематически руководить выполнением конкретной задачи.
- В полученных ответах на опросник почти не было никакой информации о конкретных политических воздействиях любой из ТРГ. Данный вывод был подтвержден в ходе собеседований, проведенных в столицах среди правительственных служащих стран СПЕКА, которые показали очень небольшую институциональную память о воздействии ТРГ, за исключением респондентов, непосредственно ответственных как председатели РГ (т.е., заместитель Министра экономики Таджикистана, который также является председателем РГ по торговле, Министерство экономики Казахстана в качестве Председателя по устойчивому транспорту, транзиту и связности, и Комитет по делам женщин Азербайджана в качестве председателя РГ по проблемам женщин и экономики).
- Наибольшее воздействие ТРГ имели в области наращивания потенциала, в отличие от политического воздействия, опять же за упомянутыми исключениями. ТРГ по торговле под председательством Таджикистана работает над региональной стратегией содействия торговле, которая является коллективным мероприятием, и стала местом обмена информацией и опытом по вступлению в ВТО. РГ по устойчивому транспорту, транзиту и связности, возглавляемая Казахстаном, способствовала обмену между странами, которые привели к применению процедур пересечения государственных границ и как следствие – к укреплению транзитного потенциала. Работа РГ направлена на оказание помощи странам в содействии международным транзитным перевозкам, упрощению процедур пересечения границ и гармонизации национального транспортного и таможенного законодательства с международными стандартами, такими как, например, Конвенция МДП, правила безопасности на дорогах и т.д.
- ТРГ, которые работают вместе над конкретной задачей, такие как ТРГ по торговле, которая работает над упрощением процедур торговли с региональной точки зрения, считаются более релевантными и эффективными, чем те, которые просто предоставляют возможность для обмена опытом и информацией раз в год.
- Рассмотрение докладов рабочей группы показывает, что они, как правило, являются формальными совещаниями, состоящими из презентаций по целому ряду вопросов, не всегда взаимосвязанных, и не обязательно приводят к принятию коллективных действий. Так, например, на 21-й сессии РГ по водным и энергетическим ресурсам и окружающей среде, прошедшей в Алматы в июне 2017 года, в значительной степени преобладали выступления экспертов ЭСКАТО и ЕЭК ООН, представляющие собой анализ или оперативную информацию по всем проектам, относящимся к теме совещания, осуществляемым в странах СПЕКА в других форматах, а также о потенциальных будущих проектах. Представители правительств стран СПЕКА выступили с официальными речами, в которых обсудили национальный прогресс в достижении ЦУР в соответствующих странах. Одним словом, здесь также

применима критика, высказанная ранее в отношении упущенных возможностей при официальном формате проведения Экономических форумов.

- Выбор и количество ТРГ могут потребовать рационализации. В то время как вопросы торговли, воды и энергетики, а также вопросы транспорта представляются ключевыми для региональной интеграции и сотрудничества и требуют интенсивной работы по согласованию политики, разрешению конфликтов, выравниванию позиций на региональном и глобальном уровнях, другие темы ТРГ, по всей видимости, имеют менее приоритетное значение. Возможно, необходимо привести темы ТРГ в соответствие с наиболее насущными региональными проблемами, определенными странами, а не программными областями Региональных комиссий. СПЕКА, возможно, потребуется рассмотреть вопрос о сокращении количества тематических областей, чтобы иметь возможность сосредоточиться на конкретных действиях.
- На заседаниях Руководящего совета предполагается обсуждение работы/деятельности ТРГ. Однако в силу ограниченности отведенного таким заседаниям времени и большого числа ТРГ, рассмотрению и обсуждению результатов совещаний, выполнения рабочих программ, необходимых политических реформ, результатов реализации проектов и т.д. не уделяется достаточное время.

В заключение хотелось бы отметить, что наиболее эффективными являются те ТРГ, которые имеют отношение к региональным приоритетам, имеют общую стратегию, единство и понимание цели. ТРГ получили положительную оценку не как возможности для согласования политики в этих областях, а как площадки для обмена опытом и информацией с другими странами и с коллегами из других республик. Тем не менее, ТРГ обладают потенциалом для того, чтобы стать более релевантными учреждениями для разработки и координации тематической политики, оставляя задачу нетворкинга, обмена информацией и даже наращивания потенциала другим структурам ЕЭК ООН и ЭСКАТО.

При переосмыслении обоснования и методов работы ТРГ для повышения их эффективности СПЕКА, возможно, потребуется определиться с приоритетными направлениями их работы и поручить каждой соответствующей ТРГ свою ключевую задачу, такую как, например, подготовка региональной стратегии, проведение исследований и предоставление стратегических рекомендаций, проведение технико-экономического обоснования, координация законодательства и политики и т.д. Региональные комиссии могли бы помогать специализированным экспертам из стран в подготовке этих результатов. Работа ТРГ может проводиться в интерактивном режиме через интернет с предоставлением отчетности секретариату в электронном виде, а не обязательно каждый раз при помощи проведения семинаров, что может помочь сэкономить средства и сосредоточиться вместо этого на достижении результатов.

