

**Европейская экономическая комиссия****Руководящий комитет по потенциалу
и стандартам торговли****Рабочая группа по политике в области
стандартизации и сотрудничества по вопросам
нормативного регулирования (РГ.6)****Двадцать седьмая сессия**

Женева, 28 (вторая половина дня) – 30 ноября 2017 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Международная конференция по теме «Стандарты
в поддержку целей в области устойчивого развития»****Доклад о работе совещания Группы экспертов
по управлению рисками в системах нормативного
регулирования по теме «Управление рисками
в системах нормативного регулирования в поддержку
целей в области устойчивого развития»****Представлен Докладчиком¹***Мандат*

Участники 26-го пленарного заседания РГ.6 поручают секретариату, если позволят ресурсы, организовать «очное» совещание Группы экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования (ГУР) с участием регулирующих органов из различных секторов в течение 2017 года.

Резюме

В настоящем документе содержится доклад о работе первого совещания (Гестхахт, Германия, 20–22 февраля 2017 года) Группы экспертов по системам нормативного регулирования. В частности, в докладе содержится справочная информация, резюме обсуждений и рекомендации, вынесенные участниками относительно использования инструментов управления рисками в системах нормативного регулирования в поддержку осуществления Целей в области

¹ На своей двадцатой сессии Рабочая группа учредила Группу экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования и утвердила ее круг ведения, а также поручила ей представлять Рабочей группе доклады о своей деятельности (ECE/TRADE/C/WP.6/2010/2, пункт 9).



устойчивого развития Организации Объединенных Наций, в частности ЦУР 14 «Сохранение морских экосистем» (в качестве экспериментального исследования).

Предлагаемые решения:

Рабочая группа просит ГУР и секретариат надлежащим образом донести результаты работы ГУР до участников симпозиума МСУПС/ЕЭК ООН, который состоится в Рейкьявике, Исландия, в октябре 2018 года и будет посвящен теме «Инструменты и стандарты управления в поддержку Цели 14 в области устойчивого развития».

Рабочая группа далее просит ГУР и секретариат продолжать изучение вариантов дальнейшего использования итогов рабочего совещания в контексте выполнения решений «Конференции по океанам» (Нью-Йорк, июнь 2017 года), в том числе за счет налаживания контактов с Глобальным Договором Организации Объединенных Наций.

I. Справочная информация: ГУР и ее первое очное совещание

1. Группа экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования (ГУР) благодарит г-на Ролана Кормье за организацию совещания и Центр Гельмгольца в городе Гестхахт за его проведение.

2. Цель деятельности ГУР, учрежденной Рабочей группой по политике в области сотрудничества по вопросам нормативного регулирования и стандартизации в 2010 году, заключается в повышении эффективности регулирования угроз, которые способны отрицательно влиять на качество продуктов и услуги или нанести вред или ущерб населению, окружающей среде, имуществу и нематериальным активам. Она занимается разработкой и распространением информации о передовой практике по использованию инструментов управления рисками в области регулирования и управления.

Это совещание было организовано в целях:

a) обсуждения вопроса об использовании инструментов управления рисками в системах нормативного регулирования в контексте осуществления Целей в области устойчивого развития (ЦУР) Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года²;

b) разработки рекомендаций для правительств по применению инструментов управления рисками в системах нормативного регулирования в поддержку осуществления ЦУР, в особенности ЦУР 14: «Сохранение морских экосистем: сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития».

3. Кроме того, рабочее совещание стало платформой для подготовки симпозиума, который состоится в Исландии осенью 2018 года и будет совместно организован Международным советом по исследованию морей (МСИМ) и ЕЭК ООН.

4. В работе совещания приняли участие члены ГУР, представители регулирующих органов и эксперты из стран Европы и Северной Америки. Список участников прилагается к настоящему докладу.

² Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (A/RES/70/1).

Совещание было организовано следующим образом:

5. На 1-м заседании были рассмотрены принципы и стандарты управления рисками, соответствующие результатам работы ГУР и РГ.6 и глобальные рамочные механизмы Организации Объединенных Наций.
6. 2-е заседание было посвящено вопросам рыболовства и управления ресурсами океанов, в частности – национальным и международным системам нормативного регулирования.
7. На 3-м заседании обсуждался вопрос о том, как эти методы могут применяться в секторе рыболовства в интересах выполнения ЦУР 14.

II. Резюме представленных материалов и обсуждений

A. Управление рисками в системах нормативного регулирования

8. Председатель ГУР и секретарь Рабочей группы 6 ЕЭК ООН представили информацию о работе ГУР в более широком контексте мандата РГ.6, в частности о ее результатах, имеющих отношение к совещанию, в особенности о рекомендациях R «Управление рисками в нормативном регулировании», R «Кризисное управление в системе нормативного регулирования» и S «Применение прогнозных инструментов управления рисками для целевого надзора за рынком», и публикации «Управление рисками в системах нормативного регулирования».
9. Секретариат также рассказал о соответствующих рамочных механизмах Организации Объединенных Наций, в частности о Целях в области устойчивого развития и задачах, предусмотренных в Повестке дня на период до 2030 года, уделив особое внимание ЦУР 14.
10. Было отмечено, что ЦУР устанавливают общие стратегические направления деятельности, а задачи – более конкретные с точки зрения сроков и, в некоторых случаях, с количественной точки зрения цели. Достижение этих целей зависит, в частности, от сложных нормативных, управленческих и административных преобразований, которые, частично, требуют дальнейшей доработки и осуществления.
11. В этой связи участники согласились с тем, что цель совещания можно сузить до разработки рекомендаций по разработке систем регулирования, которые будут способствовать реализации ЦУР и выполнению задач в контексте оперативной деятельности.
12. При обсуждении задачи ЦУР 14 было признано следующее:
 - a) существует множество экологических, культурных и социально-экономических рисков, которыми можно эффективно и результативно управлять в рамках механизма управления рисками и нормативных стандартов в целях достижения поставленных целей и задач;
 - b) были достигнуты значительные успехи в оценке экологических рисков и контрольных показателей устойчивости, а также в процессах планирования и формирования политики;
 - c) применение методов управления рисками в рамках нормативно-правовых режимов, стандартов и руководящих принципов по-прежнему сопряжено с трудностями ввиду различий в использовании определений, методов и терминологии в таких процессах, что по-прежнему является главным препятствием на пути достижения таких целей;
 - d) подходы к управлению рисками, основанные на стандартизированных процедурах управления рисками, и согласованные определения позволят обеспечить необходимую координацию в обеспечении устойчивости.

13. Участники также отметили неоднородный характер сектора рыболовства и многочисленность частично дублирующих друг друга национальных и международных правил, стандартов и стратегических рамок. Эта неоднородность усугубляется тем, что за защиту морской среды отвечают различные административные органы (по рекреационному и промышленному рыболовству, по охране окружающей среды и т.д.).

