



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/ECE/1385
1 March 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пятьдесят шестая сессия
(Пункт 5 предварительной повестки дня)

МЕЖСЕКТОРАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЕЭК

Записка Исполнительного секретаря

Комиссия неоднократно подчеркивала важность межсекторального сотрудничества. В документе дается обоснование межсекторального подхода, характеризуются направления межсекторальной работы в ЕЭК, а также предлагаются механизмы стимулирования межсекторального сотрудничества и возможные направления будущей деятельности. Успех межсекторального подхода и сотрудничества зависит от приверженности ему, активного вовлечения в его реализацию всех заинтересованных сторон, а также от обеспеченности адекватными людскими и финансовыми ресурсами.

I. ОБОСНОВАНИЕ МЕЖСЕКТОРАЛЬНОГО ПОДХОДА

1. В процессе осуществления деятельности и принятия решений государственные власти и экономические субъекты все активнее реагируют на необходимость выработки межсекторальных подходов. В основе этой тенденции лежат два основных фактора. Первый фактор - это мощный и динамичный процесс экономической диверсификации и всевозрастающей специализации, который, хотя и в разном темпе, но совершенно определенно идет внутри стран и на межстрановом уровне и выходит с уровня регионов на глобальный уровень. Второй фактор - это растущая обеспокоенность проблемами экстернальностей, вызываемыми специализацией деятельности.

2. Специализация давно признана важным источником роста производительности и по-прежнему считается таковым теми, кто видит преимущества в минимизации вмешательства правительств в функционирование рыночной экономики. Рыночная система в целом является высокоэффективным механизмом координации деятельности множества специализирующихся в тех или иных областях экономических субъектов, но при этом существует и немало весомых примеров того, как рыночный механизм не справлялся из-за присутствия экстерналий с задачами, которые он был призван решить. Главным обоснованием межсекторальных и иных форм сотрудничества, опирающихся не только на рыночный механизм, служит неотложная необходимость решения проблемы экстерналий.

3. Экстерналии, или, как их иногда называют, внешние либо побочные эффекты, предполагают существование взаимозависимости между деятельностью предприятий, секторов и т.д. и возникают в тех случаях, когда часть издержек и благ, порождаемых деятельностью какого-либо предприятия, не соотносятся с осуществляющим ее предприятием или отдельным лицом. Если часть издержек такой деятельности предприятия приходится нести другим, как, например, это имеет место в случае загрязнения окружающей среды, реальные результаты этой деятельности предприятия будут завышенными в сравнении с тем, чем они были бы при отражении в рыночной цене продукта истинных издержек производства, и, наоборот, если производитель не может воспользоваться всеми благами, порождаемыми его деятельностью, получаемые им результаты не достигнут оптимального уровня.

4. Хотя вопрос об источниках экстерналий остается в какой-то мере дискуссионным, достигнуто широкое согласие в отношении того, что одним из основных источников является отсутствие четко определенных и могущих быть реализованными юридическими средствами прав собственности (чистый воздух, мир и спокойствие и т.д.). В этих случаях существуют веские основания для вмешательства правительств и применения других форм нерыночного сотрудничества в целях обеспечения более эффективного упорядочения частных и социальных издержек рыночной деятельности и создаваемых ею благ.

5. Однако процесс решения проблемы экстерналий, особенно негативных, к которым, например, относится загрязнение окружающей среды, в очень многих его аспектах является политическим процессом, так как он предполагает примирение противоположных интересов при определении того, кто будет нести бремя издержек по корректировке и как они будут распределяться. Те, кто желает ликвидировать негативную экстерналию (загрязнение), хотят сделать это как можно быстрее, а те, кто должен корректировать свою деятельность, желают отсрочить этот процесс, чтобы

минимизировать обесценение своего основного капитала. Как следствие, примирять эти позиции путем проведения консультаций и заключения, в конечном счете, соответствующих договоренностей приходится правительствам. Как представляется, в реальной политической практике демократических обществ существование своего рода механизма постепенного решения проблем экстернальностей является скорее правилом, чем исключением.

6. Признанием выгод специализации является и факт существования в правительственных структурах отдельных функциональных или отраслевых министерств, при этом ключевую координирующую роль играют премьер-министры или кабинеты министров. Формирование сильной "секторальной самоидентификации" внутри структуры органов государственного управления затрудняет правительствам задачу по урегулированию конфликта интересов по поводу издержек по принятию корректировочных мер.

7. Другой способ представления конфликта интересов между экономическими субъектами в процессе решения проблем экстернальностей предполагает его рассмотрение под углом зрения прав. Так, например, при некоторых видах корректировок права трудящихся на защиту своих рабочих мест и доходов могут входить в противоречие с правами других граждан на защиту от экологических опасностей и опасностей, угрожающих здоровью. И в этом случае в условиях демократии балансирование прав различных групп в сущности является задачей политического процесса.

8. Совершенно очевидно, что правительства должны учитывать растущую осведомленность общества о связанных с экстернальностями правах в сфере публичной политики. Их первой реакцией, было, в частности, создание или укрепление таких специальных институтов, как министерства по охране окружающей среды и службы здравоохранения. Известна и другая форма реагирования, выражающаяся в содействии сотрудничеству отраслевых учреждений, действующих в одной области, но придерживающихся разных подходов ввиду несовпадения интересов подведомственных им структур; такое сотрудничество нередко обеспечивается за счет создания межминистерских целевых групп или комитетов для обмена информацией и обсуждения альтернативных подходов к политике. Наконец, когда различие интересов приводит к возникновению политических дилемм, в качестве арбитра приходится выступать директивным органам самого высокого уровня, обычно - канцелярии премьер-министра.

