

СППР для СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ:

які та чиї рішення вона має підтримувати?

А.О. Демиденко

Інститут проблем математичних машин і систем НАН України

e-mail: andriyd@ucewp.kiev.ua

Згідно з Розпорядженням КМУ в Україні розробляється Стратегія екологічної політики. Водна політика є значною і визначальною частиною екологічної політики і тому визначення того, що має бути стратегічними цілями водної політики, якими мають бути шляхи їх досягнення та як можна оцінити (виміряти) рух в їх напрямку, виглядає важливою задачею. Очевидно також, що цей процес вимагає прийняття великої кількості «політичних» (в сенсі policy, а не politics) рішень та участі великої кількості осіб, що приймають рішення на різних рівнях управління. Одним із дієвих способів полегшити та покращити цей процес є створення та застосування СППР.

Метою данної статті є обговорити підходи до визначення того, чи можуть СППР допомогти в процесі розробки та впровадження водної політики, чи потрібні СППР в цьому процесі тим, хто мають її розробляти, впроваджувати та оцінювати прогрес на шляху досягнення її цілей. З цією метою ми пропонуємо проаналізувати якими рисами має відзначатися стратегія водної політики України, а також якими є/мають бути цілі та завдання відомств, що її розробляють та впроваджують з точки зору сучасної міжнародної екологічної політики та поточної української екологічної політики.

Стратегія відрізняється від інших засобів планування тим, що вона має перш за все визначати напрям розвитку і його стратегічні цілі. І вона лише тоді виконує свою роль, коли відповідає на питання „де ми є?”, „куди ми йдемо?” і „як далеко до цілі?”. Останнім часом в різних документах пропонується розглядати стратегічні проблеми розвитку водних ресурсів України в координатах „*сталий розвиток водного господарства*” чи „*раціональне використання водних ресурсів*”, „*екологобезпечне водокористування*” чи „*запровадження басейнового принципу управління водними ресурсами*”. Чи справді в цих координатах можна вимірювати стратегічний напрям розвитку? Чи допомагають ці терміни/визначення відповідати на три зазначені вище питання? Очевидно, що автор не поділяє запропоновану термінологію. Чому?

Взагалі погане визначення понять і намагання обов'язково запропонувати щось оригінальне є досить типовою ознакою всього періоду становлення національної екологічної політики та сталого розвитку з самого набуття незалежності, коли Україна стала суб'єктом міжнародного права. Частково це може бути пояснено труднощами перекладу – згадаймо хоча б дебати з приводу перекладу слова sustainable. Іншою причиною є все ще початковий період в розвитку такої наукової дисципліни як „екологічна політика (знову таки в сенсі policy, а не politics) та сталий розвиток”. Адже справжня наука починається з чітких визначень та відтворюваних вимірювань. Саме цьому і присвячена ця стаття.

Визначення (цілі). Історія незалежної України досить добре співпадає з віхами в розробці цілей екологічної політики та сталого розвитку на міжнародному та європейському рівнях:

- ❑ 15 років тому - Ріо-92 та Люцерн-93. У відповідь на документи Ріо, Європа виробила „Програму дій з охорони навколишнього середовища (ПДОНС)”
- ❑ Україна проте пішла „іншим шляхом” і запропонувала у відповідь „Основні напрями екологічної політики-98”
- ❑ 5 років тому - Йоганнесбург-02 та Київ-03. Заклик до інтеграції екологічних міркувань в секторальну політику. У галузі водних ресурсів, зокрема, План дій Йоганнесбургу передбачав „запровадити Інтегроване управління водними ресурсами (ІУВР) та розробити Плани ІУВР до 2005». Київ-03 запропонував «Екологічну Стратегію ВЕКЦА”
- ❑ Україна „Екологічну Стратегію ВЕКЦА” відкинула, а щодо Плану дій Йоганнесбургу у водній галузі обрала замість „інтегрованого” лише „раціональне водокористування” та „запровадження басейнового підходу” і „оздоровлення Дніпра”.

Коротко кажучи, зовнішні оцінки десяти років по тому, як були розроблені „Основні напрями екологічної політики-98 (затверджено Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року)”, зводяться до одного речення: „Україна досі не має чіткої екологічної політики”. Чим була викликана така оцінка? Головним чином тим, що „Основні напрями...”:

- Не мали чіткого визначення термінів, цілей та пріоритетів, а лише довгий перелік загальних побажань.
- Не були сформульовані конкретні (вимірювані) цілі, дії та засоби їх здійснення.
- Був відсутній часовий розклад, що не давало можливості вимірювати прогрес.

Визначення водних цілей розвитку та шляхів їх досягнення варто розглянути детальніше. Як вже вказувалося вище, згідно з останніми вітчизняними стратегічними рекомендаціями завданнями водної політики є «забезпечення *раціонального використання*, охорони та відтворення водних ресурсів *при дотриманні вимог природоохоронного та водного законодавства*” та „формування сучасної системи правового та економічного забезпечення водоохоронної діяльності *за басейновим принципом управління*».

Загальновизнане ж визначення ІУВР (надане Глобальним Водним Партнерством, ГВП)) визначає його як «процес, що сприяє зкоординованому розвитку і управлінню водними, земельними і пов'язаними з ними ресурсами з метою максимально підвищити економічний та соціальний добробут на справедливій основі та не завдаючи шкоди життєво важливим екосистемам». ІУВР саме по собі не є метою, а засобом досягнення трьох ключових стратегічних цілей: ефективного використання води; справедливого розподілу дефіцитного ресурсу та екологічної сталості.