14. После этого обсуждения был представлен подробный доклад, посвященный методике управления рисками, как это описано в международных стандартах ИСО 31000:2009, IEC/ISO 31010:2009 и Руководстве ИСО 73:2009. В частности, Председатель ГУР представил имеющее ключевое значение определение риска как «влияния неопределенности на достижение целей и основные элементы, принципы и инструменты процесса управления рисками». Один из участников добавил, что в области естественных наук опасности могут иметь как природный, так и антропогенный характер, а термин «опасность» относится к возможности негативного воздействия стрессогенных факторов на природные и антропогенные системы, в то время как под «риском» понимается вероятность того, что это произойдет³.

15. Один из членов ГУР представил модель, изначально разработанную для надзора за рисками в финансовом секторе («PRISM») и адаптированную для использования во всех отраслях. Было проведено важное различие между надзором, «основанным на нормах», и надзором, «основанным на рисках». В то время, как основанный на нормах надзор основывается главным образом на проверках соблюдения требований, надзор, основанный на рисках, направлен на сфокусированный и целенаправленный анализ последствий несоблюдения требований отдельными компаниями и вероятности этого несоблюдения, проводимый регулирующими органами. Участникам была представлена система надзора, основанная на этих принципах.

16. В ходе обсуждения было отмечено, что основанный на рисках надзор рассматривается в качестве важного аспекта системы нормативного регулирования на основе оценки рисков, которая может применяться в рыболовном секторе. Кроме того, было отмечено, что переход от надзора, основанного на нормах, к надзору, основанному на рисках, в настоящее время наблюдается в различных отраслях. Такой подход можно также охарактеризовать как «направленный на выявление аномалий», таких как, в контексте рыболовства:

- постоянная потеря сигнала гидролокаторов,
- улов, значительно отличающийся от конкурентного,
- суда, постоянно уходящие от сигналов гидролокатора.

17. Участники согласились с тем, что после выявления несоблюдения, важно соблюсти пропорциональность при принятии мер.

18. После этого другой член ГУР представил доклад, посвященный Универсальной парадигме поведенческих рисков (УППР), которая устанавливает рамки для принятия надлежащего кодекса поведения и культуры добросовестности в любой организации или компании. УППР была представлена участникам как «согласованная парадигма в рамках Глобального договора Организации Объединенных Наций в целях осуществления всех 17 Целей в области устойчивого развития». Десять принципов Глобального договора Организации Объединенных Наций закладывают основу для обеспечения ответственности перед людьми и перед планетой и создания условий для постоянного и устойчивого улучшения. Эти принципы имеют отношение к концепции «поведенческих рисков» и представляют собой основу для ответа на следующие вопросы:

³ Elliott, M., Cutts, N.D., Trono, A. (2014). A typology of marine and estuarine hazards and risks as vectors of change: a review for vulnerable coasts and their management. *Ocean & Coastal Management*, 93: 88-99.

- Каким образом в вашей организации устанавливаются правила надлежащего поведения и культура добросовестности и выявляются соответствующие риски?
- Каким образом руководство/совет управляющих осуществляет контроль за поведением сотрудников организации?
- Кто отвечает за соблюдение норм поведения в вашей организации?
- Располагаете ли вы какими-либо механизмами для поддержки мер по улучшению поведения в организации?
- Имеют ли место порочные инициативы или другие действия, мешающие осуществлению стратегий по решению проблем, затрагиваемых в первых четырех вопросах?

19. Поведенческие риски в контексте УППР определяются следующим образом:

«Поведенческие риски вызваны поведением или бездействием со стороны отдельного лица, организации или целой отрасли, которые могут:

- a) привести к отклонению от осуществления десяти принципов Глобального договора Организации Объединенных Наций;
- b) вызвать проблемы на пути достижения более широких социальных целей вследствие
- c) негативного влияния на сотрудничество и инновационную деятельность».

20. Участники обсудили, каким образом эти принципы могут применяться к сектору рыболовства. Один из участников отметил, что в Канаде рыболовные ассоциации принимают все более жесткие правила. Отрасль функционирует в рамках системы нормативного регулирования, а имеющаяся система сертификации подтверждает тот факт, что система нормативного регулирования подходит для сертификации. Участники обсудили вопрос о том, как Универсальная парадигма поведенческих рисков дополняет десять принципов Глобального договора Организации Объединенных Наций и какие рекомендации ГУР может дать компаниям, которые хотят внести свой вклад в устойчивое развитие.

21. В следующем докладе речь шла о проектах, осуществляемых ГУР на местах и направленных на создание систем нормативного регулирования, основанных на рисках. Была представлена Справочная модель ГУР по управлению рисками в системах нормативного регулирования и приведены конкретные примеры ее применения в развитых и развивающихся странах, в том числе в рыболовном секторе.

22. Система ЕЭК ООН по управлению рисками в системах нормативного регулирования широко использовалась на местах и оказалась полезным инструментом для анализа систем нормативного регулирования, так как в ее рамках применяется основанный на широком участии «восходящий» подход и внедряются механизмы и инициативы, направленные на обеспечение подотчетности и ответственного принятия рисков. В частности, этот подход был применен в рамках двух национальных проектов в секторе рыболовства, которые осуществлялись при поддержке Европейской комиссии в Намибии и Уганде.

23. Участники отметили некоторые ключевые моменты, связанные с управлением рисками в системах нормативного регулирования и имеющих отношение к ЦУР 14, в том числе:

- отсутствие последовательности в терминологии и управлении;
- необходимость перехода от регулирования, основанного на нормах, к регулированию, основанному на рисках, при применении как «восходящего», так и «нисходящего» подходов;

- необходимость системы контроля, основанной на рисках, которая способствовала бы переходу к устойчивой модели потребления и производства; а также
- необходимость формирования организационной культуры, способствующей ответственному принятию рисков.

В. Рыболовство и управление ресурсами океанов

24. На 2-м заседании обсуждались различные аспекты управления морскими ресурсами. В первом докладе задача по управлению морскими ресурсами была сформулирована как «поддержание и защита экологической структуры и функционирования экосистем при одновременном получении социальных выгод от экосистемных услуг». Нормативное регулирование морских ресурсов подчинено сложной системе, а административные структуры, используемые для надзора за его осуществлением, носят весьма разрозненный характер.

25. После общего обзора типологии опасностей и рисков в управлении морскими ресурсами была представлена система СДВИП(Б)П(М) в качестве одного из возможных инструментов для управления морскими ресурсами. Аббревиатура расшифровывается следующим образом: С – стимулы (базовые человеческие потребности), Д – деятельность (общества), В – вызовы (в результате деятельности), И – изменение состояния (природной среды), П – последствия (для благополучия людей) и П – последующая деятельность (экономические, правовые и другие меры). Говоря более конкретно:

а) для каждого этапа в Системе предусмотрены целевые показатели (например, количество проведенных мероприятий, размер популяции, изменения в общинной структуре и т.д.);

б) Система применима в рамках традиционной «модели бабочки» для установления причин и последствий и согласования последующей деятельности;

в) для обеспечения эффективности мер/последующей деятельности в области управления в связи с изменениями в результате антропогенной деятельности, следует применять PESTLE-анализ политической (Political) целесообразности, экономической (Economic) жизнеспособности, социальной (Social) полезности, технической (Technological) осуществимости, юридической (Legal) допустимости и экологической (Ecological) устойчивости;

г) связанная с этим Рамочная директива по управлению морскими ресурсами содержит одиннадцать параметров (включая биоразнообразие, гидрографию, загрязнители и энергетику) и разбита на шесть этапов: первоначальная оценка, определение «хорошего экологического состояния», постановка задач, установление целевых показателей, мониторинг и принятие мер;

д) в связи с этим возникает необходимость составления перечня ключевых показателей в соответствии с Айтинскими задачами КБР для определения исходных данных и оценки соблюдения.