9. Как представляется, в настоящее время межсекторальный характер приобретают все больше сфер, в которых принимаются общественно значимые решения. В процессе выработки таких решений необходимо учитывать различные аспекты общественного

интереса, а также соотношение властных возможностей различных групп, которым придется нести бремя издержек, связанных с уменьшением или ликвидацией негативных экстерналий. Важным аспектом решения о распределении издержек является период, предусмотренный для осуществления корректировок.

10. Для решения таких политических дилемм директивные органы используют целый набор средств: правовые средства (принятие нового законодательства и нормативных актов); экономические инструменты (использование налогов для изменения уровня относительных цен на промежуточные товары, конечные продукты и услуги); различные варианты политики стимулирования новых технологий, а также изменение структур производства и потребления, в том числе структуры энергопотребления и пропорций в структуре различных видов транспорта. При выборе тех или иных политических инструментов частично учитываются технические соображения и интересы и мнения различных причастных министерств. Но в условиях демократической системы необходимо также учитывать опасения и интересы избирателей. Поэтому при принятии того или иного решения в порядке реагирования, скажем, на экологические проблемы в конкретном секторе необходимо с достаточным вниманием относиться и к другим секторам, чтобы избежать внезапного перекладывания на них тяжелого бремени издержек по корректировочным мерам. Такой подход, например, применяется при установлении пределов выбросов загрязняющих веществ или при изменении стандартов на продукцию и оборудование в отдельных отраслях.

11. Процесс принятия правил и нормативных предписаний с целью ликвидации или интернализации экстерналий и с должным учетом необходимости соблюдения принципа постепенности идет не только в странах, но и на международном уровне. Деятельность ЕЭК дала немало примеров такого международного процесса: под ее эгидой подписано значительное число транспортных соглашений и природоохранных конвенций, предусматривающих переходный период. Кроме того, в ходе переговоров иногда обсуждаются меры по поддержке тех стран, для которых издержки регулирования будут наиболее высокими ввиду сложившегося в них первоначального положения в соответствующей сфере. Таким образом, на международном уровне межсекторальное сотрудничество имеет такое же важное значение, поскольку оно направлено на обеспечение того, чтобы при принятии любого нормативного акта для одного сектора принимались во внимание положение, проблемы и интересы других секторов в других затрагиваемых им странах.

12. Все большее число международных норм и конвенций нацелено не только на интернализацию экстерналий, но и на недопущение искажений в международной торговле и перекосов, отражающихся на национальной конкурентоспособности.

Например, региональные и общемировые стандарты в автомобилестроении обязывают создателей автомобилей соблюдать предельные нормы выбросов загрязняющих веществ и в то же время не позволяют странам под видом природоохранных мер применять те или иные формы протекционизма.

13. Кроме того, усложнение систем производства и усиление их взаимосвязи с другими секторами на национальном и международном уровнях привели к расширению деятельности, связанной с некоторыми общественными благами, что не только усилило межсекторальные подходы, но и повлияло на результативность функционирования рыночной экономики в целом. Имеются в виду постепенное изменение нормативных условий (особенно в том, что касается конкурентной политики, трудового законодательства, налоговых мер, норм качества, природоохранных стандартов), внедрение стандартов на информационно-коммуникационные технологии и введение стандартных норм для обеспечения рациональности и честности при оказании страховых и финансовых услуг, связанных с производством, инвестициями и торговлей. Расширение и интеграция экономической деятельности в условиях международной конкуренции во многом происходит за счет стимулирующего влияния рыночных сил, а также благодаря опоре на международное сотрудничество в деле улучшения общих институциональных условий для ведения предпринимательской деятельности. Компании извлекают пользу и из деятельности таких посреднических (государственных и частных) структур, как профессиональные ассоциации, советы по инвестициям и поощрению торговли и всевозможные местные органы, которые тоже находятся в контакте с министерствами, отвечающими за формирование корпоративной среды (торговля и промышленность, финансы, окружающая среда, труд, транспорт и т.д.).

14. Как и процесс регулирования экстерналистностей, такая усиливающая межсекторальный подход деятельность по развитию потенциала предприятий выходит за национальные границы и становится более результативной в условиях международного сотрудничества. В контексте региона ЕЭК особенно важно более эффективно расширять рамки этой деятельности за счет охвата ею стран с переходной экономикой. Такой подход включает в себя два аспекта - поддержание условий, способствующих созданию и росту предприятий, посредством использования соответствующих нормативных инструментов, стимулов, информации и коммуникационных инфраструктуры и средств и поддержку предприятий путем их консультирования и обмена опытом успешной деятельности по управлению предприятиями и реализации стратегий. Этот двухуровневый подход может быть усилен за счет расширения сотрудничества международных организаций, активно занимающихся поддержкой развития предпринимательства в Европе, и консультативных советов по предпринимательству или других подлинных представителей деловых кругов региона ЕЭК.

