

УДК 517.957

ЗМІНИ В ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОМУ ПІДХОДІ ДО ПЛАНУВАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ ТА МОЖЛИВОСТІ МОДЕЛЮВАННЯ ВОДНОГО УПРАВЛІННЯ

А.О. Демиденко, В.О. Тихий

Інститут проблем математичних машин та систем НАН України

e-mail: andriydemidenko@gmail.com

В попередніх публікаціях на цю тему [1,2] автори зазначали, що одним з наслідків радянської культури планування (зокрема, і водних ресурсів) є дивне уникнення застосування слова «ціль» навіть в тих документах, де це мало б бути за визначенням. Так в Законі України „Про державні цільові (sic!) програми” (2004) можна побачити, що встановлення цілей не передбачалося. Згідно з цим Законом „Проект державної цільової програми» повинен містити:

паспорт програми – стислий виклад основних даних (назва, рішення про розроблення, відомості про державного замовника та відповідальних виконавців програми, строк виконання, обсяги та джерела фінансування);

визначення мети програми;

обґрунтування шляхів і засобів розв’язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України;

перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками);

розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності;

розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками)» .

У відповідях на критику, що саме відсутність добре визначених цілей (чітких, вимірюваних та з часовим розкладом досягнення) є причиною численних зауважень в дослідження, спрямованих на оцінку гармонізації Українського законодавства з **acquis communautaire**, автори та виконавці Закону наголошували на тому, що цілі і мета це те саме і критикувати нема чого.

Проте критика таких підходів до методології планування не пройшла даремно. В новій Постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.07 р. за № 106 були введені нові вимоги. Основне нововведення стосується змісту програм, які повинні тепер мати:

- *«Визначення проблеми, на розв’язання якої спрямована програма;*
- *Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв’язання програмним методом;*
- *Мету програми (що має бути фактично подоланням проблеми);*
- *визначення оптимального варіанту розв’язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів..*
- *нова програма приймається на основі схваленої концепції.*

Найголовніше при цьому, як ці нововведення були сприйняті тими, хто безпосередньо здійснює водне планування, оскільки прийняття Постанови № 106 викликало необхідність нової редакції і перегляду Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства від 17.01.2002 р. за N 2988-III. В результаті такого

перегляду з'явився новий текст «Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства на період до 2020 року», що в свою чергу викликав досить жваву дискусію, зокрема, щодо його відповідності європейському законодавству. І знову ця дискусія пройшла через виявлення і пріоритетність цілей Програми.

Позитивно оцінюючи в цілому розвиток законотворчого процесу і прийняття нової методики, яка безумовно наближає нас до європейської, слід зазначити, що нова методика розробки державних цільових програм ще далека від «досконалості» і містить цілий ряд прогалин. До таких прогалин слід віднести непослідовність в підготовці концепції програми, відсутність вимоги на встановлення цільових показників до кожної визначеної цілі (до речі варто додати до слова «мета» слова «та цілі», оскільки слово мета українською існує лише в однині), необхідності ясної структури державної цільової програми (чіткого зв'язку заходів програми з цілями, на досягнення яких вони спрямовані) та узгодженої системи програм підзаконної сили в певній сфері та інші. Ці прогалини методики потребують подальшої роботи з їх усунення.

Так згідно Закону № 1621-VI, була розроблена Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства на період до 2020 року, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 1029-р. Відповідно до Концепції Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства до 2020 р. приймається для «комплексного вирішення питань» у сфері водної політики держави та «впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом». Також, метою Програми є визначення та реалізація основних напрямів державної політики, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами і адаптація законодавства України з питань водного господарства до законодавства Європейського Союзу, зокрема Рамкової водної Директиви ЄС.

У проекті «Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства на період до 2020 року» вже є певні зрушення щодо виконання нових методичних вимог, а також є позитивні кроки щодо формулювання цілей Програми, які відповідають цілям Директиви. Але слід зазначити, що в цілому Програма не дає цілісної картини та змін, що склалася у водному секторі. Вона не стала прикладом сумлінного виконання нових українських методичних вимог до планування, вона не має необхідного обґрунтування, включаючи адекватний аналіз проблем та їх причин.