26. Представитель Национального управления по исследованию океанов и атмосферы Соединенных Штатов Америки представил еще один инструмент в области управления морскими ресурсами, позволяющий проводить оценку рисков, – Систему комплексной оценки экосистем, которая представляет собой аналитический механизм по «организации научной деятельности в целях информированного принятия решений по управлению морскими ресурсами». В рамках этой Системы проводится сбор данных и результатов моделирования экосистем и проводится оценка экосистем в различных регионах и секторах хозяйствования в океане в целях поддержки процесса принятия решений. Если говорить более конкретно, то при помощи показателей, оценки текущего состо-

яния и тенденций Система позволяет построить масштабируемую и адаптивную модель, способствующую:

- a) выявлению проблем, ставящих под угрозу ценные компоненты экосистем;
- b) оценке компромиссных вариантов, на основе предосторожности, для того, чтобы избежать нежелательных результатов;
- c) оказанию технической помощи для принятия решений в условиях неопределенности;
- d) всестороннему учету социально-экологических условий в процессе принятия решений;
- e) кроме того, эта Система может быть использована применительно к рыболовству и защите морских млекопитающих.

27. В следующем докладе распределение факторов производства/адаптивное управление в рыболовном секторе были рассмотрены на примере подсектора ловли лангустов. Такой метод управления основан на контроле вида и размера лангуста и интенсивности вылова (управленческие меры, касающиеся различных регионов ловли лангустов и сезонов ловли, числа владельцев лицензий и ограничений, касающихся разрешенных приспособлений, т.е. ловушек). Так же как СДВИП(Б)П(М), эта Система может быть применена в рамках «модели бабочки» для установления причин и следствий и разработки согласованных мер. К числу последних относятся:

- снижение активности;
- сокращение продолжительности рыболовного сезона.

28. В ходе обсуждения, помимо прочего, социальных и культурных аспектов стандартов нормативного регулирования для достижения ЦУР 14 и планирования использования морских ресурсов было отмечено, что социальные и культурные аспекты весьма актуальны в контексте хозяйствования в океане, поскольку люди неразрывно связаны с морем, которое имеет важнейшее значение для жителей прибрежных районов, а также для туристов, а в некоторых случаях и для лиц, живущих далеко от него. Игнорирование этих аспектов, как правило, порождает недоверие и сопротивление применению инструментов хозяйствования в океане. Надлежащий подход для внедрения этих важнейших аспектов в процесс планирования включает:

- a) внедрение надлежащих механизмов участия в процессах планирования и управления морскими ресурсами;
- b) четкое определение мандатов и функций всех затрагиваемых групп;
- c) проведение оценки социальных последствий, наравне с экологическими, в качестве ключевых механизмов в процессах планирования и управления морскими ресурсами в таких областях, как морское пространственное планирование, и
- d) обеспечение высокого уровня транспарентности и размещение всех документов в открытом доступе.

29. Культура и самобытность являются важными элементами морского пространственного планирования. Было разъяснено, что культурную значимость отдельных областей следует определять с использованием следующих критериев: культурной самобытности, опоры на общину и степени соблюдения традиций.

30. Шотландский процесс морского планирования на национальном, региональном и отраслевом уровнях пользования морскими ресурсами основывается на следующем:

- a) поощрении устойчивого развития и использования морских ресурсов;
- b) урегулировании конфликтов в морской среде и принятии обоснованных решений;
- c) определении будущих перспектив и целей;
- d) содействии формированию открытого для всех процесса;
- e) применении пространственного и экосистемного подхода.

31. Представитель Министерства по вопросам промышленности и инноваций Исландии рассказал о проблемах, связанных с продовольственной безопасностью, глобальной торговлей и техническими стандартами в отношении морепродуктов. Также была представлена информация об инструментах управления рисками, которые используются в данной области, и их эволюции и о Системе сертификации ответственного управления рыболовством в Исландии, которая была опубликована в 2007 году и опирается на следующие принципы:

- a) запрета перелова какого-либо вида рыб;
- b) недопущения чрезмерного вмешательства в экосистему;
- c) эффективного управления рыболовством.

32. В соответствии с руководящими принципами ФАО для сертификации морепродуктов Глобальная инициатива по устойчивому развитию морепродуктов разработала Глобальный инструмент оценки для сертификации, который лег в основу Системы сертификации ответственного управления рыболовством в Исландии. Он направлен на удовлетворение новых трехуровневых потребностей в области обеспечения устойчивости (экологических, экономических и социальных). С этой целью министр рыболовства Исландии недавно заявил, что «сектор отлова дикой рыбы действительно имеет отличные перспективы в том случае, если мы все примем необходимые меры и поступим правильно в соответствии с научными данными и в интересах устойчивого развития».

33. В следующем докладе были рассмотрены инструменты для привлечения заинтересованных сторон к процессу принятия решений в сфере регулирования и проведения анализа затрат и выгод. Для привлечения заинтересованных сторон рыболовного сектора было предложено учредить Региональные рыбохозяйственные советы, в состав которых должны войти представители рыбной промышленности, экологических и научных кругов, а также федеральных и местных органов власти. Было отмечено, что анализ затрат и выгод необходим для обоснования основной нормативной деятельности, поскольку она может быть эффективна только в том случае, если ее выгоды перевешивают издержки.

34. Канадская служба лесного хозяйства и природных ресурсов представила информацию об использовании стандарта по оценке рисков ИСО 31000/31010 при оценке наземных совокупных последствий. Тестирование такого подхода в ряде экспериментальных исследований «в подтверждение концепции» было проведено в интересах удовлетворения потребности в переходе от реализации отдельных проектов к оценке на региональном уровне. Этот подход отражает также необходимость учета многочисленных связанных с природными ресурсами секторов, юрисдикций, ландшафтных характеристик, интересов потребителей и потенциально противоречащих друг другу ценностей. Существует необходимость изучения совокупного воздействия освоения ресурсов, естественных пертурбаций и изменения климата на различных уровнях в динамике и на протяжении некоторого времени. Интеграционные механизмы направлены на выявление рисков, сопряженных с устойчивым освоением природных ресурсов и управлением ими, определение сторон, которые будут действовать на ме-

стах, и соответствующих условий, а также сторон, способных принимать меры для снижения рисков и брать на себя расходы. В этих целях проводятся поэтапный анализ систем управления отдельных секторов природных ресурсов и изучение других таких секторов, функционирующих в тех же условиях. Были обсуждены сопутствующие проблемы в комплексных наземных и морских системах.

С. Управление рисками и ЦУР 14: разработка рекомендаций

35. Третья часть совещания была посвящена анализу ЦУР 14 и разработке рекомендаций по вопросам управления рисками в поддержку осуществления Целей в области устойчивого развития.