II. НАПРАВЛЕНИЯ ПРОВОДИМОЙ В ЕЭК МЕЖСЕКТОРАЛЬНОЙ РАБОТЫ

a) Транспорт и окружающая среда

15. Транспорт необходим для надлежащего осуществления и развития экономической деятельности, для производства и распределения товаров и услуг и торговли. Поэтому в минувшие десятилетия транспорт был основой основ экономического развития стран - членов ЕЭК и содействовал экономическому процветанию и социальному благополучию их граждан. Он, в частности, играл крайне важную в стратегическом плане роль в открытии периферийных и изолированных стран и районов ЕЭК и в их интеграции в национальную, европейскую и/или мировую экономику. Транспорт сам стал важным направлением экономической деятельности, а автомобилестроение в настоящее время является одной из важнейших и наиболее динамично развивающихся отраслей во многих странах ЕЭК. Благодаря облегчению международных перевозок он также играет ведущую роль в экономическом развитии и интеграции региона ЕЭК в целом.

16. В то же время развитие транспорта привело к возникновению в регионе ЕЭК серьезных экологических и здравоохранительных проблем. Действительно, транспортные средства являются потребителями энергии и источниками загрязнения воздуха, воды, почвы и морской среды, а также шума и вибраций. Положение усугубляют пробки на дорогах, особенно в крупных городских зонах и вдоль основных транспортных коридоров в странах ЕЭК. Беспокорство вызывает и шум вблизи аэропортов. В регионе ЕЭК доля транспорта в общем объеме конечного потребления энергии велика и непрерывно возрастает. Объекты транспортной инфраструктуры, с одной стороны, крайне необходимы для развития центрально- и восточноевропейских, а также периферийных стран ЕЭК, а с другой - оказывают неблагоприятное влияние на окружающую среду.

17. Среди всех видов внутреннего транспорта наибольшее воздействие на окружающую среду в плане потребления энергии и загрязнения воздуха, безусловно, оказывает автотрожный транспорт. На автомобильные перевозки приходится значительная доля выбросов загрязняющих веществ, при этом эмиссия большей части этих загрязняющих веществ происходит в городских районах.

18. В связи с этим встает проблема создания устойчивой транспортной системы, служащей как потребностям роста экономической деятельности, так и интересам защиты окружающей среды. ЕЭК вносит большой вклад в решение этой проблемы главным образом путем разработки и непрерывного обновления своего свода юридически

обязательных международных соглашений и конвенций в области транспорта и окружающей среды.

19. В области транспорта Всемирным форумом для согласования правил в области транспортных средств (РГ.29), ранее именовавшимся Рабочей группой по конструкции транспортных средств, был разработан ряд включенных в приложения к так называемому Соглашению 1958 года правил ЕЭК, которые устанавливают конкретные предельные уровни эмиссии для различных газообразных загрязнителей и шума, а также требования в отношении энергопотребления. Эти правила ЕЭК постоянно обновляются с учетом наилучшей имеющейся технологии и потребностей общества в усилении защиты окружающей среды. Установленные в последних действующих правилах ЕЭК для транспортных средств уровни выбросов загрязнителей значительно ниже уровней, которые были предусмотрены в правилах, действовавших тридцать лет назад. РГ.29 в будущем будет заниматься разработкой глобальных правил, которые, как предполагается, позволят еще в большей мере снизить предельные уровни выбросов от механических транспортных средств и внедрить в практику новые, более экологичные виды топлива.

20. ЕЭК также играет важную роль в развитии экологически более рациональных видов перевозок, например железнодорожных, по внутренним водным путем и комбинированных, и разработала с этой целью ряд соответствующих правовых документов.

21. Что касается окружающей среды, то в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и восьми протоколах к ней установлены требования и предельные уровни в отношении общих объемов выбросов газообразных загрязнителей от всевозможных источников и секторов, включая транспортный. Существенно сократить транспортные выбросы загрязнителей в Европе позволит после его полного осуществления Протокол по борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном. Он также устанавливает жесткие предельные величины для конкретных источников выбросов (включая легковые и грузовые автомобили) и требует применения наилучших имеющихся методов для поддержания выбросов на низком уровне. В принятых вместе с Протоколом руководящих документах описан целый ряд методов борьбы с загрязнением и экономических инструментов для сокращения выбросов в соответствующих секторах, включая транспортный.

22. В Конвенции ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте предписываются меры и процедуры, направленные на предотвращение, ограничение или уменьшение любых значительных неблагоприятных воздействий на окружающую среду, которые могут быть вызваны намечаемой деятельностью, например в

области транспорта. Кроме того, для обеспечения учета проблем окружающей среды и здоровья в политике, планах и программах секторов экономики, включая транспортный, ЕЭК разрабатывает сейчас в рамках этой конвенции юридически обязательный документ по стратегической экологической оценке.

23. Таким образом, нормативная работа ЕЭК выступает важным средством уменьшения связанных с транспортом экологических экстерналий и в дальнейшем может совершенствоваться. Однако сохраняется ряд причин для беспокойства. В частности, уменьшение объема потребления энергии новыми транспортными средствами, достигнутое с помощью технологий и нормативного регулирования, во многом сведено на нет резким увеличением в регионе ЕЭК в последние годы числа транспортных средств и мощности их двигателей. Эта проблема потребует проведения дополнительных технологических исследований, в том числе по новым более экологичным топливам и двигателям, а также внедрения экономических стимулов для поощрения использования транспортных средств с малыми объемами потребления и более широкого применения решений, связанных с транспортным и городским планированием. Это также предполагает перераспределение части объема грузовых перевозок, осуществляемых автодорожным транспортом, в пользу других видов внутреннего транспорта. Такое изменение пропорций между видами транспорта - задача нелегкая, и ее решение требует значительного повышения их эффективности и надежности, а также улучшения поддерживающей инфраструктуры.

