

УДК [330.15:338.24]:556

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2019-5.21>

Яков'юк В.А.

здобувач,

Східноєвропейський національний університет
імені Лесі Українки

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ТРАНСКОРДОННИМИ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ В РАМКАХ БАСЕЙНУ РІЧКИ ЗАХІДНИЙ БУГ

У статті аргументовано необхідність спільного управління Україною, Білоруссю та Польщею транскордонними водними ресурсами. Запропоновано методичні підходи до організації спільного управління у рамках транскордонного водного басейну річки Західний Буг. Обґрунтовано доцільність створення спільного органу управління транскордонними водними ресурсами у басейні середньої Вісли. Розроблено модель структури басейнової організації, визначено її основні повноваження та функції. Запропоновано основні засади діяльності та напрямки вдосконалення економічного механізму управління транскордонним водним басейном. Визнано доцільним фінансове забезпечення здійснювати на основі пропорційних внесках країн-членів басейнової організації з урахуванням площі поверхні басейну, яка знаходиться у межах їх територій, коефіцієнтів зацікавленості та можливостей використання водних ресурсів у соціальних та економічних цілях.

Ключові слова: водні ресурси, транскордонні водні ресурси, управління транскордонними водними ресурсами, спільні органи управління, фінансування басейнової організації.

НАПРАВЛЕННЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РАМКАХ БАСЕЙНА РЕКИ ЗАПАДНЫЙ БУГ

Яков'юк В.А.

В статье аргументированно необходимость совместного управления Украиной, Беларуссью и Польшей трансграничными водными ресурсами. Предложены методические подходы к организации совместного управления в рамках трансграничного водного бассейна реки Западный Буг. Обоснована целесообразность создания совместного органа управления трансграничными водными ресурсами в бассейне средней Вислы. Разработана модель структуры бассейновой организации, определены ее основные полномочия и функции. Предложены основные принципы деятельности и направления совершенствования экономического механизма управления трансграничным водным бассейном. Признано целесообразным финансовое обеспечение осуществлять на основании пропорциональных вкладов стран-членов бассейновой организации с учетом площади поверхности бассейна, которая находится в пределах их территорий, коэффициентов заинтересованности и возможностей использования водных ресурсов в социальных и экономических целях.

Ключевые слова: водные ресурсы, трансграничные водные ресурсы, управление трансграничными водными ресурсами, совместные органы управления, финансирование бассейновой организации.

DIRECTIONS FOR IMPROVING THE MANAGEMENT OF TRANSBOUNDARY WATER RESOURCES BY THE EXAMPLE OF THE WESTERN BUG RIVER

Yakovyuk Victor

In the current context of interstate relations, the issues of joint management of water resources, to which different countries have direct access, are of particular relevance because the state of their use is of political, social, economic and environmental importance. A characteristic feature of Ukraine is the low level of participation in joint management of water resources crossing the border or located at the state border. Based on an analysis of constraints and socio-economic needs, the paper argues for the need for joint management of Ukraine, the Republic of Belarus and Poland for transboundary water resources. In accordance with the principles of international regulations and results of the study of the activities of the most effective mechanisms for managing transboundary water resources, methodological approaches to the organization of joint management of water resources within the transboundary water basin of the Western Bug River are proposed. The feasibility of creating a joint management body for transboundary water resources in the Middle Vistula basin, the tributary of which is the Western Bug River, is substantiated. An institutional model of the structure of the basin organization has been developed, which presupposes the existence of both an advisory body with broad powers and an executive body. Their basic powers and functions have been identified. The basic principles of activity and directions of improvement of economic mechanism of management of transboundary water basin are offered. For the sustainability of the functioning of the joint managing body of the transboundary basin, it is considered appropriate to provide financial support on the basis of the proportional contributions of the member countries of the basin organization, taking into account the surface area of the basin located within their territories, and the coefficients of interest and opportunities for the use of water resources for social and economic purposes. The method of calculating the contribution rates of neighboring states has been developed.

