Селезнев А.Ю.
аспирант
Всероссийской Академии Внешней Торговли

Природоохранное партнерство «Северного измерения», новые возможности для северо-западных регионов РФ

В статье речь идет о новой инициативе в рамках политики ЕС направленной на решение природоохранных задач на северо-западе РФ. Раскрывается сущность этой концепции и проводится анализ деятельности программы за прошедший период, дается прогноз развития на среднесрочный период.

Север Европы еще несколько лет назад обычно отождествляли лишь с пятью странами: Данией, Исландией, Норвегией, Швецией и Финляндией. Этот регион характеризовался значительной устойчивостью и высоким уровнем экономического развития, хотя и с различиями для отдельных стран. Возникновение новых независимых государств, изменение оборонных приоритетов, укрепление стабильности в регионе привело к возникновению понятия «новый Север Европы», охватывающее пять «традиционных» северных стран, новые государства Балтии, северо-западные регионы России, включая и те, которые расположены на побережье Баренцева моря и входят в так называемый Евроарктический регион. Поскольку составной частью Севера Европы является регион Балтийского моря, то в рамки «новой Северной Европы», имея в виду перспективы ее развития и регионального сотрудничества, естественно включить также Польшу и Германию, то есть те их области, которые примыкают к региону. После вступления Финляндии в 1995 г. в ЕС российско-финляндская граница, протяженностью 1340 км, стала общей границей между Евросоюзом и Россией. Тем самым, североевропейский регион превратился в связующее звено с Российской Федерацией и приобрел особое значение для сотрудничества между ЕС и Россией. С расширением ЕС в 2004 за счет Эстонии, Латвии, Литвы и Польши общая граница Европейского Союза с Россией еще больше увеличилась, а Балтийское море фактически стало «морем Евросоюза», за исключением его российской части в Финском заливе и в районе Калининграда.

В результате объединительных тенденций на этой территории возникли и успешно функционируют межгосударственные региональные организации, охватывающие 11 стран региона. Региональные организации, возникшие на Севере Европы, зарекомендовали себя на практике как инструменты конкретного воплощения современных подходов к развитию международных связей, как средство постепенного и полного раскрытия потенциала регионализма. Осуществляемое, при их содействии, сотрудничество обогащает опыт хозяйственного и политического взаимодействия сопредельных стран, находящихся на разных уровнях экономического развития, отличающихся по уровню благосостояния и по другим характеристикам их экономического потенциала. Страны Северной Европы объединяются в целях сотрудничества благодаря существованию взаимных интересов в достижении энергетического ба-

ланса, развитии инфраструктуры (что особенно насущно для российского Севера и Северо-запада), экологической безопасности, укреплении социально-культурных связей, в соответствующем профилировании финансовых потоков, а также в привлечении средств извне. Для этого северного региона сложность, и, порой, невозможность решения актуальных проблем силами одного государства создает дополнительные предпосылки для объединения усилий в рамках различных интеграционных группировок.

Важной особенностью североевропейского сотрудничества является его всеохватный, в рамках региона, характер: ни одна из стран региона не осталась за его рамками. Другая отличительная черта — это его открытость для третьих стран, реализуемая через статус страны-наблюдателя. Еще одна особенность механизма североевропейской системы кооперации состоит в том, что он опирается на содействие со стороны интеграционной группировки западноевропейских стран через Комиссию Европейского союза и финансовые институты ЕС.

Стимулом для дальнейшего развития механизма сотрудничества в северной части европейского континента стало выделение Европейским союзом деятельности на этом перспективном направлении в отдельную составляющую своей региональной и общей политики, получившую название «Северное измерение». Инициаторами этой концепции выступила Финляндия в 1997 г, что было обусловлено следующими причинами: геополитическим положением, непосредственным соседством с Россией, многолетним опытом общения и сотрудничества с ней, а также желанием закрепить активную роль в формировании политики ЕС.

Деятельность в рамках политики «Северного измерения» опирается на План действий в рамках концепции. На сегодняшний день существуют два Плана действий (2000-2003 и 2003-2006), которые содержат в себе основные задачи для решения экономических и экологических проблем, проблем развития человеческого потенциала и инфраструктуры, а также проблем безопасности и стабильности в Северо-западном макрорегионе.

За время работы в соответствии со вторым Планом действий (2003-2006) были достигнуты впечатляющие результаты по основным направлениям деятельности. Здесь важно подчеркнуть тот факт, что расходы, связанные с осуществлением концепции, не включены в бюджет ЕС, что позволяет говорить о безусловной синергии достигнутой международными организациями и программами, благодаря более эффективному использованию и перераспределению уже имеющихся средств.