24. С учетом этих проблем и в целях выработки более широкой и более комплексной политической основы было организовано два процесса.

25. Во-первых, в 1997 году ЕЭК организовала в Вене Региональную конференцию по транспорту и окружающей среде, ставшую первым международным форумом, на котором собрались вместе министры и высокопоставленные должностные лица из обоих секторов. Конференция приняла Декларацию, в которой правительства стран ЕЭК "обязались уменьшить негативное воздействие транспортной деятельности на окружающую среду и здоровье человека посредством стимулирования мер по обеспечению таких объемов и систем перевозок, которые были бы совместимы с задачами устойчивого развития". С этой целью в Декларации изложена всеобъемлющая стратегия, предусматривающая: стимулирование использования в меньшей степени загрязняющих окружающую среду транспортных средств и топлив, содействие внедрению эффективных транспортных систем, охрану экологически уязвимых районов, содействие устойчивому развитию городского транспорта, повышение безопасности перевозок опасных грузов, предотвращение загрязнения вод и совершенствование планирования землепользования. Конференция также приняла Программу совместных действий (ПСД), в которой в общих

чертах характеризуются действия, которые должны быть предприняты на национальном и региональном уровнях в каждой из охватываемых Стратегией областей. Для целей осуществления Программы и контроля за ее реализацией создан механизм последующих действий. Проведение общего мониторинга и последующего контроля обеспечивает Совместное совещание ЕЭК по транспорту и окружающей среде, в состав которого входят члены Бюро Комитета по внутреннему транспорту и Комитета по экологической политике, а также представители других европейских и международных учреждений, играющих ведущую роль в реализации некоторых элементов ПСД, требующих регионального сотрудничества. Для оказания содействия в выполнении этой задачи создана Специальная группа экспертов. Кроме того, после Конференции страны ЕЭК назначили национальные координационные центры по транспорту и окружающей среде для обеспечения последующего контроля на национальном уровне.

26. Во-вторых, в 1999 году на состоявшейся в Лондоне третьей Конференции на уровне министров "Окружающая среда и здоровье" была принята Хартия по транспорту, окружающей среде и здоровью, в которой участвовавшие страны-члены подтвердили свою приверженность делу обеспечения устойчивого развития транспорта в интересах здоровья и окружающей среды. ЕЭК играет активную роль в осуществлении мониторинга и выполнении Плана действий Хартии, поскольку ей было предложено представить вместе с ВОЗ доклад с обзором соответствующих международных мер реагирования, принятых до настоящего времени в областях, имеющих первостепенное значение для устойчивого развития транспорта в интересах окружающей среды и здоровья населения, а также с рекомендациями о дальнейших действиях в этих областях. Эти рекомендации предусматривают подготовку нового правового документа с акцентированием внимания на учете проблем окружающей среды и здоровья в транспортной политике и в процессе принятия решений и на дальнейшем совершенствовании существующих международных документов, а также налаживание более тесного сотрудничества с другими организациями и исполнителями проектов. Предполагается, что решения о дальнейших шагах будут приняты в мае 2001 года в Женеве на совещании высокого уровня, в котором примут участие министры транспорта, окружающей среды и здравоохранения или их представители.

b) Энергетика и окружающая среда

27. Проблема состоит в том, чтобы обеспечить, с одной стороны, долговременные и надежные поставки энергии при разумном уровне цен, а с другой - защиту здоровья человека и окружающей среды.

28. Ископаемые топлива (нефть, природный газ и уголь), за счет поставок которых в настоящее время удовлетворяется примерно 85% всех энергопотребностей региона ЕЭК, являются сегодня одними из главных источников трех серьезнейших проблем, связанных с загрязнением воздуха - глобального потепления (глобальная проблема), кислотных дождей (трансграничная проблема) и городского смога, или тропосферного озона (локальная или региональная проблема). Кроме того, некоторые нефтепродукты, начавшие играть большую роль в жизни населения ЕЭК и используемые главным образом в транспортном секторе, содержат или выделяют при химических превращениях воздушные токсиканты. Системы энергоснабжения могут также самым разнообразным образом влиять на состояние земельных и водных ресурсов и способствовать их деградации. Кроме того, на предприятиях атомной энергетики образуется большое количество радиоактивных отходов, которые будут представлять опасность для людей на протяжении тысяч лет.

29. В нынешних и прогнозируемых рыночных условиях энергообслуживание будет продолжать обеспечиваться за счет ископаемых топлив. Согласно прогнозам целого ряда организаций на протяжении большей части XXI столетия нефть, природный газ и уголь, скорее всего, будут оставаться опорой глобальных систем энергоснабжения. Если исключить гидроэнергию, то к середине этого столетия доля топлив, альтернативных ископаемым, вряд ли превысит 20% общего объема энергоснабжения.

30. Решающая роль энергии в достижении устойчивого развития, в том числе экологической устойчивости, пользуется широким признанием со стороны правительств, промышленности, экологистов и широких слоев общественности во всем мире.