Роль ООН

Уникальной особенностью СПЕКА является то, что ей помогают две Региональные комиссии. В свою очередь, это связано с уникальной особенностью региона Центральной Азии, который относится как к Европейскому, так и к Азиатско-Тихоокеанскому региону. Комиссии исполняют связанные со СПЕКА обязанности по очереди – каждая из них занимается подготовкой к проведению Экономического форума и сессии Руководящего совета каждый второй год. Для этого требуется гладкая система координации и обмена информацией при подготовке сессий. Координация на уровне тематических подразделений, отвечающих за подготовку совещаний ТРГ, варьируется от группы к группе и выходит за рамки личных контактов и энтузиазма должностных лиц и зависит от решения Региональной комиссии участвовать в работе этой конкретной группы или нет.

Респонденты в интервью и опроснике высоко оценили работу двух Региональных комиссий за их усилия по подготовке всех основных документов, связанных с совещаниями СПЕКА, за оказание поддержки в организационных вопросах и за отзывчивость, проявленную в отношении потребностей стран. Особенно была отмечена поддержка со стороны Субрегионального отделения ЭСКАТО для Северной и Центральной Азии (СОНКА) в Алматы и специализированного персонала и координаторов ЕЭК ООН в Женеве. Высокая оценка также была высказана в отношении высокой квалификации и качества работы персонала обеих комиссий. Страны СПЕКА ценят работу ООН и не желают закрытия Программы со стороны ООН.

Тем не менее, название «Специальная программа» повышает ожидания от ООН и требует активизации осуществления, финансирования и поддержки ее собственной программы. С точки зрения ООН, однако, СПЕКА является платформой, которая совершенствует ее работу в регионе, но согласно первоначальной цели создания СПЕКА в 1998 году, она должна являться Программой, возглавляемой и осуществляемой самими странами при содействии ООН.

Одно из главных затруднений при проведении оценки заключалось в том, чтобы понять, представляет ли собой СПЕКА самостоятельную программу сотрудничества между странами (в этом случае она должна быть ориентирована на прямые потребности и запросы стран Центральной Азии, Азербайджана и Афганистана) или же платформу двух Региональных комиссий для предоставления информации обо всех проектах, реализуемых ими в данном регионе как таковом (как в случае с ЕЭК ООН) или в составе более крупной группы стран (как это имеет место для ЭСКАТО). Это несоответствие было особенно заметно в докладе о деятельности ТРГ СПЕКА, который был подготовлен к двенадцатой сессии Руководящего совета в Душанбе. В докладе упоминался ряд мероприятий, «организованных внутри и/или за пределами региона СПЕКА», широкий диапазон проектов или конференций, реализованных или организованных ЕЭК ООН или ЭСКАТО, с участием некоторых стран СПЕКА. В таких случаях СПЕКА становится уже лишь метафорой для региона, а не конкретной программой по сотрудничеству, не говоря уже об органе с собственной индивидуальностью.

Возможно, представление о СПЕКА как просто о месте на карте является более реалистичным, учитывая тот факт, что ООН не создавала Программу СПЕКА в качестве специальной программы с достаточными и устойчивыми финансовыми ресурсами. ЕЭК ООН удавалось привлекать средства для специфической деятельности СПЕКА через Целевой фонд, который в настоящее время в основном финансируется правительством РФ. ЭСКАТО поддерживает деятельность СПЕКА в основном за счет внебюджетных средств. Что касается персонала, до 2016 года полную ответственность за СПЕКА нес региональный советник ЕЭК ООН. После выхода на пенсию этого лица обязанности координатора были возложены на руководителя группы Регионального советника по торговле. В рамках ЭСКАТО вопросы СПЕКА отслеживаются сотрудниками Субрегионального отделения для Северной и Центральной Азии (СОНКА) в Алматы, в частности сотрудниками, имеющими долгосрочную институциональную память. Основную работу ТРГ сопровождает соответствующий персонал в штаб-квартирах в Женеве и Бангкоке. Как будет обсуждено в следующем разделе, проблема заключается в отсутствии специального секретариата, что усугубляется отсутствием достаточного целевого бюджета и создает проблемы для эффективной работы СПЕКА в качестве специальной Программы ООН.

Секретариатская поддержка, оказываемая со стороны ЭСКАТО и ЕЭК ООН

Положением о круге ведения СПЕКА предусмотрено оказание секретариатской поддержки Программе двумя Региональными комиссиями поочередно для подготовки к проведению и организации сессий Руководящего совета, Экономических форумов и совещаний ТРГ. Такая секретариатская поддержка включает в себя подготовку документов и проведение исследований и ведение учета их деятельности. Действительно, ЭСКАТО и ЕЭК ООН координируют друг с другом подготовительную работу для таких сессий, хоть ЭСКАТО и вышла из ряда ТРГ. При этом, данные задачи являются очень трудоемкими, особенно учитывая отсутствие ощутимой существенной поддержки со стороны самих стран СПЕКА в подготовке документов, проведении исследований, ведении учета и т.д.