Большое число международных организаций, работающих в данном регионе, сумели за время действия программы, благодаря интенсивному диалогу, добиться более тесного и плодотворного взаимодействия. По мере становления программы, она обрастала все новыми программами и проектами, осуществление которых вне «Северного измерения» кажется проблематичным. Это, в частности, относится к «Природоохранному партнерству Северного измерения» (NDEP – Northern Dimension Environmental Program) и Плану действий «Северного измерения» в области информационных технологий.

Природоохранное партнерство «Северного измерения» – это совместная инновационная программа, созданная в 2001 году в ответ на запросы Российской Федерации и международного сообщества согласовать усилия для решения наиболее неотложных экологических проблем Северо-запада России. Посредством реализации целого ряда проектов в области водных ресурсов, сточных вод, твердых отходов, эффективности использования энергетических ресурсов и удаления ядерных отходов, ППСИ содействует реальному улучшению состояния окружающей среды и положения народов Северо-запада России, а, значит, и стран «Северного измерения» в целом.

Партнерство ППСИ, располагающее требуемыми финансовыми ресурсами, является мощным международным механизмом для совместной работы государственных ведомств, международных финансовых организаций, частных инвесторов, российских властей и всех заинтересованных сторон в решении накопившихся в регионе природоохранных проблем. С этой целью ППСИ впервые в истории объединяет опыт работы, возможности и ресурсы Европейской Комиссии, Российской Федерации, Европейского банка реконструкции и Развития (ЕБРР), Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Северного инвестиционного банка (СИБ) и Всемирного Банка в области разработки и реализации такого значимого портфеля проектов. Зона действия ППСИ простирается от Исландии через всю Северо-западную территорию России и от Норвежского, Баренцева и Карского морей на севере – до южного побережья Балтийского моря. Ограниченность ресурсов и институциональных возможностей развивающихся стран региона действия ППСИ не позволяют им самостоятельно ликвидировать последствия нанесенного окружающей среде урона на должном уровне.

Учитывая наследие Советского Союза и хрупкость окружающей среды Северо-западного региона России, можно сказать, что для решения вопросов, связанных с проведением здесь природоохранных мероприятий, необходимы огромные инвестиции. Правительство Российской Федерации постепенно повышает приоритетность инвестиций в охрану окружающей среды, и инвесторы увеличивают объемы капиталовложений в природоохранные программы, проводящиеся в этом регионе.

В присоединившихся странах успешно работает методика софинансирования инвестиций и выдачи грантов, однако, до некоторых пор, отсутствие доступных для России ресурсов в виде грантов сдерживало возможное развитие и инвестиции в целом. Кроме этого, не высокая покупательная способность населения ставит строгие ограничения на то, какую часть средств, затрачиваемых на природоохранные мероприятия, можно изымать из средств, взимаемых с местных природопользователей. В Северо-западном регионе Российской Федерации ППСИ занимается решением именно этих вопросов.

Одна из основных задач этой инициативы «Северного измерения» заключается в том, чтобы сделать окружающую среду безопасной, чистой и доступной для всех народов, живущих в северной части континента. В июне 2000 года на состоявшемся в городе Фейра (Португалия) совещании Евро-

пейский Совет утвердил План действий для «Северного Измерения», где указал, что одной из первоочередных задач является решение экологических проблем, в том числе, проблем ядерной безопасности.

Следует признать, что международные финансовые институты (МФИ) играют главную роль в удовлетворении инвестиционных потребностей этого региона благодаря реализации коммерчески жизнеспособных проектов. Первоначально фонд ППСИ составил 110 млн. евро из средств МФИ, а также грантов правительств стран-участниц. Взнос Российской Федерации составил 10 млн. евро.

В своей работе ППСИ опирается на две основы: Фонд поддержки ППСИ и Руководящую группу ППСИ.

Фонд поддержки ППСИ объединяет финансовые взносы доноров и обеспечивает согласованное содействие. Задача Фонда заключается в том, чтобы служить катализатором для привлечения инвестиций в охрану окружающей среды в Северо-западном регионе России посредством предоставления безвозмездного софинансирования (грантов) для реализации проектов, предлагаемых МФИ. Благодаря взносам, перечисляемым донорами на счет Фонда, может произойти многократное увеличение объемов ресурсов МФИ, целевым образом направляемых на реализацию природоохранных проектов. Опыт показывает, что увязка грантов с кредитами является хорошим стимулом для осуществления экологических инвестиций ускоренными темпами. Однако, организовать оптимальное сочетание финансирования из различных источников – от Российской Федерации, МФИ и двусторонних источников – было сложно в связи с отсутствием соответствующего механизма финансирования. Кроме этого, для решения таких острых проблем, как организация сбора и удаления ядерных отходов в этом регионе, необходимы совместные усилия и предоставление грантов.