Keywords: water resources, transboundary water resources, management of transboundary water resources, joint management bodies, financing of a basin organization.

Постановка проблеми. Транскордонна річка Західний Буг – це єдина річка в Україні, яка відноситься до басейну Балтійського моря, є джерелом питного постачання для великих міст України (Львів, Червоноград), Республіки Білорусь (Брест) та Республіки Польща (Варшава, Хелм), а також має міжнародне економічне значення. Зокрема, по річці проходить значна частина міжнародного водного шляху Е-40, що зв'язує Балтійське море з Чорним морем, який вважається важливим елементом Європейської транспортної політики. Забезпечення соціальних та економічних потреб у водних ресурсах, вирішення проблем із досягнення та забезпечення доброї якості води відповідно до вимог Водної рамкової директиви ЄС, підтримання екологічно безпечного рівня використання ресурсів Західного Бугу та збереження їх самовідтворювальної здатності можливе лише за умови ефективного спільного управління цими транскордонними водними ресурсами (ТКВР). Тому, питання удосконалення організаційно-економічних механізмів управління ТКВР набувають особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики транскордонного водокористування, незважаючи на його актуальність, не набули розповсюдження. Окремі аспекти відображено в працях представників Глобального водного партнерства, Міжнародної сітки басейнових організацій, окремих вітчизняних та зарубіжних науковців: М. Безденежова, П. Бірні, В. Буткевич, Л. Гіджіван, У. Єдільханов, Д. Капонера, В. Кухарик, О. Лукаш, Н. Павліха, Ю. Риббекова, І. Скороход та ін. Водночас доробок учених у дослідженні теоретико-методологічних та прикладних положень управління ТКВР залишається незначним.

Метою даної статті є обґрунтування теоретико-методичних засад та розробка практичних пропозицій щодо вдосконалення управління транскордонними водними ресурсами на прикладі річки Західний Буг.

Виклад основного матеріалу. Для водних басейнів, які розташовані у межах прикордонних регіонів України, Республіки Білорусь та Республіки Польща наявний ряд характерних особливостей, які впливають на стан та розвиток міждержавної співпраці з питань управління та використання ТКВР. Зокрема, у водному регіоні середньої Вісли об'єктам регіональних управлінь водного господарства Республіки Польща (у м. Люблін та м. Білосток) є ряд транскордонних річок, що не відносяться до басейнів річки Буг, Сян, Нарев [1]. Крім того, створення спільних органів для кожної транскордонної притоки Вісли може розглядатися польською стороною як розпорошення управлінського потенціалу та стримувати Республіку Польща в ініціюванні створення спільних органів для транскордонного управління водними ресурсами. Зі сторони Республіки Білорусь стримуючим фактором залишається адміністративно-територіальний принцип управління водними ресурсами. Реорганізація (2018 р.) Західно-Бузького басейнового управління (м. Луцьк) у Басейнове управління водних ресурсів річок Західного Бугу та Сяну (м. Львів) також на певний час дещо загальмувала транскордонні ініціативи.

Однак, на нашу думку, створення такої управлінської структури має передувати новим формам транскордонного співробітництва, які сприятимуть залученню інвестиційних коштів європейських донорів.

Саме такий напрямок в Україні визнаний пріоритетним у ході парламентських слухань 21 вересня 2016 р. на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України» [2].

Наявні також і інші мотиваційні фактори налагодження спільного управління Україною, Республіками Білорусь і Польща транскордонними водними ресурсами, основу яких складають спільний інтерес, реальні і потенційні вигоди від використання ресурсів річки Західний Буг.

Про певну політичну готовність та стійке бажання до налагодження співпраці у питаннях регулювання використання спільних водних ресурсів свідчать участь усіх трьох країн у реалізації ряду проектів та досліджень, в рамках робочих груп: українсько-польської з питань планування прикордонних вод, українсько-білоруської з питань експлуатації Білоозерської водоживильної системи Дніпро-Бузького каналу, українсько-польської Комісії з питань прикордонних вод.