Хотя первоначальный состав стран-участниц был за создание секретариата СПЕКА, финансируемого со стороны ООН, фактически сейчас постоянного секретариата у СПЕКА нет. СОНКА ЭСКАТО – Субрегиональное отделение ЭСКАТО для Северной и Центральной Азии, расположенное в Алматы, оказывает содействие в работе тех ТРГ СПЕКА, в которых участвует ЭСКАТО (ТРГ по устойчивому транспорту, транзиту и связности и ТРГ по водным и энергетическим ресурсам и окружающей среде), а также по очереди и в сотрудничестве с ЕЭК ООН организует Экономический форум СПЕКА и заседания Руководящего совета. Персонал ЕЭК ООН, отвечающий за соответствующие тематические группы, оказывает поддержку их работе непосредственно из штаб-квартиры в Женеве. Невзирая на неоднозначности в документации и упоминание совместного Офиса СПЕКА, СОНКА ЭСКАТО не является секретариатом СПЕКА. До 2016 года здесь также находились сотрудники ЕЭК ООН, которые помогали в работе СПЕКА от лица ЕЭК ООН, но они были передислоцированы в Женеву и им были переданы вопросы, связанные с окружающей средой.

Создание хорошо укомплектованного и финансируемого Секретариата СПЕКА позволит снять бремя ответственности с персонала двух Региональных комиссий и в особенности будет способствовать повышению чувства ответственности стран и контроля за деятельностью Программы. В ходе дискуссий с Министерством экономики Казахстана было озвучено предложение о создании Секретариата, в котором каждая страна будет представлена своими должностными лицами, поддерживаемыми и спонсируемыми своими правительствами. Секретариат также может быть виртуальным, а координаторы будут работать друг с другом для продвижения деятельности и интересов СПЕКА в режиме онлайн.

Ресурсы, доступные для мероприятий СПЕКА

СПЕКА была создана без бюджета, достаточного для ее оперативной или программной работы, и задача по изысканию средств легла на плечи Региональных комиссий. Положением о круге ведения Программы предусмотрено покрытие расходов на участие национальных координаторов и экспертов в заседаниях Руководящего совета и Экономических форумах, а также в совещаниях ТРГ СПЕКА, как правило, правительствами стран-участниц. Кроме того, ЕЭК ООН и ЭСКАТО должны предоставлять финансовую поддержку в пределах имеющихся у них ресурсов. В реальности, однако, участие представителей стран СПЕКА в мероприятиях Программы покрывается исключительно ЕЭК ООН и ЭСКАТО, за исключением вклада Казахстана в виде ежегодного взноса в размере 15 000 долларов США с 2010 года в поддержку работы ТРГ по устойчивому транспорту, транзиту и связности.

Расходы ТРГ в основном связаны с организацией ежегодных совещаний и семинаров по наращиванию потенциала и покрываются ЭСКАТО и ЕЭК ООН через своих доноров, таких как, например, Исламский банк развития, который спонсирует совещания Рабочей группы по транспорту. В 2016 году ЕЭК ООН удалось мобилизовать средства у Российской Федерации в виде вклада в размере 547 000 долларов США на финансирование деятельности по укреплению потенциала стран СПЕКА для достижения ЦУР, и эти средства в основном используются для организации сессий Руководящего совета, Экономических форумов и совещаний ТРГ по развитию на основе знаний.

Вследствие ошибочного употребления названия специальной программы и присутствия в этих странах большого количества организаций системы ООН, вот уже на протяжении двадцати лет предоставляющих им техническую помощь, складывается общее впечатление, что СПЕКА как программа ООН для стран региона должна привлекать средства для осуществления программ и оказания технической помощи. Респонденты постоянно задавали консультанту вопрос о том, что СПЕКА сделала для их страны, вместо того чтобы поставить себя на место руководителя Программы. Правительственные чиновники рассматривали свои страны в качестве бенефициаров, иногда даже пассивных, а не в качестве хозяев платформы, которую они могли бы активно использовать для региональных дискуссий и сотрудничества. В то же время, они сетовали на низкую отдачу совещаний и ежегодных сессий (на что и используется основная часть бюджета СПЕКА), по результатам которых принимаются документы, которые они считают декларативными заявлениями без принятия существенных последующих мер.

