

Г. А. Статюха, д. т. н., проф.; Т. В. Бойко, к. т. н., доц.;
А. М. Невелев, д. т. н.

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ БОЛЬШОГО ГОРОДА

Индикаторы обеспечивают чрезвычайно важную основу для принятия решений во многих направлениях. Они могут помочь измерять и оценивать прогресс в достижении целей устойчивого развития. Они также являются важным инструментом в обмене идеями, мыслями и ценностями. Предлагается программа работы над созданием системы индикаторов с целью реализации стратегии устойчивого развития в русле достижения национальных целей и приоритетов устойчивого развития ассоциаций определенного уровня — района, города, государства, включая интеграцию гендерных аспектов и поощряя вовлечение всех национальных посредников — держателей информации.

Введение

Подводя первые итоги в разработке методологии и реализации систем индикаторов в 22 странах мира, Комиссия по устойчивому развитию ООН ряд своих решений и рекомендаций (в частности, от 5 мая 2000г. и 16 апреля 2001 г.) посвятила проблеме индикаторов устойчивого развития [1,2]. Так, отмечается, что развивающиеся страны нуждаются в технологии переноса разработок по устойчивому развитию и построению соответствующих информационных систем. Для этого требуется новые или дополнительные финансовые ресурсы в соответствии с пунктом 33 «Agenda 21» и параграфов 76 и 87 Программы дальнейшего внедрения «Agenda 21» по модернизации и создания информационных систем. Там же рекомендуется поддерживать дальнейшую работу над созданием системы индикаторов с целью реализации стратегии устойчивого развития в русле достижения национальных целей и приоритетов устойчивого развития ассоциаций определенного уровня — района, города, государства, включая интеграцию гендерных аспектов и поощряя вовлечение всех национальных посредников — держателей информации.

Принципиальные основы

В качестве таковых следует принять рекомендации ООН по отношению к правительствам на национальном уровне и перенесенные на уровень большого города. Принимая во внимание приоритеты города и соответствующие региональные обстоятельства, с поддержкой международного сообщества, Правительству на уровне города рекомендуется разработать специальный долгосрочный Проект, имеющий своей целью создать, внедрить и поддерживать Региональную Программу индикаторов. Последняя должна рассматриваться как часть Национальной Программы индикаторов для мониторинга достижений целей устойчивого развития города и принятия управленческих решений, используя представленные международным научным сообществом методологические рамки.

В «Руководстве по разработке национальной программы индикаторов устойчивого развития» [3] рекомендуется учитывать вариации, зависящие от специфических условий страны, национальных целей и приоритетов, имеющейся инфраструктуры, системы экспертиз, наличия данных и другой информации для принятия решений. Поскольку процесс разработки и реализации проекта в целом требует размещения региональных человеческих и финансовых ресурсов, весьма существенным является наличие прагматичного и конструктивного подхода. Здесь может быть рекомендована следующая структура обеспечений проекта: организационное, методическое, информационно-техническое и эксплуатационное и соответствующая процедурная последовательность действий.

Проблемы организационного обеспечения

Лежащая в основе принципа устойчивого развития идея является интеграцией экономических, социальных и природоохранных вопросов в принятии политических решений на всех уровнях. Эта

интеграция означает фактическое вовлечение всех традиционных секторов экономической и правительственной деятельности, таких как экономическое и социальное планирование, сельское хозяйство, здоровье, энергетика, вода, природные ресурсы, промышленность, образование, окружающая среда и так далее, в соответствии с главными министерствами правительства. Предполагаемая интеграция отражается в индикаторах устойчивого развития, содержащих социальную, экономическую, природоохранную и институциональную составляющие и должна быть заложена в механизмах интеграции, таких как национальные советы и комитеты по устойчивому развитию, и задачах, рассматриваемых как национальные стратегии устойчивого развития. Этот фундаментальный подход к устойчивому развитию должен быть всегда в центре внимания при развитии, тестировании и использованию индикаторов.

Во многих странах, и Украина не является исключением, ответственность за мониторинг достижений национальных целей, включая сбор данных, их компиляцию и анализ находится в ведении множества институтов, включая национальные статистические учреждения, секторы министерств и национальных комитетов устойчивого развития. Ответственность может быть также разделена между деятелями правительственных и неправительственных организаций и может поддерживаться национальными и международными программами.

В качестве важнейшего шага в организационном обеспечении предлагается создание Координационного механизма разработки региональной (городской) программы индикаторов. Он необходим для оснащения сети и обмена информацией среди заинтересованных партнеров города, должен быть частью Национального координационного механизма и мог бы быть организован как Рабочая группа или Комитет или в другом виде. Его, однако, следует строить на основе уже существующих общественных структур и опыта. Он должен быть достаточно гибким и прозрачным, предполагая широкие возможности консультаций и участия всех держателей информации, вовлеченных в этот процесс. Следует также вовлечь и других потенциальных участников координационного механизма – те министерства, которые имеют отношение к программе «Agenda 21» (например, министерства промполитики, здоровья, сельского хозяйства, социального развития и экономики), а также те государственные структуры, которые призваны собирать информацию, компилировать и анализировать ее.