Сприяють розвитку співробітництва у транскордонному водному басейні укладені міждержавні нормативні акти: Угода між Урядами України та Республіки Польща про співробітництво у галузі водного господарства на прикордонних водах (1996р.), Угода між Урядом Республіки Білорусь і Кабінетом Міністрів України про спільне використання і охорону транскордонних вод (2001 р.), а також Угода про співробітництво в басейні Західного Бугу (серпень 2019 р.) між Басейновим управлінням водних ресурсів річок Західного Бугу та Сяну (м. Львів) та Регіональним управлінням водного господарства в м. Люблін (Республіка Польща) [3].

Певним міжнародним фактором, який формує необхідність впровадження механізмів спільного управління ТКВР, відіграє законодавство ЄС, яким у своїй діяльності керується водне господарство Республіки Польща і яке є взірцем для України та Республіки Білорусь.

Виходячи з існуючих в Україні, Республіках Білорусь та Польща національних механізмів управління водними ресурсами, найбільш перспективним і таким, який задовольнить інтереси усіх трьох держав, нами пропонується застосувати механізм управління ТКВР в басейні середньої Вісли. До сфери діяльності цього механізму доцільно віднести водозбірні території рік Західний Буг, Нарев, Сян. Беручи до уваги засади Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (стаття 2), якими співпраця у сфері спільного управління водними ресурсами передбачається шляхом укладання та реалізації багатосторонніх угод [4], для налагодження ефективного співробітництва в басейні середньої Вісли нами пропонується укладення басейнової угоди між урядами Республіки Білорусь, Республіки Польщі та України.

Аналіз діяльності існуючих транскордонних органів управління свідчить, що найбільш ефективним визнається інститут спільних комісій. Тому нами пропонується у басейні середньої Вісли створити транскордонну басейнову організацію – Міжнародну комісію транскордонного басейну середньої Вісли (Комісія) із числа представників місцевих органів влади Волинської і Львівської областей України, Брестської та Гродненської областей Республіки Білорусь, Люблінського, Мазовецького, Підкарпатського і Підляського воєводств Республіки Польща, регіональних органів

управління водними ресурсами кожної країни. У рамках Комісії можливе створення трьох підкомісій, відповідно по річках Західний Буг, Нарев, Сян. Однак, зважаючи на природне розташування виключно на території Республіки Польща переважної частини басейнів річок Нарев (понад 72 % басейну та 92 % довжини ріки) і Сян (85 % басейну і 87 % довжини річки), причому у їх нижніх частинах, економічна привабливість цих водних об'єктів для Білорусі і України виглядає відносно незначною, відповідно управління ними на транскордонному рівні можуть цілком зводитися до планування і реалізації заходів у межах транскордонної ріки Західний Буг. Виходячи з важливості економічної складової доцільно до складу Комісії запросити (у межах квоти від кожної із сторін) представників найбільших вигодонабувачів від використання водних ресурсів, а також представників громадськості.

Функції та повноваження Комісії мають передбачати можливість прийняття рішень з усіх важливих питань, зокрема щодо моніторингу ресурсів та стану екосистем транскордонного водного басейну, збору даних, їх оцінки і аналізу, прогнозування еколого-економічного стану та відтворювальних можливостей водних ресурсів, планування (формування коротко- та довгострокових планів управління річковими басейнами), розподілу, організації та регулювання водокористування, визначення фіскальних аспектів використання водних ресурсів, узгодження міжнародних інтересів та вирішення спірних проблем, координації дій суб'єктів управління, контролю за охороною, раціональним використанням та відтворенням транскордонних ресурсів.

Комісію пропонуємо створити у вигляді самостійної юридичної особи без надання статусу наддержавного органу. Її правоздатність має забезпечуватися законодавством держави, на території якої буде розміщений виконавчий орган транскордонної басейнової організації, а також міждержавними угодами щодо статусу і порядку діяльності міжнародної організації.