Устойчивость как платформа для координации политики

В текущем состоянии деятельность СПЕКА ограничена совещаниями по обмену опытом и семинарами по наращиванию потенциала, нередко разовыми. Получить донорское финансирование для такого рода инициатив, как правило, нелегко, учитывая предпочтение донорами осязаемых «результатов». В то же время, СПЕКА не должна стать органом по реализации, контролирующим региональные и двусторонние/трехсторонние проекты, по крайней мере по двум причинам: во-первых, СПЕКА никогда не сможет конкурировать с гораздо более развитыми органами, финансируемыми консорциумами МФУ (такими как ЦАРЭС). Во-вторых, преобразование СПЕКА в платформу по реализации проектов не позволит ей занять пустующее место организатора для стран Центральной Азии, Афганистана и Азербайджана по продвижению диалога и координации политики по вопросам, имеющим большое значение для региона.

Такая функция вряд ли сможет привлечь крупное донорское финансирование, однако для эффективной реализации такой функции и не требуется много денег. Для этого требуются другие виды капитала: стратегическое позиционирование, политическая приверженность, целенаправленность, руководство, координация и так далее. Организация/инициатива может быть небольшой, но очень эффективной, если является стратегической и показывает свою ценность. Без должного позиционирования СПЕКА могла бы застрять в промежуточном состоянии, не являясь ни стратегической политической платформой, ни платформой по реализации проектов. Как таковая, она никогда не будет устойчивой/самодостаточной.

Таким образом, устойчивость СПЕКА будет зависеть от переосмысления цели и особенно от повышения уровня приверженности и активного участия самих стран в разработке планов действий и политики по координации, которые они затем смогут продвигать как на национальном уровне, так и на других региональных и международных площадках. Данное обязательство, вероятно, должно быть закреплено хотя бы символическим минимальным финансовым взносом стран, который впоследствии обеспечит их активное участие. При этом, практика ООН показывает, что для того, чтобы государства-члены делали финансовые взносы, необходим базовый документ: конвенция или соглашение, принятые странами. В рамках двадцатого годового обзора СПЕКА может быть рассмотрено принятие такого учредительного документа (в форме соглашения), который будет четко предусматривать внесение странами вклада для финансирования работы совместного секретариата, будь то виртуального или физического.

Реформированная и более релевантная Программа СПЕКА может также положительно решить вопрос устойчивости, если сможет улучшить способность региона привлекать внешнее финансирование (для экологически приемлемого развития, адаптации, управления водными ресурсами и т.д.), при этом освещая общие для региона проблемы и их решения.

ВЫВОДЫ

Результаты оценки показывают, что СПЕКА обладает огромным нереализованным потенциалом как эффективная и релевантная платформа для сотрудничества. Сущность и практическая польза СПЕКА должны стать более понятными для самих стран. Им необходимо принять стратегические решения касательно того, как они хотели бы использовать эту платформу, в каких приоритетных направлениях и по каким вопросам, в какие сроки и каким образом. Другими словами, результаты оценки указывают на необходимость пересмотра обоснования деятельности и методов работы СПЕКА, и этот процесс должен начаться уже сейчас, чтобы использовать двадцатую годовщину Программы как новую точку отсчета. Что касается релевантности, то сотрудничество со СПЕКА сулит значительные потенциальные выгоды, особенно если учитывать уникальность платформы, в состав которой входят лишь страны Центральной Азии, Азербайджан и Афганистан, что позволяет им координировать свои политические позиции между собой. При этом, страны должны еще больше подчеркнуть потенциал СПЕКА как платформы для политического диалога и координации и продемонстрировать свою политическую волю.

Для повышения эффективности решений и рекомендаций по результатам различных совещаний ТРГ, Экономических форумов и Руководящего совета их необходимо лучше интегрировать в национальные стратегии. Декларативные заявления должны исполняться и отслеживаться надлежащим образом.

В ответ на новый импульс к активизации работы политической платформы можно укрепить созданные СПЕКА учреждения и оказываемую ООН поддержку. ТРГ следует поручить более конкретные задачи по оказанию поддержки в приоритетных областях сотрудничества и интеграции. Со стороны ООН необходима соответствующая институциональная поддержка, включая кадровые и финансовые ресурсы.

При этом, вопрос устойчивости связан не только с развитием партнерских отношений с региональными банками и МФУ или с щедрыми донорами, способными поддерживать крупномасштабные проекты. В будущем, возможно, потребуются пересмотреть сущность и деятельность СПЕКА, чтобы сделать ее стратегической платформой для координации политики, а не платформой для мобилизации денежных средств, и не оставить просто как возможность для обмена информацией.