31. В регионе ЕЭК для содействия устойчивому развитию энергетики необходимо поддерживать четыре основные направления политики.

32. Во-первых, существует огромный потенциал для снижения энергоемкости и повышения энергоэффективности. Уникальная историческая возможность превратить этот потенциал в богатство, несмотря на многочисленные трудности, имеется у стран с переходной экономикой. В западных странах, несмотря на уже достигнутый относительно высокий уровень энергоэффективности, необходимо предпринимать новые усилия для ускорения ее роста исходя если не из экономических, то хотя бы экологических соображений.

33. Во-вторых, в тех случаях, когда деятельность, связанная с производством и потреблением энергии, причиняет вред здоровью человека и окружающей среде, необходимо надлежащим образом интернализировать эти издержки, нередко называемые

экстернальностями, путем применения соответствующего регуляционного подхода или использования экономических инструментов и налоговых мер. Для тех стран ЕЭК, которые ставят перед собой цель улучшить свои экологические показатели, вопрос об интернализации экологических издержек и о наилучших методах ее осуществления имеет непосредственное значение. Многим восточноевропейским странам и странам СНГ с переходной экономикой можно и нужно начать с мер по обеспечению: решения проблемы неоплаты счетов энергопредприятий за поставленную энергию; продолжения проведения рыночных реформ; повышения цен на энергию - вначале до экономически обоснованного уровня; внедрения соответствующих структур тарифов для недопущения перекрестного субсидирования; предоставления социальных гарантий тем группам населения, которые меньше всех подготовлены к дальнейшему росту цен на энергию.

34. В-третьих, необходимо поддержать переход на наиболее экологичные виды энергоресурсов. Особую важность в этой связи имеет нарастающая тенденция к использованию природного газа, который в сегодняшних условиях является тем топливом, на котором следует останавливать выбор. Будучи более экологичным по сравнению с другими видами ископаемого топлива, он может в долгосрочной перспективе помочь перейти от нынешней структуры топливного баланса к более устойчивой. Поэтому важно во всем регионе поощрять инвестиции в газовую промышленность и содействовать созданию газораспределительных сетей. Кроме того, еще одним важным средством содействия изменению пропорций между различными энергоносителями в сфере энергопотребления является варьирование уровней их относительных цен путем налогообложения. Однако задача по формированию общего подхода к налогообложению энергии является исключительно сложной ввиду значительных межстрановых различий в структуре и уровне налогов и в структуре производства и потребления энергии, а также вследствие возможного влияния налогообложения на международную конкурентоспособность.

35. Заменить одним лишь природным газом все остальные традиционные источники энергоснабжения невозможно, и странам было бы неразумно делать ставку только на какой-то один вид топлива как на средство удовлетворения своих энергетических потребностей. В этих условиях значительную роль в удовлетворении энергопотребностей стран ЕЭК будут продолжать играть нефть и уголь. Поэтому для обеспечения их большей экологической приемлемости, являющегося четвертым направлением работы, важно уделять внимание совершенствованию технологий их добычи и использования, выделяя на это соответствующие средства. В частности, с удвоенной энергией нужно продолжать работу по внедрению в странах с переходной экономикой передовых технологий сжигания угля.

36. Через посредство Комитета по устойчивой энергетике и связанных с ним органов и благодаря осуществляемой ими деятельности ЕЭК выполняют функцию форума по обсуждению этих направлений политики и поддержки процесса ее реализации с помощью конкретных инициатив и проектов. Для выполнения этой задачи она содействует налаживанию сотрудничества и партнерства между различными субъектами гражданского общества и заинтересованными группами, применяя свой multidisciplinary подход и пользуясь поддержкой участвующих в деятельности форума секторальных групп. Наглядным примером такого сотрудничества и multidisciplinaryности является Форум широкого круга заинтересованных сторон, организованный ЕЭК в 2000 году в качестве регионального вклада в девятую сессию Комиссии по устойчивому развитию, которая в этом году будет заниматься рассмотрением проблем энергетике и окружающей среды. На Форум собрались разработчики правительственной политики, представители частного сектора и НПО, которые обсудили ключевую роль энергетике, уделив особое внимание i) энергоёмкости и энергоэффективности и ii) установлению цен на энергию, субсидированию и интернализации экстерналист. Именно последняя тема составляет основу начавшегося сотрудничества между Комитетом по устойчивой энергетике и Комитетом по экологической политике, которые решили создать Совместную целевую группу по окружающей среде и энергетике. Задача Целевой группы состоит в разработке для директивных органов руководящих принципов реформирования системы ценообразования на энергию в целях содействия устойчивому развитию энергетике.

c) Торговля, окружающая среда и лесоматериалы

37. Леса являются одной из важнейших экосистем мира и занимают около 40% площади региона ЕЭК. Они имеют исключительно важное значение для защиты окружающей среды и в то же время являются для многих людей в сельских районах источником доходов и занятости. Темпы роста объемов торговли лесопродукцией неизменно превышают темпы роста ее производства и потребления. Поэтому проблема состоит в содействии развитию торговли лесоматериалами и продуктами их переработки при одновременном обеспечении устойчивого управления лесами. Для этого требуется взаимоувязывание политики в сфере торговли, в области окружающей среды и лесном секторе.