Вищим органом з прийняття рішень у рамках Комісії пропонуємо визначити Конференцію сторін (Конференція), для якої проекти рішень готуватимуться виконавчим органом басейнової організації, а також можуть пропонуватися кожною із держав – сторін угоди. Періодичність скликання Конференції проводити не рідше одного разу на рік, або за вимогою будь-якої сторони Комісії. Виконавчим органом при Комісії пропонуємо визначити її Секретаріат, який має працювати на постійній основі як юридична структура. Для ефективного виконання функцій басейнової організації, у рамках виконавчого органу варто створити відділи, робочі групи для вирішення конкретних питань співпраці (технічних, фінансових, зв'язку, управління даними тощо).

Зважаючи на певну спорідненість державних мов, а також уже напрацьований позитивний досвід управління водними ресурсами на засадах Водної Рамкової Директиви ЄС, офіційною мовою можливо визнати польську. Усі документи щодо прийнятих рішень, рекомендацій тощо готувати на 3 мовах (польська, білоруська, українська).

Важливою основою діяльності транскордонної басейнової організації є розробка та реалізація плану управління басейном, який містив би конкретні заходи,

спрямовані на досягнення цілей. Крім того, з огляду на питання державного суверенітету, кожна із сторін транскордонного басейну повинна мати свій національний план розвитку та управління басейном річки. У межах транскордонного басейну середньої Вісли план управління басейном річки польською стороною уже розроблений на основі вимог Водної Рамкової Директиви ЄС та втілюється на практиці. Тому, на нашу думку, формування плану управління для транскордонного басейну в цілому і для суббасейнів річок Західний Буг, Нарев та Сян на їх національних частинах варто здійснити на основі існуючого плану управління басейном річки Вісла.

Для сталості фінансового забезпечення діяльності Комісії необхідно чітко визначити механізм внутрішнього фінансування. Вбачається найбільш реальним і перспективним застосувати перевірений досвідом принцип щорічних внесків держав-членів басейнової організації до її бюджету.

З огляду на нерівномірний розподіл водних ресурсів транскордонного басейну по територіях Білорусі, Польщі і України як щодо об'ємів і якості, так і реальних і потенційних можливостей їх використання вбачається доцільним у транскордонному басейні середньої Вісли для забезпечення діяльності басейнової організації її бюджет формувати шляхом застосування принципу пропорційності внесків її держав-членів відповідно до площі поверхні басейну, яка знаходиться у межах їх територій, з урахуванням коефіцієнтів зацікавленості (k_i) та можливостей (k_m).

За основу пропонується взяти басейн транскордонної річки Західний Буг та розрахувати частку внесків кожної з країн за формулою:

$$R_j = \frac{100 Q_j}{\sum_{j=1}^n Q_j} \quad (1)$$

де Q_j – скорегована величина частки площі, що знаходиться в межах національної території кожної j -тої країни і розраховується за формулою:

$$Q_j = k_{ij} k_{mj} S_j \quad (2)$$

де k_i – коефіцієнт зацікавленості, який пропонуємо визначати у межах від 1,0 до 1,3 (виходячи з реальних і потенційних можливостей використання водних ресурсів у економічній діяльності, важливості для екосистем (довжина річки у межах країни (у т.ч. транскордонна ділянка), об'єми забору/використання води, об'єми скидів тощо)), S_j – частки площі, що знаходиться в межах національної території кожної країни, k_{mj} – коефіцієнт можливостей j -тої країни, розрахунок якого пропонується за формулою:

$$k_{mj} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(1 + 0.1i \left(\frac{L}{100} + \frac{L_{mp}}{200} \right) \right) \quad (3)$$

де L – довжина частини ділянки ріки у межах виключно національних територій (Республіка Білорусь (0), Республіка Польща (224 км), Україна (185 км)), L_{mp} – довжина частини транскордонної ділянки річки у кожній із держав (Республіка Білорусь (154 км), Республіка Польща (363 км), Україна (209 км)) [5; 6].