Возвращение Узбекистана на региональную арену представляется многообещающим, о чем свидетельствуют обязательства по созданию Консультативной группы высокого уровня Глав государств, принятые Президентом Узбекистана Шавкатом Мирзиевым на Международной конференции по обеспечению регионального сотрудничества в области устойчивого развития и безопасности, прошедшей 9-10 ноября 2017 года в Самарканде. Несмотря на то, что на данном этапе лидеры центральноазиатских стран не предвидят создания формального учреждения или межправительственной суперструктуры, они все же одобрили создание консультативной платформы для диалога. Они также предложили интегрировать Афганистан в региональную экономику с целью обеспечения мира и процветания. Среди особо подчеркнутых приоритетных направлений можно назвать трансграничную торговлю, транспорт, пересечение границ, энергетику, сельское хозяйство, водные ресурсы, экологические вопросы, связанные с Аральским морем, обмена в частном секторе, культурный обмен и, конечно же, безопасность. Хотя пока не существует потребности в создании официального учреждения или межправительственного органа, предложения о создании формальной консультативной основы могут стать возможностью для СПЕКА. Если главы государств начнут проводить регулярные совещания, то решения по вопросам, связанным с сотрудничеством в некоторых приоритетных областях, должны будут прорабатываться на техническом уровне некоторыми техническими группами старших должностных лиц (КСДЛ или ССДЛ). Вот где могут пригодиться услуги СПЕКА: например, Рабочие группы СПЕКА могли бы использовать преимущества Региональных комиссий ООН, т.е. новые идеи, передовые методы, нормы, примеры, данные/свидетельства/анализ и т.д. для удовлетворения конкретных потребностей и запросов государств Центральной Азии.

ВАРИАНТЫ СЛЕДУЮЩИХ ШАГОВ и РЕКОМЕНДАЦИИ

На двенадцатой сессии Руководящего совета СПЕКА в Душанбе был представлен проект оценки, а также четыре варианта следующих шагов:

Вариант 1 – Статус-кво: Оставить цели и учреждения СПЕКА как есть, но две Региональные комиссии должны предпринять более согласованные усилия для более активного вовлечения государств в работу СПЕКА, в том числе, возможно, по привлечению финансирования. Данный подход не был успешным в прошлом и может не сработать даже с удвоенным усилием из-за низкого уровня сопричастности членов СПЕКА к ее деятельности.

Вариант 2 – Реформирование: Пересмотреть обоснование деятельности и методы работы СПЕКА с целью ее преобразования в свободную структуру под руководством стран-участниц, способную оказывать содействие существующим или развивающимся процессам регионального сотрудничества (таким как Консультативная платформа, если эта идея будет реализована, или другие существующие в данный момент региональные органы). Данный вариант приоритизирует страны и их потребности и отодвигает Региональные комиссии ООН на второй план со вспомогательной ролью в будущем. СПЕКА станет платформой технической и политической поддержки решений, принимаемых Главами государств. Участники, по всей видимости, отдали предпочтение данному варианту и попросили разработать дорожную карту по данному варианту, которая приведена ниже.

Вариант 3 – Институционализация: Преобразовать СПЕКА в межправительственную организацию, управляемую и финансируемую членами, которые совместно принимают решения касательно формата, обоснования, методов работы, правовых/организационных вопросов, руководящего органа, ТРГ, финансирования, секретариата, штаб-квартиры, роли ООН и т.д. Хотя данный вариант может быть рассмотрен в будущем, участники двенадцатой сессии Руководящего совета в данный момент не наблюдают готовности региона и региональных государств к созданию такого учреждения. В то время как этот вариант может выглядеть наиболее привлекательным в долгосрочной перспективе, пока он может быть преждевременным, так как в регионе не наблюдается склонности к институционализации формального процесса интеграции.

Вариант 4 – Закрытие: Постепенно закрыть СПЕКА и передать ее операционные и тематические функции существующим программам ЭСКАТО и ЕЭК ООН, а также другим учреждениям, фондам и программам ООН. Этот вариант может решить проблему ответственности, поскольку все функции СПЕКА полностью вернутся к Региональным комиссиям ООН и станут частью их текущей работы в регионе. Однако, такое радикальное решение чревато утратой возможностей использования новых изменений в регионе и растущего стимула для регионального сотрудничества; утратой возможностей использования единственной существующей платформы для диалога исключительно между странами Центральной Азии, Азербайджаном и Афганистаном в качестве основы для дальнейшей деятельности; и утратой возможностей для того, чтобы продемонстрировать, что политический диалог и координация так же важны, как реализация региональных инфраструктурных проектов и т.д. В ходе проведения двенадцатой сессии Руководящего совета в Душанбе данный вариант был признан нежелательным.

Обсудив варианты, участники двенадцатой сессии Руководящего совета выбрали Вариант 2 о внесении поэтапных изменений и реформирования в сторону повышения ответственности и сопричастности стран и институционализации. Они попросили предоставить им «дорожную карту» с указанием областей, по которым необходимо принять решения для осуществления реформ и модернизации СПЕКА, вместе с соответствующими рекомендациями.

Приведенный ниже план действий (дорожная карта) может быть использован как основа для обсуждения Целевой/Экспертной группы, которая может провести свое совещание весной/летом 2018 года с целью принятия решения касательно рекомендаций к 20-летию юбилею СПЕКА на тринадцатой сессии Руководящего совета в Астане. При поддержке Региональных комиссий Целевая/Экспертная группа могла бы затем составить проект Стратегии, который будет обсужден и принят в Астане. Юбилейную сессию в Астане рекомендуется провести на очень высоком уровне в течение минимум 1,5 или 2 дней, чтобы дать участникам достаточно времени для обсуждения будущего Программы СПЕКА под руководством региона.