38. Изменения в торговой политике, особенно либерализация, повлияют на долговременное структурное развитие лесного и лесоперерабатывающих секторов в регионе ЕЭК. Влиять на этот сектор будет и экологическая политика, проводимая на глобальном и региональном уровне, поскольку при ее осуществлении будут выдвигаться все более жесткие требования в отношении устойчивого воспроизводства лесных ресурсов. Лесная политика, в свою очередь, также оказывает непосредственное влияние

на окружающую среду (например, отведение некоторых территорий под зоны сохранения биоразнообразия), а также на международную конкурентоспособность лесного сектора соответствующей страны.

39. Вопрос о том, как согласовать политику в эти трех секторах, давно является предметом жарких дискуссий на различных форумах. С тем, что необходимо обеспечить совместимость торговой политики и экологической политики, которые влияют на состояние лесного сектора, и что определенную роль как добровольный рыночный инструмент содействия устойчивому управлению лесами должна играть сертификация, согласны все. Однако между странами и между различными субъектами сектора по-прежнему существуют глубокие разногласия, частично обусловленные тем, что на политическом уровне обсуждение сложных проблем ведется в условиях отсутствия достаточной общей основы для анализа основных аспектов.

40. Как орган, обладающий компетентностью в областях торговли, окружающей среды и лесоматериалов, ЕЭК располагает хорошими возможностями для того, чтобы вместе с соответствующими межправительственными органами вносить свой вклад в проведение анализа положения и разработку политических рекомендаций по вышеупомянутым проблемам. С учетом этого Комитет ЕЭК по лесоматериалам провел в Женеве предварительные консультации с секретариатами двух других заинтересованных комитетов, занимающихся проблемами торговли и окружающей среды, а также с соответствующими НПО. Основная задача заключается в изучении последствий выбора различных вариантов политики для лесов, окружающей среды и структуры торговли этого сектора. Могли бы быть охвачены следующие вопросы: снижение тарифов на лесопродукцию и/или сельскохозяйственные продукты; значительное увеличение лесных площадей, отводимых под зоны сохранения биоразнообразия; ужесточение условий (например, экспортные ограничения или экомаркировка) для ведения торговли тропической древесиной.

d) Статистика

41. Статистическая деятельность является межсекторальной почти по определению. На практике разработка данных ведется для их последующего использования во всех областях политики. В каждой стране всеобъемлющая система соответствующей экономической и социальной информации является ключевым компонентом надлежущего управления. Поэтому статистика - мощное средство для осуществления межсекторальной деятельности в сфере политики. Для последовательного проведения межсекторальных диалога и политики требуются множества данных, базы данных и показатели, сформированные на основе согласованных и последовательных статистических

концепций, определений и классификаций. Фундаментальным условием выработки комплексной и последовательной политики является стандартизация и интеграция баз данных. Показатели все чаще используются в сфере политики для выработки, мониторинга и оценки последствий политики.

42. Лучший пример этого процесса - разработка национальных счетов, являющихся логично выстроенной агрегатной базой для измерения экономических богатства и результатов путем использования набора данных и показателей, которые раньше были неоднородными и несопоставимыми.

43. Следует отметить, что вкладу статистики в решение проблемы межсекторальности активно содействовал и служил ему прочной основой международно ориентированный подход. На международном уровне общая логичность политической позиции или же непоследовательность политики проявляются со всей очевидностью. По мере развития международной экономической интеграции и глобализации рынков отмечается прогресс в работе, связанной с представлением данных о национальных счетах и обеспечением их высокого качества. Неординарным примером поддержки процесса региональной интеграции статистическими средствами является роль статистической деятельности в поддержании Европейского денежного союза с опорой на маастрихтские критерии. Принятие международных стандартов также оказало решающее влияние на процесс перехода к рыночной экономике.

44. Последовательный комплексный подход, применяемый в отношении национальных экономических счетов, можно применять и к экологическим, социальным и другим спутным счетам в таких сферах, как строительство жилья, здравоохранение, развитие и т.д.

45. Задача по гармонизации понятий, определений и классификаций и по созданию базы для интеграции различных данных и источников данных обычно возлагается на национальные статистические службы, структурно входящие в состав национального статистического управления. Эти управления поддерживают тесные взаимосвязи и сотрудничают на международном уровне через сеть глобальных и региональных статистических учреждений типа Статистической комиссии Организации Объединенных Наций и Конференции европейских статистиков - основного вспомогательного органа ЕЭК. Привлечение таких важных субъектов национального и международного уровней к межсекторальной работе имеет существенно важное значение для повышения степени осведомленности об основных проблемах развития, их анализа и формулирования просвещенной политики. В этой связи следует заметить, что сопоставление стандартных показателей безработицы и увязывание целей занятости с более широкими

экономическими и социальными задачами стало возможным лишь после того, как статистические управления начали играть ведущую роль в сборе и распространении данных трудовой статистики и использовании стандартизированных выборочных обследований рабочей силы.

46. Конференция европейских статистиков уделяет значительное внимание межсекторальным программам политического характера. Наглядным свидетельством такого растущего интереса являются внедрение новой системы национальных счетов, особенно в странах с переходной экономикой, разработка сателлитных счетов в области окружающей среды и комплексное представление программ статистической работы основных международных организаций, действующих в регионе ЕЭК.