На основі наявних даних побудуємо матрицю досліджень для визначення коефіцієнта (k_m) можливостей (табл. 1) згідно формули (3).

Таблиця 1. Матриця досліджень коефіцієнта можливостей (km)

Матриця досліджень		Білорусь		Польща		Україна	
Ділянка, км		L	L_{mp}	L	L_{mp}	L	L_{mp}
1	0-100	-	-	-	-	100	-
2	100-200	-	-	-	15	85	15
3	200-300	-	-	-	100	-	100
4	300-400	-	6	-	100	-	94
5	400-500	-	100	-	100	-	-
6	500-600	-	48	52	48	-	-
7	600-700	-	-	100	-	-	-
8	700-800	-	-	72	-	-	-
k_m		1,051		1,293		1,078	

Для визначення розміру часток внесків держав-учасниць до басейнової організації згідно формул (1) і (2) побудуємо матрицю (табл. 2) з урахуванням даних щодо частки площі поверхні басейну (S_j) у відсотках, яка знаходиться у межах національної території кожної з країн (Республіка Білорусь (23,64 %), Республіка Польща (48,91 %) та Україна (27,45 %)) [5; 6].

Таблиця 2. Матриця розмірів щорічних часток внесків до басейнової організації

Матриця досліджень	Білорусь	Польща	Україна
k_i	1	1,3	1,1
k_m	1,051	1,293	1,078
S_j	23,64	48,91	27,45
Q_j	24,85	82,21	32,55
R_j	17,8	58,9	23,3

Таким чином кошти для діяльності Комісії, у тому числі і для роботи її виконавчого органу Секретаріату пропонується встановити згідно з наступними пропорціями:

- Республіка Білорусь – 17,8 %;
- Республіка Польща – 58,9 %;
- Україна – 23,3 %.

Бюджет Комісії також може бути поповненим зовнішніми джерелами фінансування: Європейська Комісія, міжнародні басейнові організації, донори, кредити, позики. Однак такі джерела не можна вважати постійними, такими що у повній мірі замінять внутрішнє фінансування.

У подальшому, при налагодженні успішної діяльності басейнової організації, яка володітиме значним

обсягом інформації, можливостями розробки/узгодження проєктів, неділеної певними фіскальними важелями впливу, можливе забезпечення самофінансування роботи Комісії та її органів. Для цього необхідно впровадити на договірному рівні європейський принцип, за яким всі, або більшість доходів, одержаних від сплати за використання води та забруднення вод, мають використовуватися на відновлення і охорону водних ресурсів басейну.

Висновки. Результати досліджень засвідчили, що Україна, Республіки Білорусь та Польща зацікавлені у спільному управлінні ТКВР. Однак на сучасному етапі таке управління знаходиться на низькому рівні. Для ефективного управління ТКВР, які територіально розташовані на спільних прикордонних ділянках вказаних держав і відносяться до басейну Балтійського моря, необхідним вбачається створення міжнародної басейнової організації за участю органів місцевої влади прикордонних територій, регіональних органів управління водними ресурсами, представників водокористувачів та громадськості в басейні середньої Вісли, яка буде наділена самостійним юридичним статусом та повноваженнями з колегіального прийняття рішень у більшості важливих питань у межах басейну. У рамках басейнової організації доцільно створити постійно діючий виконавчий орган із числа спеціалістів усіх країн транскордонного басейну. Фінансове забезпечення діяльності спільного органу пропонується передбачити на основі пропорційних внесках країн-членів басейнової організації з урахуванням площі поверхні басейну, яка знаходиться у межах їх територій, та коефіцієнтів зацікавленості та можливостей використання водних ресурсів у соціальних та економічних цілях.

1. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej. URL: <http://www.kzgw.gov.pl/> (дата звернення: 09.10.2019).

2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України»: Постанова Верховної Ради України від 21.09.2016 р. № 1537-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1537-19> (дата звернення: 09.10.2019).