Предполагаемый план действий по реализации Варианта 2 о реформировании СПЕКА

→ Целью данного плана действий является повышение чувства ответственности и значимого участия стран Центральной Азии, Афганистана и Азербайджана в СПЕКА, чтобы преобразовать Программу в платформу по координации политики по ключевым региональным ЦУР в соответствии с Вариантом 2 выше.

Чтобы успеть к 20-летию СПЕКА в 2018 году, можно пересмотреть следующие области для «перезагрузки» Программы:

1. Сущность СПЕКА
2. Достижение ЦУР через региональное сотрудничество
3. Темы и функции ТРГ
4. Структуры
5. Поддержка ООН
6. Финансирование
7. Отношения с другими партнерами и вовлеченными сторонами (государствами, организациями, банками развития и т.д.)

1. Сущность

Вопрос:

Какой должна быть новая сущность СПЕКА? Другими словами, какой должна быть практическая польза СПЕКА по сравнению с множеством других организаций, программ и рамочных структур, действующих в регионе?

Рекомендации:

- Как Платформа по координации вопросов политики и сотрудничества, СПЕКА должна отказаться от идеи реализации проектов или просто организации конференций/семинаров, и вместо этого проводить мероприятия, связанные с диалогом, закреплением позиций, решением общих проблем, разработкой стратегий, экспертизой и т.д., исходя из реальных потребностей стран. СПЕКА должна стать ориентированной на услуги, гибкой и стратегической платформой для сотрудничества и координации политики.
- Программа действий СПЕКА должна иметь более практическое содержание посредством реализации конкретных совместных программ между странами-участницами (предложение Казахстана).
- СПЕКА следует рассмотреть вопрос о повышении своей ориентированности на спрос и выраженные потребности стран СПЕКА, а не на предложение и деятельность и нормы Региональных комиссий в регионе.
- При этом, Региональные комиссии должны отчитываться обо всех своих проектных мероприятиях в Центральной Азии, Азербайджане и Афганистане в рамках СПЕКА, когда участвуют в работе по содействию региональному сотрудничеству.
- Необходимо рассмотреть возможность изменения названия СПЕКА на «Специальную платформу для экономического сотрудничества», удалив из названия ошибочную часть «Программа», которая может вызывать ассоциации с реализацией проектов.

2. ЦУР

Вопрос:

Реализацией каких ЦУР должна заниматься СПЕКА?

Рекомендации

- СПЕКА должна заниматься только теми ЦУР, которые имеют ярко выраженный региональный характер или достижение которых требует серьезной региональной координации.
- Для выработки конкретных рекомендаций относительно достижения ЦУР на региональном уровне и конкретных потребностей, связанных с этим, можно провести дополнительный анализ проведенного по заказу ЕЭК ООН предварительного исследования ЦУР, реализацией которых занимаются ТРГ. На основании такого анализа страны могли бы затем составить свою Стратегию реализации ЦУР на региональном уровне на период до 2030 года по достижению отдельных конкретных региональных ЦУР, путям их достижения, контрольным показателям, индикаторам и т.д. Данные приоритетные области, а также анализ основных региональных вызовов, дадут материал для принятия решения со стороны ТРГ.
- Такая стратегия может затем пересматриваться ежегодно для оценки эффективности работы стран и определения необходимых корректировок для устранения трудностей.
- СПЕКА необходимо действовать более активно путем анализа возможностей и препятствий на пути реализации ЦУР в регионе, а не просто реагировать на события в регионе. Для этого в рамках ТРГ

необходимо проводить частые, обновляемые и стратегические оценки работы Региональных комиссий в регионе.

3. Темы и функции ТРГ

Вопрос:

Как можно улучшить обоснование деятельности и работу Тематических рабочих групп, чтобы сделать их более релевантными и эффективными?