36. Среди 169 выявленных задач для 17 Целей в области устойчивого развития участники отметили многочисленные примеры технических стандартов и систем нормативного регулирования, которые используются в настоящее время и которые можно считать имеющими отношение к достижению задач ЦУР. Существуют также связанные с ЦУР соглашения и конвенции Организации Объединенных Наций. На региональном уровне имеется ряд организаций и разработанных ими инициатив в технической и правовой областях, которые увязаны с задачами ЦУР.

37. Задачи, связанные с целью 14, охватывают широкий круг экологических вопросов от загрязнения до рыболовства и биоразнообразия, управление которыми осуществляется в настоящий момент в рамках совершенно разных законодательных, нормативных и правовых систем.

38. Участники проанализировали задачи, связанные с ЦУР 14, для того, чтобы определить, являются ли они конкретными, измеримыми, достижимыми, реалистичными и имеющими сроки осуществления, другими словами, соответствуют ли они концепции СМАРТ. Результаты этого анализа приводятся в приложении II.

39. Один из докладов на 3-м заседании был посвящен вопросам устойчивого развития и нормативного регулирования, а также рискам, связанным с Целями в области устойчивого развития. Было отмечено, что осуществление надлежащего нормативного регулирования затрудняется следующими двумя факторами:

- оно зачастую проводится органами, сосредоточенными на удовлетворении собственных интересов, как правило экономических;
- оно сопряжено с дублированием усилий и, в некоторых случаях, конкуренцией различных органов и длительным и сложным процессом принятия решений.

40. Было также отмечено, что коммерческое рыболовство представляет собой занятие, сопряженное с повышенной опасностью, а усиливающееся финансовое давление приводит к истощению рыбных запасов, увеличению количества несчастных случаев среди моряков и росту уровня нищеты в прибрежных районах.

41. К наиболее серьезным рискам для достижения ЦУР 14 относятся: загрязнение морской среды, безопасность рыболовных команд и ядерные риски, контролируемые многочисленными органами, имеющими разные приоритеты. При разработке рекомендаций ГУР можно было бы рассмотреть следующие идеи:

- не рассматривать риски в отрыве от органов, ответственных за принятие решений;
- не сосредоточивать внимание на менее значительных рисках, которые мы научились контролировать, а вместо этого сконцентрироваться на более серьезных рисках, угрожающих достижению нескольких ЦУР;

- рассматривать ЦУР как возможность добиться более согласованного и эффективного подхода за счет правильного распределения задач среди международных органов.

42. В докладе «Технические стандарты для поддержки основанного на рисках подхода к осуществлению цели 14» было проведено важное различие между разработкой политики и управлением. Было отмечено, что разработка политики на основе участия заинтересованных сторон с учетом высказанной обеспокоенности, научных исследований и тенденций может привести к постановке конкретных целей. Управление включает в себя выявление направлений деятельности, принятие оперативных мер операционного контроля для достижения конечных результатов и оценку соответствия этих мер.

43. Было подчеркнуто, что разработке политики уделяется больше внимания, чем управлению. Задача состоит в том, чтобы обратить внимание на механизмы осуществления и понять, какие факторы способны вызвать изменения поведения в отрасли. Заинтересованные стороны настоятельно призывают к принятию новых правил, в то время как на самом деле могут понадобиться стандарты, руководящие принципы и механизмы контроля.

44. Было также отмечено, что участие заинтересованных сторон играет ключевую роль в выявлении рисков. При выборе критериев для оценки риска, где большое значение имеет лицо, ответственное за принятие решений, или решение руководителя, важно найти баланс между чрезмерным и недостаточным регулированием.

45. В следующем докладе основное внимание было уделено использованию алгоритмов прогноза и инструментов анализа данных в системах нормативного регулирования. Было отмечено, что в большинстве случаев для осуществления ЦУР требуется создание сбалансированных механизмов нормативного регулирования, основанных на рисках. Это верно и для ЦУР 14. Система нормативного регулирования соразмерна степени риска в тех случаях, когда:

- нормативные требования соответствуют тем рискам, на устранение которых они направлены;
- положения об оценке соответствия являются адекватными;
- применяется основанная на рисках система оценки соблюдения в целях выявления и изъятия не соответствующих требованиям товаров с рынка.

46. Алгоритмы прогнозирования могут разрабатываться и применяться в качестве инструмента определения приоритетов, который позволит правоохранительным и регулирующим органам сосредоточить свое внимание на товарах, которые: 1) представляют наибольшую опасность в случае несоответствия требованиям и 2) наиболее часто им не соответствуют (наиболее высокая вероятность несоблюдения требований). Вероятность несоблюдения может быть оценена на основе ряда параметров, например: доставку осуществляет поставщик, имевший ранее опыт несоблюдения требований, или страна, как правило не занимающаяся поставкой таких товаров; также следует анализировать данные за длительный период времени и изучать методы машинного обучения.

47. Была подчеркнута возможность разработки аналогичных инструментов для определения приоритетных областей, требующих принятия мер нормативного регулирования в контексте систем нормативного регулирования, имеющих отношение к ЦУР.

III. Выводы и предлагаемые решения

A. Управление рисками в регулировании морских ресурсов

48. В существующих системах регулирования рыболовства и морских ресурсов можно найти элементы подходов, основанных на оценке рисков. Вместе с тем существует несогласованность и непоследовательность в концептуальных рамках и методике управления рисками в системах нормативного регулирования в данной отрасли.

49. Подход ГУР ЕЭК ООН хорошо подходит для изучения соразмерности и эффективности систем нормативного регулирования относительно рисков, на устранение которых они направлены. Подходы к управлению рисками, используемые в других отраслях, также могут быть адаптированы к системам нормативного регулирования, имеющим отношение к хозяйствованию в океане и ЦУР 14.

B. Задачи ЦУР

50. Задачи ЦУР следует проанализировать в текущем национальном и международном контексте для того, чтобы определить четкие цели и разработать надежную стратегию осуществления с нормативной и оперативной точек зрения. Обзор задач, связанных с ЦУР 14 в отношении рыболовства и ЦУР 15 в отношении лесного хозяйства и землепользования, показал, что в этих задачах цели нечетко отделены от причин и последствий, что необходимо для эффективного анализа рисков нормативного подхода.

51. Для надлежащего управления рисками в системах нормативного регулирования необходимо разработать ключевые показатели эффективности (КПЭ) и другие ключевые показатели. Ключевые показатели эффективности включают в себя ключевые показатели риска (КПР) и ключевые показатели контроля (КПК) и служат основой для мониторинга последствий и оценки эффективности управления и оперативного контроля.

52. ЦУР и связанные с ними задачи должны регулярно пересматриваться с целью выявления взаимосвязи и взаимозависимости между ними: выполнение задач каждой ЦУР зависит от выполнения задач других ЦУР. Кроме того, некоторые задачи некоторых ЦУР могут быть связаны с другими задачами (например, задачи ЦУР 14, касающиеся рыболовства, имеют отношение к задачам ЦУР 3, касающимся здоровья и безопасности).

53. Следует проанализировать международные и региональные соглашения, конвенции, нормы, стандарты, руководящие принципы и статистические данные, с тем чтобы выявить имеющиеся пробелы, дублирование и избыточность усилий в отношении целей и задач. Это поможет избежать разработки новых технических и нормативных стандартов для задач ЦУР. В результате такой деятельности будет создан каталог соответствующих инструментов для осуществления задач ЦУР.