Таким чином, саме *інтегроване* означає *стале* використання, а *раціональне* – це задоволення потреб при дотриманні законодавства. При цьому басейновий принцип – це правильний, але лише один з багатьох принципів ІУВР. Саме тому необхідно послідовно впроваджувати порозуміння щодо того, що в наш час саме ІУВР, а не просто *раціональне використання*, веде до *сталого розвитку водних ресурсів*. В іншому випадку наша водна політика має всі шанси удостоїтися такого самого визначення, як екологічна політика (дивись вище), а будь які спробі підтримати розробку/впровадження водної політики будуть приречені на провал.

Вимірювання. Таким чином проблема зводиться до вимірювання сталості розвитку. На жаль, послідовний моніторинг руху до сталого розвитку водних ресурсів України поки відсутній. Більше того, звіти про стан навколишнього середовища не публікуються вже п'ять років, наявні дані по якості води рідко подаються в кількісному виразі та в динаміці. Кількісні показники наявності та споживання води публікуються значно краще, але водний стрес в Україні досі визначається лише щодо наявності ресурсів місцевого стоку на особу незалежно від кількості споживання, що не дає можливості визначати тенденції щодо сталого розвитку. Комісія сталого розвитку ООН пропонує водним індикатором сталого розвитку вважати річний водозабір по відношенню до наявних місцевих ресурсів, Європейське екологічне агентство (ЄЕА) вважає 40% такого водозабору границею між сталим та несталим використанням. Існує дискусія щодо того, як вимірювати цей індекс експлуатації води – по країнах (як робить ЄЕА), чи по басейнах (як рекомендують такі організації, як ГВП). В першому варіанті змішування стоку по різних басейнах (як, наприклад, Дунаю і Дніпра для України) спотворює картину реального водного стресу – Україна виглядає при цьому досить далеко від межі стресу. Якщо ж міряти по басейнах, то басейн Дніпра (фактично більше 80% України) знаходиться на межі „переексплуатації”, незважаючи на зниження водозабору втричі за роки незалежності!

Іншим цікавим динамічним показником руху до сталості є використовуваний ЄЕА так званий „декаплінг (decoupling)”¹. Так, наприклад, в останньому звіті ЄЕА щодо викидів в повітря вказано, що в Україні наявний „легкий декаплінг”, оскільки викиди в повітря ростуть після 1999 року повільніше, ніж ВВП. Очевидно, що щодо водозабору та скидів цей „декаплінг” є не просто відносним (як щодо викидів в повітря), але й абсолютним, оскільки водозабір і скиди продовжують знижуватися в абсолютних величинах і після 1999 року, коли ВВП почав рости (див. Мал. 3).

Зовсім протилежно виглядає картина у разі застосування такого підходу не до параметрів „навантаження на середовище” (водозабору та скидів), а до параметрів „стану середовища”. Так стан водних ресурсів (за даними СЕС, оскільки інші систематичні дані відсутні) за 2000-2005 роки погіршився на 15-20%, незважаючи на те, що навантаження продовжувало знижуватися (див. Мал. 3). Який висновок можна зробити? Автор вважає, що можна стверджувати, що водні ресурси України знаходяться не на межі, а далеко поза межами сталого розвитку, оскільки їх абсорбційний потенціал та здатність до самоочищення вичерпані настільки, що зниження навантаження в кілька разів не призводить до покращення їхнього стану! Причому ситуація буде погіршуватися навіть при сценарії „бізнес, як завжди”, оскільки за всіма сценаріями змін клімату Україну (особливо південну частину) чекає суттєве зниження стоку. Тобто, прийнявши висновок щодо того, де знаходяться водні ресурси України і як їм далеко до сталого розвитку, ми мусимо визнати, що й оцінка необхідних запропонованих цілей, заходів та завдань щодо розвитку водних ресурсів та переходу до сталого розвитку має бути відповідно переглянута, що власне й було метою написання цієї замітки.

СППР. Системи підтримки прийняття рішень є досить популярним інструментом для покращання якості політичних рішень, але тільки в тих випадках, коли політика є досить

¹ Автор не наважується запропонувати переклад цього терміну, пам'ятаючи про нищівну критику спроб перекладу терміну sustainable. Зміст терміну пояснюється на Мал. 1 та 2.

чіткою, тобто цілі є SMART² і завдання виконавців досить добре прописані і вони розуміють, які рішення вони мають приймати і коли. Можливим показникам/цілям сталого розвитку водних ресурсів присвячена перша частина замітки, а от щодо СППР в водному секторі запропонувати поки що нічого. Воно б здавалося і нічого, оскільки особи, що приймають рішення допомоги не просять. Проте є підозра, що вони не є добре поінформованими щодо можливостей СППР. Підтвердженням цього є спроби деяких наших європейських колег (<http://emb.acsys.it>) визначити потреби осіб, що приймають рішення в галузі управління водними ресурсами шляхом поширення анкет, де визначається які рішення приймаються та як полегшити їх прийняття. На погляд автора поширення подібних анкет в Україні могло б допомогти особам, що приймають рішення щодо водної політики, краще робити свою роботу, а тим, хто розробляє СППР – отримати замовлення з ще одного сектору державної політики.

“Декаплінг”: розрив між економічним зростанням та тиском на довкілля (використанням ресурсів)	“Екологічний простір”
Мал. 1. Відносний (крива 1) та абсолютний (крива 2) „декаплінг”, а також шлях повернення (крива 3) в Екологічний простір - Environmental space (ES) (див. Мал. 2)	Мал. 2. Пояснення концепції Environmental space – Екологічного простору, яким може бути будь який ресурс, навантаження на довкілля, стан довкілля тощо. Сталий стиль життя – це життя в межах екологічного простору



Мал. 3. Зменшення водозабору в Україні протягом 1990-2005 рр (лівий графік) та погіршення якості води протягом 2000-2005 (правий графік)

² Specific, Measurable, Affordable, Relevant, Timebound