3. Басейнове управління ресурсів річок Західного Бузу та Сяну. URL: <http://lviv.davr.gov.ua> (дата звернення: 09.10.2019).

4. Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер: Конвенція від 17.03.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_273 (дата звернення: 07.10.2019).

5. RzekiPolski.info: Website. URL: <http://www.rzkipolski.info> (дата звернення: 09.10.2019).

6. Річний звіт про діяльність Західно-Бузького басейнового управління водних ресурсів з питань управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів за 2015 рік. Луцьк, 2016. 86 с.

7. Безденєжна М.Ю. До питання про поняття «природні ресурси спільного використання». Право. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2012. № 2(ч.1). С. 79–84.

8. Гіджіван Л.Ю. Про статус транскордонних природних ресурсів. Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць, Київ, 2010. Випуск 47. С. 578–582.

9. Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов. Под ред. В.А. Духовного. Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. 202 с.

10. Скороход І.С., Олейник В.В. Басейновий підхід до управління транскордонними водними ресурсами річки Західний Буг. Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту : зб. наук. праць. Волинський ін-т екон. та менедж., Луцьк, 2012. № 4. С. 183–194.

1. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej [National Water Management Board]. Available at: <http://www.kzgw.gov.pl/> (accessed 09 October 2019).

2. Pro Rekomendaciji parlamentsjkykh slukhanj na temu: "Transkordonne spivrobotnyctvo jak chynnyk jevointegracijnykh procesiv Ukrajinny" [On Parliamentary Hearing Recommendations on "Cross-border Cooperation as a Factor in Ukraine's European Integration Processes"]. Postanova Verkhovnoji Rady Ukrajinny – Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine (21.06.2016 No1537-VIII) Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1537-19> (accessed 09 October 2019).

3. Baseynove upravlinnya resursiv richok Zakhidnoho Buhu ta Syanu [Basin Management of the Western Bug and Xiang River Resources]. Available at: <http://lviv.davr.gov.ua> (accessed 09 October 2019).

4. Konventsiya pro okhoronu ta vykorystannya transkordonnykh vodotokiv ta mizhnarodnykh ozer [Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes]. Konventsiya – Convention (17.03.1992). Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_273 (accessed 07 October 2019).

5. RzekiPolski.info [Polish rivers. info]. Available at: <http://www.rzekipolski.info> (accessed 09 October 2019).

6. Richnyy zvit pro diyal'nist' Zakhidno-Buz'koho baseynovoho upravlinnya vodnykh resursiv z pytan' upravlinnya, vykorystannya ta vidtvorennya poverkhnevyykh vodnykh resursiv za 2015 rik [Annual Report on the Activities of the West Buz Basin Water Resources Management Agency for the Management, Use and Reproduction of Surface Water Resources for 2015]. Lutsk, 2016.

7. Bezdniezhna M.Yu. (2012). Do pytannia pro poniattia «pryrodni resursy spilnoho vykorystannia» [To the question of the concept of "natural sharing resources"]. Pravo. Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky, no 2, pp. 79-84.

8. Hidzhivan L.Yu. (2010) Pro status transkordonnykh pryrodnykh resursiv [On the status of transboundary natural resources]. Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky : zb. nauk. prats, vol. 47, pp. 578–582.

9. Rysbekov Yu.Kh. (2009). Transgranichnoe sotrudnichestvo na mezhdunarodnykh rekakh: problemy, opyt, uroki, prognozy ekspertov [Transboundary cooperation on international rivers: problems, experience, lessons, expert forecasts]. Tashkent: NITs MKVK.

10. Skorokhod I.S., Oleinyk V.V. (2012). Baseynovyi pidkhid do upravlinnia transkordonnyimi vodnymi resursami richky Zakhidnyi Buh [The Basin Approach to the Transboundary Water Management of the Western Bug River]. Visnyk Volynskoho instytutu ekonomiky ta menedzhmentu : zb. nauk. prats, no 4, pp. 183–194.

E-mail: Vyakovyuk@i.ua