Фонд поддержки ППСИ был создан для решения именно этих задач. Управляющей организацией Фонда является Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Работа Фонда строится на опыте, полученном в результате осуществления большого количества международных проектов в России, и на опыте ЕБРР в области управления пятью международными фондами по ядерной безопасности в России и в других странах, общий объем средств которых составляет примерно 1.5 миллиарда евро. ЕБРР управляет Фондом поддержки ППСИ под контролем всех доноров с помощью органа управления – Ассамблеи доноров. В настоящее время Ассамблею доноров возглавляет самый крупный донор Фонда - Европейский Союз. Фонд поддержки ППСИ финансирует деятельность в двух областях: ядерная безопасность и более традиционные экологические инвестиции, не связанные с ядерными технологиями, например, в таких областях как водное хозяйство, сточные воды, твердые отходы и эффективность использования энергетических ресурсов. В отношении этих двух «окон» Фонда – экологического и ядерного – существует одинаковое видение: обеспечить наличие ощутимой выгоды окружающей среде и населению Северо-запада России и всему региону «Северного Измерения» в целом. Одна из целей Фонда поддержки -

более рациональное использование финансовых и кадровых ресурсов МФИ посредством предоставления грантов под экологические проекты в Северо-Западном регионе России. В случае обычных природоохранных проектов, гранты ППСИ обеспечивают их частичное финансирование. Большая часть средств поступает в рамках проектного финансирования от МФИ и их партнеров. В случае проектов в сфере ядерной безопасности, гранты ППСИ обеспечивают их полное финансирование.

Гранты ППСИ в неядерной сфере, как было отмечено, предоставляются в основном для того, чтобы служить катализатором и стимулировать дальнейший рост инвестиций в природоохранные проекты. Более того, гранты ППСИ служат дополнительным толчком к осуществлению тех проектов, которые были бы финансово нежизнеспособны без дополнительной поддержки в виде безвозмездного гранта. Иллюстрация этого явления – завершение строительства Юго-западных очистных сооружений в Санкт-Петербурге в 2005 г., с применением механизмов частно-государственного партнерства, которое, в частности, простимулировало и сделало возможным строительство жилого квартала площадью более 4 млн. кв. метров.

Кроме этого, ППСИ делает все возможное, чтобы обеспечить активное участие российских властей и других доноров и заимодателей. Эти усилия предпринимаются для повышения информированности и укрепления сотрудничества между всеми сторонами, заинтересованными в улучшении экологической обстановки в регионе «Северного Измерения».

В состав ***Руководящей группы*** входят представители Европейской Комиссии, Российской Федерации и международных финансовых институтов (МФИ), которые работают в Северо-западном регионе России, а именно: ЕБРР, Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Северного инвестиционного банка (СИБ) и Всемирного Банка. Руководящая группа является оперативным органом ППСИ, задача которого заключается в обеспечении эффективных консультаций, координации и сотрудничества между всеми заинтересованными партнерами. Это инструмент достижения успеха в реализации программы ППСИ путем:

- обсуждения политики и стратегии партнерства,
- отбора подходящих проектов, оценки двусторонних инициатив и установления приоритетов среднесрочной программы,
- обеспечения эффективного сотрудничества всех МФИ и стимулирование работы сводных групп, состоящих из сотрудников различных МФИ,
- отбора ведущего банка для конкретных проектов,
- поочередной подготовки финансирования проектов и, при необходимости, структуры инвестиционного процесса,
- представления Фонду поддержки ППСИ проектов для софинансирования и,
- обеспечения (совместно с Ассамблеей доноров) эффективных консультаций с двусторонними и многосторонними организациями, созданными для поддержки работы по охране окружающей среды в этом регионе. Председателем Руководящей группы ППСИ каждый год поочередно становится пред-

ставитель одного из МФИ. С июля 2006 г. в группе председательствует Европейский инвестиционный банк.

Руководящая группа выделила 13 потенциальных природоохранных проектов, общая совокупная стоимость реализации которых по расчетам должна составить 2,4 миллиарда евро, а также 16 проектов по переработке и удалению ядерных отходов на Кольском полуострове, общая расчетная стоимость которых превышает 500 миллионов евро.