47. Существенно важное значение для расширения и углубления межсекторальной деятельности ЕЭК имеет создание интегрированной межсекторальной базы данных. Аналогичный процесс идет на уровне стран, где проводится работа по укреплению и обеспечению лучшей согласованности национальных статистических систем с целью создания возможностей для сопоставления данных и показателей при их многообразном и всестороннем использовании в целом ряде секторов для целей политики. Предварительным условием эффективности этого процесса является диалог между пользователями и разработчиками данных на национальном и международном уровне.

III. ПРОЦЕССЫ И МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ МЕЖСЕКТОРАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

48. Выше, в части II, наглядно показано, что сферы компетенции ЕЭК тесно связаны с основными межсекторальными проблемами. Кроме того, она располагает специализированными межправительственными органами, которые изучают эти проблемы под разным углом зрения. Таким образом, ЕЭК располагает хорошими возможностями для того, чтобы играть важную роль в процессе регионального сотрудничества по межсекторальным вопросам, имеющим важное значение для устойчивого развития.

49. Межсекторальное сотрудничество в странах региона развивается поступательно. В связи с усугублением проблем, затрагивающих широкие слои общества (особенно проблем, связанных с экологическими опасностями и опасностями, угрожающими здоровью человека), и ростом внимания общественного мнения к этим проблемам усилиями правительств достигнут важный прорыв в деле их решения. Он стал результатом принятия важных мер для преодоления препятствий, внутренне присущих процессу межсекторального сотрудничества.

50. Первое препятствие - это уже упоминавшееся выше в части I несовпадение интересов различных секторов, участвующих в решении межсекторальной проблемы. Вторым препятствием является культура, которая сформировалась в учреждениях, занимающихся секторальными проблемами. Каждое учреждение обычно сосредоточивает внимание прежде всего на своих традиционных сферах ответственности и, следовательно, относится к последствиям, наступающим вне этих сфер, с меньшим вниманием. Кроме того, ввиду ограниченности персонала и бюджетных средств предприятие дополнительных усилий с целью формирования нового взгляда на рассматриваемые проблемы и налаживания отношений с новыми заинтересованными партнерами может быть сопряжено с трудностями. Третье препятствие - это сложность межсекторального сотрудничества, обусловленная наличием у этого процесса административного аспекта: он предполагает участие различных структур и различных органов, относящихся к разным уровням управления. Положение осложняется тем, что участие последних в процессе принятия решений требует деликатного поиска компромиссов и, в конечном счете, - арбитражного вмешательства.

51. Прорыв на уровне стран, несмотря на препятствия, сопровождается аналогичным прогрессом на международном уровне. ЕЭК в значительной мере содействует продвижению межсекторального сотрудничества, в отношении которого ею уже накоплен определенный опыт, в том числе и благодаря причастности к трем следующим процессам: она занималась организацией и выполнением решений Венской конференции по транспорту и окружающей среде, участвовала в последующих действиях в связи с Лондонской хартией по транспорту, окружающей среде и здоровью и обеспечила внесение регионального вклада в девятую сессию Комиссии по устойчивому развитию, центральными темами которой будут устойчивая энергетика и устойчивый транспорт.

52. Венская конференция дала толчок межсекторальному сотрудничеству на национальном уровне и способствовала назначению координационных центров по транспорту и окружающей среде в 44 странах ЕЭК. На международном уровне она содействовала началу осуществления или усилению ряда видов деятельности с участием международных организаций, включая ЕЭК, которые выполняют в ней роль ведущих участников деятельности. Наконец, ЕЭК, выполняя свою роль координатора общего мониторинга Программы совместных действий, создала ряд механизмов и инструментов для обмена национальным и региональным опытом и передовыми практическими знаниями, в том числе учредила Совместное совещание по транспорту и окружающей среде и подотчетную ему Специальную группу экспертов по транспорту и окружающей среде; внедрила практику подготовки к их совещаниям докладов ведущих участников

деятельности и национальных координационных центров; создала Web-страницу ЕЭК для облегчения доступа к информации об этих мероприятиях.

53. Проведению консультаций между заинтересованными министерствами трех секторов также содействует совместный доклад ЕЭК/ВОЗ, о котором упоминалось выше в пункте 26 в связи с действиями по выполнению Лондонской хартии по транспорту, окружающей среде и здоровью и который должен позволить странам ЕЭК согласовать на национальном уровне свою позицию до проведения совещания ЕЭК на высоком уровне, где будут приняты решения о дальнейших действиях.

54. Наконец, важным шагом вперед в деле международного сотрудничества стало принятие политического заявления на Форуме широкого круга заинтересованных сторон по устойчивой энергетике, так как это заявление охватывает целый ряд проблем, связанных с устойчивым производством и использованием энергии, и было совместно согласовано должностными лицами правительств и представителями частного сектора и НПО региона ЕЭК.

55. Из этого опыта можно извлечь выводы относительно того, какими могут быть формы организации и дальнейшего развития межсекторального сотрудничества в рамках ЕЭК, какого рода институциональные механизмы можно использовать, как распределять и/или мобилизовывать ресурсы и какими могут быть возможные направления такого сотрудничества.