Рекомендации

Темы

- На Астанинской сессии Руководящего совета должно быть принято стратегическое решение о том, какими могут быть темы, исходя из рассмотрения региональных проблем, вызовов и возможностей.
- Выбор ТРГ должен осуществляться исходя из ключевых приоритетных направлений, определенных государствами и необходимых для достижения ЦУР, реализации которых может способствовать региональное сотрудничество (а не на национальном уровне). В центре внимания ТРГ должны быть только те темы, которые имеют региональные (межгосударственные) последствия.
- Темы должны отражать приоритетные для стран вопросы и быть организованы не в соответствии с тематическими интересами/мандатами Региональных комиссий. При этом, они не должны выходить за рамки компетенции Региональных комиссий, которые могут оказывать необходимую поддержку.
- Например, в опроснике респондент из Министерства развития и инвестиций Казахстана привел список конкретных и востребованных областей сотрудничества, которые каждая страна Центральной Азии может взять на себя как лидер в данной области. К ним относятся: транспортная инфраструктура и упрощение процедур по пересечению границ (лидер – Казахстан); рациональное и эффективное использование энергетических и водных ресурсов стран Центральной Азии (Кыргызстан); упрощение процедур торговли и сотрудничество в рамках ВТО (Таджикистан); региональное сотрудничество в области развития трубопроводных маршрутов для поставок углеводородных ресурсов на мировые рынки (Туркменистан); реформа производственного потенциала региона с целью создания международных конкурентоспособных промышленных предприятий (Узбекистан).
- Выработываемые по результатам совещаний ТРГ рекомендации должны быть конкретными, при этом, необходимо разработать систему, обеспечивающую контроль за надлежащим исполнением и, если возможно, внедрением рекомендаций всех органов СПЕКА в национальные стратегии.
- Как было сказано выше, при переосмыслении обоснования и методов работы ТРГ рекомендуется поручить каждой соответствующей ТРГ свою ключевую задачу, такую как, например, подготовка региональной стратегии, проведение исследований и предоставление стратегических рекомендаций, проведение технико-экономического обоснования, координация законодательства и политики и т.д. Региональные комиссии могли бы помогать специализированным экспертам из стран в подготовке таких результатов.
- Работа ТРГ может проводиться в интерактивном режиме через интернет с предоставлением отчетности председателям в электронном виде, а не обязательно каждый раз при помощи проведения семинаров, что может помочь сэкономить бюджетные средства и вместо этого сосредоточиться на достижении результатов.
- ТРГ должны отчитываться перед Секретариатом раз в два года в ходе очного совещания, в то время как отчетность в режиме онлайн может быть организована на более регулярной основе (предложение Казахстана).
- Каждая страна должна назначить ряд экспертов в каждую ТРГ, которые смогут взаимодействовать на постоянной основе со своими коллегами в других странах и поддерживать связь и взаимодействие с помощью электронных средств связи в промежутках между совещаниями. Эти специалисты также должны отвечать за реализацию/внедрение результатов рекомендаций/проектов ТРГ в рамках своих экономик (предложение Казахстана).

Функции

- В целом рекомендуется сократить количество ТРГ и пересмотреть оставшиеся с более конкретными обязанностями, действиями и результатами.
- Работа ТРГ не должна ограничиваться проведением разовых семинаров по наращиванию потенциала без существенных последующих действий, а должна заключаться в выполнении задач, порученных Секретариатом СПЕКА, действующим от лица Руководящего совета, по работе над конкретными проблемами и результатами (такими как совместная стратегия, план реализации, исследование и т.д.). Затем они должны отчитываться перед Секретариатом о проделанной работе дважды в год на рабочем совещании либо виртуально (в режиме онлайн).

- В идеале ТРГ должны состоять из бессменных экспертов, способных создать функциональную сеть и поддерживать связь в перерывах между совещаниями. Они также должны обеспечить внедрение результатов работы ТРГ в национальные стратегии.
- Учредительные документы ТРГ (их положения о круге ведения) могут предусматривать назначение странами экспертов на более долгосрочной основе и включение их работы в составе СПЕКА в их должностные инструкции.
- Каждая страна может самостоятельно или совместно руководить работой той или иной ТРГ и нести ответственность за выработку результатов и следить за исполнением рекомендаций.

4. Структуры

Вопрос:

Каким образом следует реорганизовать учреждения СПЕКА, чтобы сделать их более результативными, эффективными и релевантными?

Рекомендации:

- На заседаниях Руководящего совета должно присутствовать максимально возможное количество высокопоставленных должностных лиц, чтобы придать результатам весомость.
- Необходимо восстановить систему Координаторов путем назначения каждой страной определенного лица для осуществления контроля по всем связанным со СПЕКА вопросам по согласованию с другими министерствами. СПЕКА следует рассмотреть вопрос о создании Секретариата, пусть даже виртуального и работающего в режиме онлайн, в обязанности которого будет входить координация работы ТРГ и который будет осуществлять взаимодействие между потребностями и требованиями Руководящего совета и ТРГ. В идеале, в состав Секретариата должны входить координаторы, прикомандированные каждой страной (виртуально или физически).
- Странам следует рассмотреть вопрос о подготовке документа о соглашении, согласно которому они будут участвовать в расходах Секретариата (виртуального или физического) и назначат конкретных координаторов или персонал с четким техническим заданием для работы по вопросам, связанным со СПЕКА.
- Необходимо обеспечить функционирование системы национальных координаторов, согласно которой каждая страна должна назначить лицо, курирующее вопросы СПЕКА, предпочтительно в министерствах экономики или развития (предложение Казахстана).
- Следует найти творческий подход к активизации дискуссий на заседаниях Экономического форума, а не проводить их как просто конференции с чередой докладов. Можно рассмотреть другие способы их организации, например, посредством подиумных дискуссий, ориентации на выполнение задач, моделирования и т.д.
- Необходимо внедрить механизмы последующих действий для обеспечения реализации политических решений, принятых по результатам работы заседаний ТРГ, Экономического форума и Руководящего совета. Для этого требуется укоротить и сделать более целенаправленными итоговые документы, которые должны содержать конкретные политические рекомендации и определять, насколько это возможно, осуществимость необходимых реформ, исполнителей, сроки и период их реализации и т.д.
- Следует сделать менее формальным формат проведения Экономических форумов как ключевых политических и оперативных совещаний, что может способствовать более значимым обменам, т.е. рассмотреть вопрос о переходе с формата конференции с официальными документами на формат подиумных дискуссий и обменов между странами.
- Всю документацию на английском и русском языках, включая презентации, исследования, базу данных экспертов и т.д. можно собрать на отдельном веб-сайте (например, www.speca.org еще не зарегистрирован) и сделать интерактивной, чтобы страны могли активно ею пользоваться и вносить свой вклад в ее пополнение.