C. Осуществление задач ЦУР

54. Осуществление Целей в области устойчивого развития требует опробованных подходов к управлению наряду с надлежащим взаимодействием с заинтересованными сторонами и укреплением институционального потенциала.

55. Национальным компетентным органам следует разработать структурированную систему нормативного регулирования, основанную на рисках, обеспечив ее эффективность в том, что касается выполнения задач, и интеграцию в оперативную деятельность в той или иной отрасли.

56. Для этого в свою очередь требуется разработка процессов регулирования и создание систем нормативного регулирования на основе оценки рисков, которые будут соразмерны рискам, имеющим отношение к ЦУР, с точки зрения нормативных требований, процедур оценки соответствия и надзора. В этом контексте задачи ЦУР можно рассматривать в качестве целей в рамках системы нормативного регулирования, в то время как системы управления рисками ГУР в сочетании с другими инструментами и методиками могут применяться для разработки процедур, необходимых для обеспечения участия заинтересованных сторон общества в управлении рисками, связанными с выполнением задач ЦУР.

D. Создание систем нормативного регулирования в поддержку задач ЦУР: использование стандартов

57. Содействие использованию стандартов со стороны директивных органов и предприятий не только будет способствовать интеграции стандартов в системы нормативного регулирования, но и их совершенствованию и одновременно обеспечению ясности для учреждений при разработке своих программ.

E. Выявление и оценка рисков в системах нормативного регулирования

58. Сбор данных и моделирование играют важную роль в анализе рисков для характеристики рисков с точки зрения причин, событий и последствий. Необходимо установить критерии допуска для оценки вариантов регулирования рисков в рамках национальной политики.

59. Деятельность по управлению рисками и оценке, включая целевые показатели, должна базироваться на современных научных знаниях, полученных в рамках официальных и независимых консультативных процессов. Такой подход позволит заинтересованным сторонам и регулирующим органам изучить риски в контексте имеющихся научно-технических данных и обеспечить прозрачность, в то же время укрепив поддержку со стороны заинтересованных сторон. Это будет способствовать укреплению систем подходов по информированию научных кругов по политическим вопросам и лиц, ответственных за разработку политики, – по научным, но потребует обмена примерами передовой практики.

60. Национальным компетентным органам понадобится разработать структурированную систему нормативного регулирования, основанную на рисках, обеспечив ее эффективность в том, что касается выполнения задач, и интеграцию в оперативную деятельность в той или иной отрасли.

F. Разработка регламента

61. Регламенты, стандарты и руководящие принципы должны разрабатываться исходя из того, «каких правил хотят придерживаться люди». Механизмы осуществления (например, нормы, стандарты и руководящие принципы) должны быть надлежащим образом интегрированы в деятельность отдельных отраслей для обеспечения эффективности при достижении конкретных целей, в том числе путем принятия руководящих принципов и принятия соответствующих законов.

62. Регулирование является необходимым компонентом любой нормативной системы. Следует выделять достаточные ресурсы для его планирования и осуществления. С учетом текущих недочетов в системе нормативного регулирования, включая высокие показатели несоблюдения, вместо того чтобы вводить новые правила, директивным органам следовало бы проанализировать систему нормативного регулирования в целом, в том числе с точки зрения необходимо-

сти подготовки работников, трудностей при выполнении требований в повседневной деятельности, потенциала отрасли по их выполнению и количества случаев преднамеренных нарушений.

Г. Инструменты и методика

63. Методика, которая была представлена и обсуждена на совещании, может применяться в рамках систем нормативного регулирования в контексте ЦУР. «Модель бабочки», СДВИП(Б)П(М), техника пространственного планирования и анализ затрат и выгод являются эффективными инструментами в рамках систем нормативного регулирования, имеющих отношение к ЦУР 14.

64. Подходы, основанные на управлении поведенческими рисками, могут расширить традиционный директивный подход к управлению нормативными рисками в целях изменения поведения. Управление поведенческими рисками позволяет взглянуть на традиционные проблемы нормативных подходов к управлению рисками с новой стороны, больше опираясь на изучение внутренней культуры и поведения, и позволяет оказать поддержку тем, кто стремится к достижению целевых показателей. В ходе рабочего совещания обсуждалась Универсальная парадигма поведенческих рисков (УППР), которая является надежным практическим руководством в этом направлении.

65. Методики надзора за рисками в финансовом секторе, представленные на совещании в качестве примера (например, «PRISM»), также могут быть адаптированы с учетом особенностей морского сектора. Рекомендации ГУР ЕЭК ООН, включая недавнюю рекомендацию, призывающую разработать руководство для органов по надзору за рынком при планировании надзорной деятельности на основе прогнозной и основанной на рисках оценки отдельных товаров/предприятий, подпадающих под их юрисдикцию (рекомендация S), могут быть адаптированы для определения приоритетности мероприятий в области нормативного регулирования в отношении рисков, связанных с осуществлением задач ЦУР.

Н. Предлагаемые решения

66. По итогам совещания было предложено:

- а) разработать рекомендации для регулирующих органов по созданию основанных на рисках систем нормативного регулирования и применения инструментов управления рисками в поддержку ЦУР;
- б) представить проект рекомендации на ежегодной сессии Рабочей группы 6 в 2017 году.

Приложение I

Список участников

Председатель

Кевин Найт (председатель, Технический комитет 262: Управление рисками, Международная организация по стандартизации)

Координаторы

Дональд Макрэй (независимый консультант, Соединенное Королевство)

Валентин Никонов (руководитель проекта, «Точка»)

1. Рональд Кормье (Helmholtz-Zentrum Geesthacht, Германия)
2. Маркус Кребш (МАСУР/Группа по изучению культуры и поведения, Соединенное Королевство и Германия)
3. Джастин Маккарти (МАСУР, Ирландия)
4. Питер Морфи (Министерство экономического развития, Новая Зеландия)
5. Саймон Уэбб («Николас Групп», Соединенное Королевство)
6. Андреас Каннен (Helmholtz-Zentrum Geesthacht, Германия)
7. Эндрю Мицкевич (Kelley Drye & Warren LLP, Соединенные Штаты)
8. Андроникос Кафас (Управление по морским делам правительства Шотландии, Шотландия)
9. Барбара Кишук (Канадская лесная служба при Министерстве природных ресурсов, Канада)
10. Крис Келбле (Национальное управление по исследованию океанов и атмосферы (НОАА), Соединенные Штаты)
11. Гримур Владимирссон (Министерство по вопросам промышленности и инноваций, Исландия)
12. Джейк Райс (Министерство морского и рыбного хозяйства, Канада)
13. Лоренца Ячия (Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Швейцария)
14. Мишель Комо (Министерство морского и рыбного хозяйства, Канада)
15. Майк Эллиотт (Institute of Estuarine & Coastal Studies (IECS), University of Hull, Соединенное Королевство)
16. Пиа-Йоханна Швайцер (Институт высших исследований по вопросам устойчивости в Потсдаме (ИВИУ), Германия)
17. Сабина Кристиансен (Институт высших исследований по вопросам устойчивости в Потсдаме (IASS) Германия)

Приложение II

СМАРТ-анализ целевых показателей ЦУР 14

К 2025 году обеспечить предотвращение и существенное сокращение любого загрязнения морской среды, в особенности вследствие деятельности на суше, включая загрязнение морским мусором и питательными веществами.