Кроме этого, Руководящая группа разработала стратегический подход к финансированию проектов в области ядерной безопасности, в особенности, связанных с удалением и обезвреживанием отработанного ядерного топлива и радиоактивных отходов. ЕБРР, как ведущий банк по проектам удаления и обезвреживания ядерных отходов, разработал ряд принципов и программу потенциальных проектов. Эта работа велась в тесном контакте с российскими властями, и, в частности, с Федеральным агентством по атомной энергии, на которое возложена ответственность за решение вопросов переработки ядерных отходов. На конец 2005 года на реализацию природоохранных проектов по линии ППСИ привлечено инвестиций на сумму свыше 1 млрд. евро . Наиболее перспективные проекты отражены в таблице:

Проект	Ведущее МФУ	Общая стоимость	Грант ППСИ	Состояние
1. Юго-западные очистные сооружения Санкт-Петербурга	СИБ	193,6 млн.евро	5,8 млн. евро	Проект завершен; очистные сооружения введены в строй
2. Сооружения защиты г. Санкт-Петербурга от наводнений	ЕБРР	492 млн. евро	1 млн. евро	В стадии строительства
3. Завод по сжиганию иловых осадков на Северной станции аэрации (г. Санкт-Петербург)	ЕБРР	90,4 млн. евро	6,35 млн.евро	В стадии строительства
4. Программа муниципальных природоохранных инвестиций для Ленинградской области – первый этап	СИБ	20,03 млн.евро	4 млн. евро	Утверждена Ассамблеей
5. Проект модернизации ЖКХ Республики Коми	ЕБРР	31,8 млн. евро	5,9 млн. евро	Начато осуществление
6. Проект модернизации сети централизованного теплоснабжения г. Калининграда	ЕБРР	21,8 млн. евро	7,3 млн. евро	Утвержден Ассамблеей
7. Проект модернизации ВКХ г. Архангельска	ЕБРР	25,3 млн. евро	8,2 млн. евро	Началось осуществление
8. Проект модернизации сети централизованного теплоснабжения г. Мурманска	СИБ	29,6 млн. евро	5 млн. евро	Утвержден Ассамблеей
9. Межмуниципальные восстановительные работы в г. Новгороде	СИБ	20 млн. евро	2 млн. евро	В процессе подготовки
10. Проект сбора и вывоза твердых бытовых отходов в г.Калининграде	СИБ	49,2 млн. евро	10,1 млн. евро	В процессе подготовки
11. Проект прекращения прямого сброса стоков в реку Неву в г. Санкт-Петербурге	СИБ	300 млн. евро	Предстоит определить	В процессе подготовки
12. Проект модернизации сети централизованного теплоснабжения в г. Санкт-Петербурге	ЕБРР	Предстоит определить	Предстоит определить	В процессе подготовки
13. Экологическая программа «Ладога»	СИБ	500 млн. евро	Данные отсутствуют	Начато осуществление
14. Модернизация ВКХ г.Калининграда	ЕБРР	110 млн. евро	10 млн. евро	Утвержден Ассамблеей
15. Модернизация Вологодского городского ВКХ	ЕБРР	16 млн. евро	3,5 млн. евро	В процессе подготовки

В портфель проектов входят проекты, уже получившие финансирование, как, например, Юго-Западные водоочистные сооружения в Санкт-Петербурге, Строительство Комплекса защитных сооружений Санкт-

Петербурга от наводнений, а также потенциальные проекты, выполнимость которых надлежит оценить. Проекты будут осуществляться на Северо-западе России: от Калининграда до Мурманска и республики Коми. Портфель проектов включает в себя как отдельные проекты, так и инвестиционные программы, например, ряд природоохранных инвестиций в Ленинградской области.

Природоохранное партнерство «Северного измерения» безусловно является передовым начинанием, ввиду следующих причин:

- ППСИ объединяет в общий фонд ресурсы МФИ, работающих в этом регионе. Руководящая группа ППСИ объединяет коллективный опыт и «ноу-хау» МФИ, Европейской Комиссии и Российской Федерации. Для реализации каждого проекта назначается руководитель проекта – один из Международных финансовых институтов. Следовательно, все проекты реализуются согласно тщательно составленной программе и в порядке их приоритетности, при этом предусмотрено оказание поддержки процессам проведения отраслевых реформ и организационного строительства. Кроме этого, благодаря своему членству в ППСИ, ЕИБ (впервые в истории) получил мандат на предоставление займов под финансирование экологических проектов в России.
- Географическая и отраслевая ориентация ППСИ строится на успешно осуществляемой Экологической программе Балтийского моря. Эта Программа направлена на решение наиболее острых экологических проблем, имеющих трансграничные последствия в регионе.
- ППСИ и его ядерный компонент стремительно становятся одной из важнейших многосторонних инициатив в решении проблемы организации сбора и удаления ядерных отходов на северо-западе России. Особое внимание уделяется экологии Кольского полуострова и, в частности, Баренцева моря, крупнейшего в мире места захоронения ядерных отходов.
- Фонд поддержки ППСИ пополнился крупным взносом правительства РФ, которое также продемонстрировало свою приверженность делу реализации программы мероприятий ППСИ.
- В краткосрочной перспективе основное внимание ППСИ будет сосредоточено на Северо-западном регионе России. Однако, работа ППСИ основывается на интегрированном, долгосрочном подходе, включающем в себя осуществление инвестиций, повышение осведомленности и разработку экологических стандартов на всей территории инициативы «Северное Измерение», мандат программы продлен до 2012 г.