В Региональном координационном механизме предлагается создать Главную Городскую Рабочую Группу, которая служила бы точкой контакта и взаимодействия между представителями Национального координационного механизма и вовлеченными в разработку организациями. Главная Городская Рабочая Группа может быть тем звеном, которое позволит упорядочить отношения и обязательства различных сотрудничающих министерств. Система ООН с ее экспертизой, относящейся к индикаторам на уровне страны, могла быть также подключена в помощь работе Регионального координирующего органа.

Проблемы методического обеспечения

Прежде чем начинать разработку Проекта Разработчику, в качестве первого шага, следует определить состояние использования индикаторов в городе. Это, в частности, включает:

- определение, какие индикаторы уже используются, кем они используются и для каких целей, а также как они коррелированы с предложениями Международных комиссий по устойчивому развитию.
- обзор данных уже собранных для расчета индикаторов и других целей, кто их собрал, где они находятся;
- оценка предлагаемых методологий разработки индикаторов (например, ESI-2005, [5]).

Важнейшим шагом в процессе разработки Методического обеспечения является выяснение отношений между национальными приоритетами (стратегиями) и индикаторами, отобранными для тестирования. Первоначальные стадии разработки должны включать следующие шаги: установление числа отобранных проблемных приоритетов, выявленных в национальной стратегии, и отбор из перечня для города индикаторов, которые соответствуют этим приоритетам, а также отбор таких специфичных индикаторов, которые не соответствуют (и, возможно, не включены) этими предложениями, однако необходимые для региона; сопоставление отобранных приоритетных индикаторов с перечнем индикаторов уже используемых в регионе; оценка имеющихся данных для тех приоритетных индикаторов, для которых данные ещё не собираются; разработка необходимых мероприятий по сбору упущенных (потерянных) данных, где это возможно, и которые могут включать модифицирование текущих данных, где это необходимо; проведение первоначальной

оценки любого обучения и других мер по «построению компетентной системы», которые возможно будут необходимыми для сбора этих данных и создания других функций требуемых в процессе тестирования; сбор и компиляция данных необходимых для отобранных индикаторов; разработка стратегии для распространения информации об индикаторах (через годовые отчёты, краткие новости по индикаторам, бюллетени и др.); оценка полезности индикаторов для лиц, принимающих политические решения.

Проблемы информационного обеспечения

Как известно, индикаторы синтезируются на основе показателей, которые в свою очередь, поставляются системой мониторинга. Проблемы разработки информационного обеспечения совпадают здесь с положениями [4,6] по мониторингу. Однако следует подчеркнуть, что необработанные или статистические данные не являются показателями и требуют проведения специального их анализа. Поэтому в процесс разработки информационного обеспечения следует включить процедуры оценки:

- наличия данных для индикаторов, а также источники, непрерывность, доставка и надёжность этих данных;

- производства данных (т. е. средство их представления — напечатанные или электронные, короткие обобщения, отчёты, обстоятельные публикации), посредством которых аналитическая информация передаётся лицам, принимающим решения;

- планирования кратких, средних и долгосрочных дат разработки Программы индикаторов.

Система мониторинга должна строиться, исходя из потребностей общества и властей принимать верные решения, а также с учетом существующих систем оценки состояния общества с природоохранной точки зрения, в частности по ESI. А для этого мы должны точно знать, как и какая информация закладывается в показатели и как синтезируются индикаторы. Это важнейшая проблема при создании системы мониторинга. Отсюда также вытекает, что вся система сбора информации в Украине, а также в регионах должна быть пересмотрена, поскольку именно у нас число пропущенных, а значит и требующих восстановления данных весьма существенно. Резкое сокращение этого неопределённого сектора первичных данных приведёт к значительному повышению эффективности принимаемых решений.

Правовое обеспечение

Правовая поддержка системы индикаторов необходима для построения компетентной системы управления. Она должна включать элементы:

- правовой поддержки процесса сбора и анализа данных;
- правовой поддержки принятия политических решений на основе индикаторов;
- соответствия законодательной базе;
- обучения пользования системой.

На сегодняшний вопрос правовой поддержки системы индикаторы практически не решен. Хотя, следует заметить, что в этом направлении мировой опыт уже начинает использоваться: введена в действие паспортизация опасных объектов [7]. Осуществляют ее соответственно «Методике определения рисков и их приемлемых уровней для декларирования безопасности объектов повышенной опасности» (приказ Министерства труда и социальной политики от 04.12.2002 № 637). Существенным моментом методики является заполнение паспортов потенциально опасных объектов, где в систематизированном виде предоставляется информация по всем основным показателям действующих объектов. Но это достаточно статическая информация, которая фиксирует состояние объекта при проектировании и условиях его эксплуатации. Она пригодна для декларации безопасности объектов повышенной опасности, но не пригодная для принятия решений относительно расположения и эксплуатации объектов повышенной опасности и, тем паче, для определения объема ответственности и страховых тарифов при страховании гражданской ответственности субъектов хозяйственной деятельности за вред, который может быть причинен авариями на объектах повышенной опасности. Особенно это касается техногенных объектов. Следует заметить, что паспортизация потенциально опасных объектов является важным этапом подготовки исходной информации при формировании системы индикаторов устойчивого развития.