К 2020 году обеспечить рациональное использование и защиту морских и прибрежных экосистем с целью предотвратить значительное негативное воздействие, в том числе путем повышения стойкости этих экосистем, и принять меры по их восстановлению для обеспечения хорошего экологического состояния и продуктивности океанов.

Минимизировать и ликвидировать последствия закисления океана, в том числе благодаря развитию научного сотрудничества на всех уровнях.

К 2020 году обеспечить эффективное регулирование добычи и положить конец перелову, незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу и губительной рыбопромысловой практике, а также выполнить научно обоснованные планы хозяйственной деятельности, для того чтобы восстановить рыбные запасы в кратчайшие возможные сроки, доведя их по крайней мере до таких уровней, которые способны обеспечивать максимальный экологически рациональный улов с учетом биологических характеристик этих запасов.

К 2020 году охватить природоохранными мерами по крайней мере 10% прибрежных и морских районов в соответствии с национальным законодательством и международным правом и на основе наилучшей имеющейся научной информации.

К 2020 году запретить некоторые формы субсидий для рыбного промысла, содействующие созданию чрезмерных мощностей и перелову, отменить субсидии, содействующие незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу, и воздерживаться от введения новых таких субсидий, признавая, что надлежащее и эффективное применение особого и дифференцированного режима в отношении развивающихся и наименее развитых стран должно быть неотъемлемой частью переговоров по вопросу о субсидировании рыбного промысла, которые ведутся в рамках Всемирной торговой организации.

К 2030 году повысить экономические выгоды, получаемые малыми островными развивающимися государствами и наименее развитыми странами от экологически рационального использования морских ресурсов, в том числе благодаря экологически рациональной организации рыбного хозяйства, аквакультуры и туризма.

Увеличить объем научных знаний, расширить научные исследования и обеспечить передачу морских технологий, принимая во внимание Критерии и руководящие принципы в отношении передачи морских технологий, разработанные Межправительственной океанографической комиссией, с тем чтобы улучшить экологическое состояние океанской среды и повысить вклад морского биоразнообразия в развитие развивающихся стран, особенно малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран.

Обеспечить доступ мелких хозяйств, занимающихся кустарным рыбным промыслом, к морским ресурсам и рынкам.

Улучшить работу по сохранению и рациональному использованию океанов и их ресурсов путем соблюдения норм международного права, закрепленных в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, которая, как отмечено в пункте 158 документа «Будущее, которого мы хотим», закладывает юридическую базу для сохранения и рационального использования Мирового океана и его ресурсов.

СМАРТ-анализ⁴ задач 1 и 4 ЦУР 14 (таблица 1) свидетельствует о необходимости пересмотра этих задач, с тем чтобы выявить и наметить четкую цель, предшествующую разработке национальных нормативно-правовых рамок, и приступить к ее осуществлению в рамках национальных законодательных органов, в рамках существующей структуры управления и при использовании имеющегося институционального потенциала. Эффективное управление и оперативные цели должны вписываться в концепцию СМАРТ и быть привязаны к мониторингу, в результате которого станет ясно, были они выполнены или нет:

Конкретность. Цели должны четко определять состояние, которого необходимо достичь, и однозначно толковаться всеми заинтересованными сторонами.

Измеримость. Хорошо сформулированные цели должны быть связаны с измеримыми элементами экосистем и человеческого общества в целях разработки показателей и контрольных параметров для оценки прогресса в достижении этой цели.

Достижимость. Эти цели не противоречат друг другу и могут быть достигнуты в рамках эффективной системы управления, в противном случае они и их авторы утрачивают доверие. Такие цели должны содержать описание положения экосистемы, включая место и роль человека в ней, и точно отражать ценности и ожидания большинства заинтересованных сторон.

Реалистичность. Хорошо сформулированные цели являются осуществимыми при наличии ресурсов (исследования, мониторинг, а также инструменты оценки и контроля), имеющихся в распоряжении разработчиков, руководителей и заинтересованных сторон. Такие цели должны отражать ожидания заинтересованных сторон таким образом, чтобы большинство этих сторон стремились к достижению этих целей и обеспечению устойчивого развития.

Наличие сроков осуществления. Необходимо четко определить сроки достижения целей.

В зависимости от элементов риска, на устранение которого направлена цель, необходимо разработать ключевые показатели для информирования руководства и заинтересованных сторон об источниках рисков, действиях, которых следует избегать, в том числе об их причинах и последствиях, в особенности для оценки эффективности управленческих и оперативных мер. Показатели должны быть направлены на оценку ключевых элементов стратегических и тактических целей. Практические примеры включают в себя ключевые показатели риска (КПР), направленные на выявление изменений в вероятности возникновения риска; ключевые показатели контроля (КПК) свидетельствуют об изменении в эффективности или использовании механизмов контроля, а ключевые показатели эффективности (КПЭ) служат для выявления изменений в организационной деятельности, связанной с соответствующей стратегией. В таблицах 2 и 3 кратко изложены основные вопросы, которые обсуждались на рабочем совещании.

Просьба обратить внимание на то, что временные ограничения не позволили провести всеобъемлющий анализ задач ЦУР 14 («Сохранение морских экосистем»), поэтому были рассмотрены только задачи 1 и 4 (таблицы 2 и 3), а также задача 2 (таблица 4) ЦУР 15 («Сохранение экосистем суши»). Эти обзоры являются примером того, как будет проводиться анализ всех задач в будущем, а обсуждения заложили основу для рассмотрения других задач и других ЦУР. Кроме того, участники рабочего совещания согласились с тем, что предложение об осуществлении проекта по поиску всеобъемлющей системы регулирования, необходимой для выполнения этих задач, вполне осуществимо, хотя его будет трудно реализовать в запланированные сроки.

⁴ Rice, J., Trujillo, V., Jennings, S., Hylland, K., Hagstrom, O., Astudillo, A., & Jensen, J. 2005. Guidance on the Application of the Ecosystem Approach to Management of Human Activities in the European Marine Environment, ICES Cooperative Research Report, No. 273. 22 pp.