5. Поддержка ООН

Вопрос:

Какой должна быть поддержка, оказываемая Региональными комиссиями ООН, в случае повышения ответственности стран? Что они должны делать больше или меньше?

Рекомендации:

- Деятельность СПЕКА должна быть сохранена и полностью включена в рабочие программы двух комиссий с выделением достаточных ресурсов, как кадровых, так и финансовых, с назначением и предоставлением полномочий специализированным координаторам.
- Офис СОНКА ЭСКАТО может быть расширен и в нем снова может располагаться совместный офис СПЕКА ЭСКАТО и ЕЭК ООН в рамках его функций.
- В качестве альтернативы страна могла бы предоставить помещение для размещения секретариата, в состав которого будет входить персонал, прикомандированный из стран-участниц СПЕКА.

- Региональные комиссии ООН через отделение ЭСКАТО ООН в Алматы могли бы рассмотреть возможность организации регулярных совещаний всех секретариатов многосторонних учреждений, работающих в Центральной Азии (в частности, ЦАРЭС, СПЕКА, Шанхайской организации сотрудничества и Евразийского экономического сообщества) для обсуждения направлений совместной работы и сотрудничества.

6. Финансирование

Вопрос:

Каким образом СПЕКА должна обеспечить финансирование своей деятельности и стать самодостаточной?

Рекомендации:

- Как обсуждалось выше, вопрос устойчивости ограничивается не финансами, а общим смыслом существования СПЕКА. Программа не обязательно должна быть большой структурой с большим финансированием для реализации проектов и/или временными мероприятиями по наращиванию потенциала, но вполне может быть небольшой стратегической платформой, которая уделяет основное внимание разработке и координации стратегической политики. Финансирование должно быть логически обосновано для достижения стратегических результатов. Тем не менее, средства необходимы для поддержки функционирования Платформы, секретариата (пусть даже и виртуального), проведения исследований, совещаний, отдельных семинаров по наращиванию потенциала и т.д.
- Две Региональные комиссии могли бы рассмотреть возможность привлечения средств через совместный Целевой фонд, а не отдельно в рамках своей другой деятельности, даже в пределах региона (подчеркнуто Казахстаном).
- Страны нужно поощрять к внесению взноса в такой Целевой фонд, даже если он будет небольшим и символическим, так как это будет означать их заинтересованность и вовлеченность. В конце концов, страны-участницы СПЕКА обладают крупными запасами полезных ископаемых, промышленным, сельскохозяйственным, человеческим, научным и техническим потенциалом для установления взаимовыгодных отношений и ускорения экономического развития в регионе (предложение Казахстана).

7. Отношения с другими

Вопрос:

Как СПЕКА может улучшить координирование своей деятельности с другими партнерами, включая агентства ООН, МФУ, научное и деловое сообщество?

Рекомендации:

- Координацию с другими агентствами ООН, в том числе, в ходе осуществления и последующей деятельности по ЦУР, следует обеспечить путем проведения более систематических и совместных совещаний между представителями ЕЭК ООН/ЭСКАТО и представителями таких учреждений, как ПРООН, РЦПДЦА ООН, ЮНИДО и МФУ (Всемирный Банк, АБР, ИБР и т.д.).
- СПЕКА могла бы организовать полугодовые или ежеквартальные совещания по координации/обмену информацией, в которых принимали бы участие секретариаты различных региональных организаций (ОЭС, ЦАРЭС, ШОС и др.) для обмена информацией об их текущей деятельности и улучшения координации.
- Рассмотреть вопрос о создании Консультативного совета или Ассоциации СПЕКА в составе членов научного и делового сообщества. Эти члены могут выступать в качестве экспертов, консультантов, представителей и т.д.
- Рассмотреть в рамках СПЕКА вопрос об организации инвестиционных форумов с участием представителей крупных национальных компаний, субъектов малого и среднего предпринимательства с целью стимулирования интеграции деловых сообществ в регионе (предложение Казахстана).