Конкретные потребности каждого природоохранного проекта в гранте можно определить после того, как проекты пройдут детальную оценку и станет понятно, возможно ли их финансирование. По предварительной оценке общая потребность в грантах составляет 70-160 миллионов евро .

Природоохранные проекты в следующих областях могли бы стать первоочередными, так как требуют неотложного вмешательства:

1. Водные ресурсы и сточные воды.
2. Твердые отходы
3. Эффективность использования энергетических ресурсов

4. Загрязнение окружающей среды и предотвращение наводнений
5. Межотраслевые проекты: водные ресурсы и сточные воды, твердые отходы, эффективность использования энергетических ресурсов.

Руководящая группа и Ведущие банки ведут постоянную работу, и список проектов будет изменяться по мере осуществления или отказа от реализации проектов и замены их другими. Одна из задач Руководящей группы заключается в том, чтобы составлять портфель проектов и, после консультаций с российскими властями, предлагать Ассамблее доноров приоритетные проекты.

В целом, сотрудничество России в рамках «Северного измерения» может ознаменовать новый этап интеграции нашей страны в общеевропейское сотрудничество. И здесь важно представлять, что главными приоритетами в области охраны окружающей среды станет привнесение новых международных экономических и финансовых механизмов. Члены ЕС и партнерские страны «Северного измерения» могут сделать более конструктивным участие России на международном (прежде всего — европейском) рынке так называемых экосистемных услуг, где Россия выступает ведущим мировым «экологическим донором». Это — механизмы взаиморасчетов за вклад природных экосистем в глобальную устойчивость биосферы, механизмы Киотского протокола, реструктуризация внешних долгов России по схеме «долги за природу», рынок генетических ресурсов и т. д. Со всей определенностью о данных перспективах неоднократно заявляли официальные лица ЕС, Финляндии, Российской Федерации и других стран. В частности, большой потенциал нам видится в использовании квот российских предприятий и регионов на выбросы в рамках Киотского протокола, участниками которого являются многие страны «Северного измерения». Опыт Польши, Болгарии и других европейских стран по реструктуризации государственных долгов в обмен на природоохранные мероприятия может быть использован и Россией.

Финансовые механизмы ЕС, используемые в «Северном измерении» (программы Тасис, ФАРЕ, Интеррег и др.) и опыт инвестиционной природоохранной политики, накопленный Европейским банком реконструкции и развития, Северным инвестиционным банком и Скандинавской корпорацией в области окружающей среды, были бы также полезны для планирования и развития природоохранной инвестиционной политики нашего государства в регионе.

Оценивая эффективность реализации экологического сотрудничества России и ЕС в рамках «Северного измерения», отметим, что сдерживающим фактором его развития является сегодня то, что политика в области окружающей среды еще часто воспринимается как ограничивающее и контролирующее бремя для экономики, как помеха для экономического развития и препятствия на пути повышения уровня жизни. Действительно, иногда требуется сделать сложный выбор между экономическими и экологическими задачами. Но в очень большом количестве областей экологические задачи скорее дополняют, нежели соперничают с социальными целями. Эффективная политика и стандарты в области защиты окружающей среды является непре-

менным условием для успешного экономического и социального развития России.

Использованные источники:

1. Timo Rongas, Ville Kyrki, Arto Kaarna, Heikki Kalviainen. Remote Sensing in the Northern Dimension: Overview and Applications.// Lappeenranta University of Technology Northern Dimension Research Centre Lappeenranta 2006
2. Rules of the Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund//BDS01-125 NDEP-02/50 Rev.1 30 November 2005
3. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-2006//Comission Working Document. Brussels, 10.6.2003 COM(2003) 343 final
4. Suomen Puheenjohtajuuskauden ohjelma Arktisessa Neuvostossa 2000-2002
5. HELCOM News 4/2005//
6. Новости ППСИ июль 2006 года, выпуск №10// www.ndep.org
7. http://www.helcom.fi/

15.10.2006