56. Толчок к осуществлению межсекторального сотрудничества зачастую дают решения, которые принимаются той или иной организацией на самом высоком уровне и впоследствии одобряются, как это было в случае ЕЭК, соответствующими основными вспомогательными органами (ОВО). Так обстояло дело при организации Конференции министров по транспорту и окружающей среде, когда ЕЭК приняла соответствующее решение в соответствии с предложением, содержащимся в Повестке дня на XXI век, а затем Комитет по внутреннему транспорту одобрил его при поддержке Комитета по экологической политике. Межсекторальное сотрудничество может начать осуществляться и по инициативе того или иного ОВО, который поднимает вопрос межсекторального характера, признаваемый впоследствии полезным, актуальным и заслуживающим приоритетного внимания также и другими ОВО. Так развивались события при учреждении недавно созданной совместной целевой группы по руководящим принципам ценообразования на энергию. Наконец, инициатива может исходить от двух или большего числа отделов секретариата, соглашающихся с тем, что конкретный межсекторальный вопрос имеет важное значение для ЕЭК и должен быть включен в программу работы соответствующих ОВО. В этом случае перед отделами встает задача

донести важность вопроса до своих ОВО, с тем чтобы он был включен в программу работы и начал совместно рассматриваться. В любом случае важное значение имеет проведение заинтересованными ОВО тщательного обсуждения соответствующего вопроса с той целью, чтобы можно было разработать общее обоснование и достичь общего понимания последствий такой инициативы, согласовать предстоящие мероприятия и определить пути и средства сотрудничества в целях их успешного проведения.

57. Рассматриваться могут несколько видов механизмов сотрудничества: совместные совещания заинтересованных ОВО и их бюро; создание совместной группы экспертов или целевой группы под их эгидой; делегирование одного из членов ОВО на совещание другого ОВО; осуществление конкретных проектов и проведение их мониторинга совместными усилиями. Любой из таких новых видов межсекторальной деятельности должен включаться в программу работы заинтересованных отделов и ОВО и обеспечиваться надлежащими людскими и финансовыми ресурсами. Кроме того, директора соответствующих отделов, которые участвуют в данном виде межсекторальной деятельности, должны нести совместную ответственность за ее координацию.

58. Кроме того, ЕЭК развивает деятельность, направленную на поощрение партнерства между государственным и частным секторами как средства ускорения процессов перехода и развития в регионе. Поскольку сейчас в таком партнерском сотрудничестве все шире участвуют представители сразу нескольких секторов, его можно использовать как средство усиления межсекторального подхода и сотрудничества.

59. Что касается направлений дальнейшей работы по межсекторальным вопросам, то следует активно продолжать процессы, находящиеся на продвинутой стадии.

- i) По Венскому процессу в 2002 году будет проведен среднесрочный обзор, который даст возможность при оценке прогресса сосредоточить внимание на ряде специально отобранных приоритетных областей, охваченных в Программе совместных действий, и внести предложения о дальнейших ориентирах и деятельности в этих областях.
- ii) В фокусе деятельности, связанной с Лондонским процессом, будут находиться те рекомендации совместного доклада ЕЭК/ВОЗ, которые будут приняты на совещании высокого уровня по вопросам транспорта, окружающей среды и здравоохранения.

60. В тех случаях, когда новые сферы приложения усилий уже изучаются, а деятельность в них пока еще не осуществляется, соответствующим органам и секретариату необходимо стимулировать процесс налаживания межсекторального сотрудничества. Это касается целевой группы по руководящим принципам ценообразования на энергию и проекта "Голубой коридор" (создание заправочных станций для работающих на газе грузовых автомобилей вдоль важнейшего общеевропейского коридора Восток-Запад).

61. Наконец, можно рассмотреть новые направления межсекторального сотрудничества и деятельности. К ним относятся:

- i) дальнейшее уточнение взаимосвязей а) между трансграничной деятельностью по выполнению транспортной программы, особенно связанной с Конвенцией МДП, и деятельностью СЕФАКТ, касающейся таможенных стандартов и процедур; б) между деятельностью в рамках программы по населенным пунктам, связанной с созданием систем регистрации земель, и осуществляемой в рамках программы развития торговли, промышленности и предпринимательства деятельности по содействию развитию рынка недвижимости в странах с переходной экономикой;
- ii) вовлечение участников деятельности ЕЭК в области энергетики и транспорта в процессы обзора результативности природоохранной деятельности и реализации природоохранных конвенций ЕЭК, касающихся энергетики и транспорта;
- iii) объединение существующих статистических баз данных ЕЭК на многосекторальной основе.

IV. ВЫВОДЫ

62. На основе уже накопленного опыта ЕЭК может и впредь задавать существенные ориентиры и совершенствовать процессы в интересах развития межсекторального сотрудничества как в областях, где уже достигнут значительный прогресс, так и в областях, где существует мощный, но пока еще не используемый потенциал.

63. Предполагается, что на совещании за "круглым столом" по проблемам энергетики, транспорта и окружающей среды, которое будет организовано во время ежегодной сессии Комиссии, будут присутствовать председатели заинтересованных ОВО, директора соответствующих отделов секретариата ЕЭК и представители стран, обладающих

значительным опытом применения межсекторального подхода. Представителям каждого сектора будет предложено высказать свое мнение по основным из рассматриваемых проблем, по поводу межсекторальных связей, которые нужно наладить для решения этих проблем, и о наиболее подходящих формах сотрудничества как внутри стран, так и на межстрановом уровне. Это совещание даст возможность усилить процесс применения межсекторального подхода, являющегося одним из ключевых факторов устойчивого развития в странах ЕЭК и регионе в целом.