Хоча Програма встановлює майже ті самі цілі, що зазначені у Директиві, але розташовані вони в «старому» порядку, за старими пріоритетами, що вказує на різницю у підходах між Україною та ЄС щодо визначення пріоритетів. Так Директива просуває чотири цілі:

1. Захист довкілля;
2. Забезпечення питного водопостачання;
3. Забезпечення інших потреб;
4. Повені та посухи.

Україна ж лишається на ресурсному підході – метою (а краще було б нарешті назвати їх цілями, оскільки їх декілька) нової Програми є:

- *розв'язання проблеми забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах,*
- *оптимізація водоспоживання (не дуже зрозуміло, що це означає?),*
- *запобігання шкідливій дії вод та ліквідація її наслідків,*
- *збереження і відтворення водних ресурсів,*

- *сталій розвиток галузі водного господарства на засадах інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.*

Тобто, Директива націлена на досягнення доброго стану для всіх вод до 2015 р., а в новій Програмі зберігається старий «радянський» пріоритет – забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах.

А як щодо цілей і цільових показників? Як і попередня Програма, нова Програма визначає лише одну ціль з цільовим показником – зменшення в 1,5 рази скидів (не розрізняючи яких!). У попередній Програмі цільовим показником була кількість сільських населених пунктів, які планувалося забезпечити централізованим водопостачанням.

Незважаючи на вимоги нової методики, проект Програми не надає порівняльного аналізу можливих варіантів рішень та обґрунтованого вибору оптимального варіанту розв'язання проблем, на вирішення яких спрямована Програма.

В цілому, робота на підставі нової методики не дала Програмі якості, цілісності, інтегрованості. Програма продовжує орієнтуватися переважно на потреби галузей господарства, розглядає лише проблеми поверхневих вод та їх перерозподілу, виходячи з вузько відомчих інтересів. Головна ідея Директиви лишилася не почутою – лише за рахунок захисту довкілля та відтворення водних ресурсів є можливим забезпечення якісною питною водою, забезпечення інших потреб та протидія шкідливій дії вод.

Чому ця критика є важливою, зокрема, для тих хто займається розробкою і впровадженням систем підтримки прийняття рішень (СППР) на основі басейнового моделювання? Для цього треба нагадати для чого і чому використовується (в Європі) водне моделювання і, зокрема, сценарії та what if... моделі? Вони показали себе, перш за все в Європі, потужними навчальними інструментами to achieve acceptance for environmental policies and successful implementation (для досягнення сприйняття екологічної політики та її впровадження), для чого потрібні trustworthy methods for estimations of various sources contribution to an environmental problem, as well as methods that calculate the expected and achieved effect of a measure. Особи, що приймають рішення та інші учасники (stakeholders) виграють від можливості симулювати на моделях різні сценарії для найкращого вибору дій по покращанню якості води, зменшення ризику/впливів повеней та адаптації до можливих змін клімату в басейні. Сценарії мусять базуватися на локальному аналізі соціально-економічних передумов та аналізі ефективності використання коштів для різних альтернативних дій. Аналіз сценаріїв потребує предиктивних моделей процесу і таким чином нормально повинен бути пов'язаний з гідрологічними моделями для опису транспортуючого середовища (тобто водотоку).

Найкращим чином всі ці можливості моделювання проявляються лише, якщо цілі водної діяльності визначаються, як цілі досягнення певного стану середовища (тобто так, як у Рамковій Водній Директиві), а не так як досі в українському законодавстві, де цілі якщо й визначаються – то щодо водопостачання або відведення, але не для стану водного середовища, яке ми всі хотіли б мати. Ось чому боротьба за «європейський» цільовий підхід важлива не лише для занепокоєної громадськості, але й для наукової спільноти, яка просуває застосування модельного підходу до водного менеджменту.

Література

1. А. Демиденко. Про одну з проблем впровадження РВД ЄС в Україні: на прикладі проекту Таціс в басейні Прип'яті, Збірник доповідей Міжнародної Конференції АКВА-07, Київ, 2007
2. А.О. Демиденко, В.О. Тихий. Підходи до моделювання адаптації водного сектора до невизначеностей змін клімату в карпатському регіоні, СППР-2009.