Приложение III

Таблица 1
СМАРТ-анализ задачи 1 ЦУР 14.1

Задача 1 ЦУР 14	S	M	A	R	T
<p>К 2025 году обеспечить предотвращение и существенное сокращение любого загрязнения морской среды, в частности вследствие деятельности на суше, включая загрязнение морским мусором и питательными веществами.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Конкретность: возможно, да. Тем не менее задачи не отделены от факторов. Должно быть проведено различие между выбросами загрязнителей без последствий и загрязнением, имеющим последствия, вызывающие обеспокоенность. • Измеримость: вероятно, нет, только если задача не будет сформулирована более четко и с использованием количественных показателей. Задача поддается измерению в том, что касается стандартов и требований в области мониторинга для точечных источников загрязнения, если эти значения могут быть обобщены. Вместе с тем мониторинг загрязнения редко способствует определению видов деятельности, которые должны быть урегулированы, с учетом комплексного воздействия и сочетания точечных и неточечных (рассеянных) источников загрязнения. • Достижимость: вероятно, да, для водных ресурсов на уровне государств, но не глобальном уровне. Вместе с тем неясно, направлена ли цель на устранение причин загрязнения, т.е. загрязняющих веществ, а также последствий загрязнения окружающей среды как такового. Эти задачи рассматриваются в рамках различных систем управления и оперативного контроля, включая законодательные органы и нормативные положения. • Реалистичность: возможно, да, но с большой осторожностью. С учетом расходов, необходимых для устранения всех источников загрязнения в целях снижения степени загрязнения воздуха, задача может быть реалистичной, но, безусловно, представляется весьма амбициозной. • Наличие сроков осуществления: вероятно, да. Вместе с тем отведенного времени может не хватить для того, чтобы гарантировать успешное выполнение задачи. 	☹	☹	☹	☹	☺

Общие замечания

Настоящая задача не дает четкого определения видов загрязнения (вводимых в систему факторов) и не отделяет их от загрязнения как такового, происходящего вследствие естественного или антропогенного биологического воздействия. Последствия загрязнения зависят от уровня содержания загрязняющих веществ, высвобождаемых в отдельной системе. Для выполнения этой задачи национальным и международным органам необходимо определить, какие загрязнители и последствия загрязнения вызывают их обеспокоенность. Они должны установить согласованные приоритеты в отношении устранения физических (например, твердые вещества, мусор, осадки, структуры и т.д.), химических (например, металлы, ПХД, масла, ТБО, питательные элементы, органические вещества, радионуклиды и т.д.) и биологических (например, микробы, чужеродные виды, ГИО и т.д.) загрязнителей, на региональном уровне в более широком масштабе. Расположенные на суше точечные и рассеянные источники загрязнения также должны учитываться, так как и

Задача 1 ЦУР 14

S M A R T

они имеют последствия для прибрежных и морских экосистем. Эта задача может быть осуществима для развитых стран, как это уже происходит. Вместе с тем для развивающихся стран она гораздо сложнее, учитывая широкий спектр систем нормативного регулирования, необходимых для решения проблемы загрязнения и его последствий.

Предотвращение выбросов загрязнителей и снижение уровня выбросов должны регулироваться в рамках двух разных стратегий управления. Не все загрязнители подлежат регулированию, если их выбросы не имеют серьезных последствий (не причиняют вреда рыбам, флоре и фауне, например разлагаемые и окисляемые отходы, такие как канализационные отходы и органические вещества), так как расходы на их устранение будут неоправданными. Соответствующее регулирование может способствовать недопущению выбросов одного загрязнителя и, одновременно, сокращению выбросов другого. Тем не менее для предотвращения последствий загрязнения требуется всеобъемлющая стратегия управления в разных странах и секторах деятельности. В области управления рисками разработка превентивной стратегии должна предшествовать стратегии по смягчению последствий, что позволит значительно сократить масштабы последних. Любая система нормативного регулирования должна быть направлена либо на предотвращение загрязнения или сокращение его факторов (загрязнителей), либо на смягчение последствий загрязнения.

Существует несколько международных и региональных соглашений, конвенций и рекомендаций, применяемых в настоящее время для выполнения этой задачи. В качестве регионального примера можно отметить сорокалетний опыт борьбы с загрязнением и сопутствующими проблемами в регионе Северо-Восточной Атлантики (например, OSPAR в Северном море, ХЕЛКОМ и т.д.). Эти организации разработали широкий набор показателей и стандартов для оценки загрязнителей, установления последствий загрязнения, разработки условий выдачи лицензий, определения степени соблюдения лицензионных условий и профессиональной подготовки сотрудников. Для оказания помощи странам, участвующим в выполнении этой задачи, необходимо подготовить список таких документов.

Таблица 2
СМАРТ-анализ задачи 4 ЦУР 14

Задача 4 ЦУР 14

S M A R T

К 2020 году обеспечить эффективное регулирование добычи и положить конец перелову, незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу и губительной рыбопромысловой практике, а также выполнить научно обоснованные планы хозяйственной деятельности, для того чтобы восстановить рыбные запасы в кратчайшие возможные сроки, доведя их по крайней мере до таких уровней, которые способны обеспечивать максимальный экологически рациональный улов с учетом биологических характеристик этих запасов.

- **Конкретность:** вероятно, нет, так как цели смешаны с факторами, которые не могут рассматриваться в рамках одних и тех же систем управления и мер операционного контроля.

- **Измеримость:** да. Задача поддается измерению с точки зрения концепции максимальной устойчивой добычи и ее значений, которые основаны на биологических характеристиках промысловых и попадающих в прилов видов.
- **Достижимость:** да, но с большой осторожностью. Существует, однако, необходимость в сильных и эффективных механизмах управления и укреплении институционального потенциала. Научные подходы и методы регулирования рыболовства хорошо известны, однако руководящим органам может также понадобиться укрепить свой законодательный и нормативно-правовой потенциал в зависимости от национальных и международных юрисдикций.
- **Реалистичность:** нет. Существует, как правило, значительный временной разрыв между осуществлением планов по регулированию рыболовства и достижением какого-либо результата по поддержанию или восстановлению того или иного вида рыб.
- **Наличие сроков осуществления:** да. Просто потому, что в качестве даты выполнения задачи указан 2020 год.

Общие замечания

При анализе задачи следует описать ожидаемые результаты принятия мер по регулированию рыболовного сектора, например:

«К 2020 году обеспечить эффективное регулирование отлова в целях обеспечения максимальной устойчивой добычи в соответствии с биологическими характеристиками видов»

Такая формулировка определяет цель «обеспечения эффективного регулирования отлова» как осуществление стратегии регулирования рыболовного сектора для обеспечения максимальной устойчивой добычи. С точки зрения управления рисками, такая формулировка устанавливает четкую цель, в соответствии с которой максимально устойчивая добыча или ее приблизительный показатель будет рассматриваться в качестве ключевого показателя функционирования системы управления. Риски, тем не менее, должны определяться в соответствии с биологическими характеристиками промысловых и попадающих в прилов видов, с тем чтобы избежать узконаправленности, как, например, в случае с максимальной устойчивой добычей.

Всегда существует вероятность перелова и незаконного промысла при любой системе регулирования рыболовства и нормативного регулирования. Разработка стратегий по надзору и обеспечению соблюдения должна основываться на анализе причин перелова. План регулирования рыбного хозяйства может обеспечить гарантии того, что риск недостижения заявленной цели будет, насколько это возможно, сокращен в результате сочетания управленческого контроля за флотом с мерами оперативного контроля (это касается сезонов и выбора размеров, возраста и зрелости рыбы на основе наилучших имеющихся и современных научных знаний). Подход, основанный на управлении рисками, должен также учитывать различия во времени между переловом и восстановлением популяции. Такие виды рыб, как треска, могут восстанавливаться веками, в то время как восстановление популяции беспозвоночных, например креветок, происходит в течение нескольких лет. Аналогичные системы нормативного регулирования также позволят осуществлять рациональное управление рыбными запасами в открытом море. Кроме того, необходимо дать определение деструктивному промыслу с точки зрения изменения среды обитания.