Эксплуатационное обеспечение (система сопровождения)

Очевидно, что эффективность системы индикаторов существенно зависит от правильной ее эксплуатации и от того насколько своевременно она обновляется в соответствии с новыми научными результатами. Общепринятым механизмом контроля и коммуникации является использование Интернет. Региональный координационный механизм и Главная Региональная Рабочая Группа могут разработать правительственную веб-страницу или некий механизм для регуляторного отчёта процесса разработки индикаторов в различных его фазах. Это обеспечивает готовые средства коммуникации по результатам и обратную связь с участниками системы. В процессе работы координирующими органами должны проводиться регулярные встречи (семинары).

Финансовая поддержка проекта

Международный опыт свидетельствует, что на разработку такого проекта, с учетом использования уже разработанных элементов необходимо 2—3 года. Коллектив разработчиков может быть относительно небольшим – 10-15 специалистов. Однако число организаций, вовлеченных в работу и требующих финансовой поддержки, может достигать десятков. И потому годовой объем финансирования может достигать миллионов гривен.

Заключение

Заметим, однако, что не все природоохранные проблемы могут быть решены улучшением потоков информации в процессе принятия решений или даже созданием большего и лучшего потока информации. Улучшенные данные и информация не приведут к решению вопроса распределения справедливости. Информация также не зафиксировывает человеческие ограничения по отношению к риску восприятия. И, тем не менее, система индикаторов и индексов создает возможность сокращения информационной пропасти и реструктуризации институциональных договоренностей по формированию процесса защиты окружающей среды, т. е. сделать этот процесс более совершенным, индивидуализированным и эффективным [8,9].

Реализация такой возможности может потребовать, чтобы национальные правительства и международные институты, разработали стратегию децентрализованной и рыночно ориентированной информационной системы, которая идентифицирует эту пропасть в зародыше, (например технические и аналитические барьеры, рыночные провалы, институциональные дефекты), и затем решат, кто должен ликвидировать эти пробелы и кто должен за это платить. По мнению разработчиков индикаторов в ряде стран (Великобритания, США) такая оценка могла бы стать катализатором стратегии, поставляющей дополнительные сигналы сверх уже рассчитанных лучших индикаторов, которые даются в ежедневных отчетах. Такая систематизация помогла бы также соединить индикаторы с действиями, разъясняя, кто должен действовать и что могло бы быть сделано, чтобы осуществить продвижения вперед в управлении устойчивым развитием обществом по индикаторам и индексам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ООН, Комиссия по устойчивому развитию. Решение 9/4, 5 мая 2000г. (разделы: «Введение», «Роль индикаторов в устойчивом развитии», «Рекомендации для деятельности на национальном уровне»).
2. ООН, Комиссия по устойчивому развитию, индикаторы устойчивого развития: руководства и методология, отчёт 2001. – 315 с.
3. ООН, Комиссия по устойчивому развитию. Руководство по разработке национальной программы индикаторов устойчивого развития, New York, 2001г.
4. Концепція Державної програми проведення моніторингу навколишнього середовища. Розпорядження Кабінету України від 31 грудня 2004 № 992-р.
5. Индекс устойчивого развития окружающей среды 2005. Отчёт Уэльского Центра Политики и Права в сфере окружающей среды, Центра Международной Сети Информации по Науке Земли Колумбийского Университета (при участии Мирового Экономического форума – Женева и Объединённого Исследовательского Центра Европейской Комиссии – Испра, Италия), 2005.
6. ООН, Экономический и социальный Совет. Доклад Группы Друзей Председателя Статистической Комиссии, 2001.
7. Положенням про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, затвердженням наказом МНС України 18 грудня 2000 року № 338 та зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 24 січня 2001 року № 62/5253.
8. Статюха Г. О., Бойко Т. В., Бендюг В.І. Розробка методики оцінки небезпечних видів діяльності промислових підприємств, Частина 1. Екологія і ресурси. РНБО України, 36. Наукових праць, вип. 7, 2003. – С. 45-55.

9. Статюха Г. О., Бойко Т. В., Бендюг В.І. Розробка методики оцінки небезпечних видів діяльності промислових підприємств, Частина 2 — Індекс регіональної небезпечності, приклад розрахунків. Екологія і ресурси. РНБО України, Зб. наукових праць, вип. 7, 2003. – С. 22-31.