Задача 4 ЦУР 14

S M A R T

Существует несколько международных и региональных соглашений, конвенций и рекомендаций для выполнения этой задачи. Например, Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО содержит ценные рекомендации и определения для выполнения этой задачи. Для оказания помощи странам, участвующим в выполнении этой задачи, необходимо подготовить список таких документов. Кроме того, ранее согласованные задачи ЮНЕП по экосистемному управлению рыболовством, задачи АНТКОМ и МСУПС, помимо прочих, а также ориентиры Областей управления морскими ресурсами (OMAS) были бы полезны в этой связи⁵. При разработке планов по регулированию лесного хозяйства следует учитывать и другие ЦУР, например связанные со здоровьем и безопасностью, как описывается в задачах ЦУР 3.

Таблица 3
СМАРТ-анализ задачи 2 ЦУР 15

Задача 2 ЦУР 15

S M A R T

К 2020 году содействовать внедрению методов рационального использования всех типов лесов, остановить обезлесение, восстановить деградировавшие леса и значительно расширить масштабы лесонасаждения и лесовосстановления во всем мире. ☹ ☺ ☹ ☹ ☺

- **Конкретность:** вероятно, нет, так как цели смешаны с факторами, которые не могут рассматриваться в рамках одних и тех же систем управления и мер операционного контроля. Кроме того, существует широкий круг причин обезлесения и деградации лесов и ландшафтов, которые требуют разработки весьма конкретных управленческих и оперативных систем регулирования.
- **Измеримость:** да. Хотя устойчивое управление всеми видами лесов невозможно измерить напрямую, обезлесение и восстановление обезлесенных районов измеримы на региональном или местном уровнях. В то же время восстановление леса необязательно равнозначно восстановлению экосистемных функций леса в плане местообитаний и биоразнообразия.
- **Достижимость:** да. При условии сильного и эффективного управления и наличия институционального потенциала управление лесами и устойчивое использование земельных ресурсов возможно, если есть четкие цели и задачи. Методы управления лесами закреплены в национальных законах. В рамках этих методов, возможно, потребуется согласование потребности в изделиях из древесины с необходимостью поддержания лесов для извлечения выгоды в другой форме, например удержания воды и регулирования водных ресурсов. Однако это не обязательно будет способствовать прекращению обезлесения в глобальном масштабе, учитывая региональные и местные потребности. В большинстве случаев вопросами леса и землепользования занимаются абсолютно разные структуры и законодательные органы, имеющие различные стратегические задачи, не всегда согласующиеся с рассматриваемой целью. В глобальном масштабе эта проблема многократно усугубляется, учитывая широкий круг потребностей государственных органов, культурные и экономические потребности и нужды людей на региональном и местном уровнях.

⁵ UNEP: Ecosystem-based Management of Fisheries: Opportunities and challenges for coordination between marine Regional Fishery Bodies and Regional Seas Conventions. UNEP Regional Seas Reports and studies. No. 175. UNEP, 2001. 52 pp. ISBN: 92-807-2105-4.

- **Реалистичность:** нет. Обычно существует значительный временной разрыв между осуществлением планов по управлению лесами и землепользованию и отдачей от наземных экосистем с точки зрения поддержания и восстановления.
- **Наличие сроков осуществления:** да. Просто потому, что в качестве даты выполнения задачи указан 2020 год.

Общие замечания

Существует несколько международных и региональных соглашений, конвенций и рекомендаций для выполнения этой задачи. Для оказания помощи странам, участвующим в выполнении этой задачи, необходимо подготовить список таких документов. При разработке планов по регулированию рыболовства следует учитывать и другие ЦУР, например связанные со здоровьем и безопасностью, как это описывается в задачах ЦУР 3.

1. ФАО «Глобальная оценка лесных ресурсов», 2015 год: стандарты в области отчетности, обезлесение, облесение/лесовосстановление, биомасса
<http://www.fao.org/forest-resources-assessment/en/>
 - Термины и определения –
<http://www.fao.org/docrep/017/ap862e/ap862e00.pdf>
 - Обобщающий доклад:
<http://www.fao.org/typo3temp/pics/037c39b851.png>
 - Настольный справочник (полные таблицы данных):
<http://www.fao.org/typo3temp/pics/d5f5d2c90c.jpg>
2. Монреальский процесс (леса умеренной и бореальной зон)
<https://www.montrealprocess.org/index.shtml>
 - Система критериев и показателей
https://www.montrealprocess.org/Resources/Criteria_and_Indicators/index.shtml
3. Международная организация по тропической древесине (МОТД)
<http://www.itto.int/>
 - Критерии и показатели (общая информация) и система
<http://www.itto.int/feature04/>
4. Организация «Леса Европы»
<http://foresteurope.org/>
 - Система критериев и показателей
<http://foresteurope.org/sfm-criteria-indicators2/>
 - Доклад «Состояние лесов Европы», 2011 год
http://www.foresteurope.org/documentos/State_of_Europes_Forests_2011_Report_Revised_November_2011.pdf

Кроме того, ведущую роль в разработке набора основных глобальных показателей в области неустойчивого ведения лесного хозяйства играет Канада.

- Рабочее совещание ФАО/Канады по разработке глобального «ключевого» набора показателей устойчивого лесопользования
<http://www.fao.org/forestry/ci/91695/en/>

- Оттавский план действий:
<http://www.fao.org/forestry/45399-0c682d3b14e4f99744259881ec2d7048e.pdf>
- Итоги рабочего совещания:
<http://www.fao.org/forestry/45401-051b882b24060ae2a238aed3c6cda3b70.pdf>

Дополнительные материалы, касающиеся информации о стандартах по конкретным аспектам:

- РККОООН – Кадастры парниковых газов (накопление углерода в лесах) – стандарты отчетности по вопросам выбросов и абсорбции углерода в лесах.
- ЕЭК ООН – экономическая отчетность в рамках Совместного вопроса по лесному сектору (СВЛС) – стандарты отчетности по производству, сбору урожая и экономическим прогнозам.
- ЕЭК ООН – доклады о лесных биоэнергоресурсах в рамках Совместного обследования по сектору энергоносителей на базе древесины – стандарты и определения для глобальной отчетности по вопросам использования лесной биомассы в качестве источника энергии.
- Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности (МСОК, четвертый пересмотренный вариант) – стандарты в области глобальной торговли, производства и уровня занятости.

Национальные стандарты в отношении отчетности по вопросам, касающимся леса:

- КиП Канадского совета министров лесного хозяйства.
- Национальные КиП Австралии, США и т.д.
- Сертификационные органы – ЛПС, ПОСЛ (ПУЛХ и КАС в Канаде).

Субнациональные стандарты:

- Большинство провинций адаптировали КиП для предоставления отчетности на уровне провинций. Британская Колумбия, Онтарио и Саскачеван составляют доклады «Состояние лесов» на основе стандартов КиП.
- Группы по управлению лесами также используют сочетание стандартов сертификации и провинциальных КиП при планировании, предоставлении отчетности и обеспечении участия общественности в управлении на местном уровне.