

Дмитрий Нечипорук

**Пограничные земли, общие воды:
история трансграничного
сотрудничества России, Балтийских
стран и ЕС по оздоровлению
экосистемы Балтийского моря**

НОРМА

Санкт-Петербург
2014

УДК327 (470+571):327.7

ББК66.4(2Рос)

Н59

*Издание осуществлено при поддержке Европейского Союза
Грант Европейской Комиссии 2010/253-710,
проект Support to the Establishment of the EU Centre in North West Russia.*

Рецензенты:

Ланко Д.А., доцент, кандидат политических наук (Санкт-Петербургский государственный университет)

Ноженко М.В., кандидат политических наук (Европейский университет в Санкт-Петербурге)

Нечипорук Д. М.

Н59 Пограничные земли, общие воды: история трансграничного сотрудничества России, Балтийских стран и ЕС по оздоровлению экосистемы Балтийского моря. – СПб.: Норма, 2014. – 216 с.

ISBN978-5-87857-233-0

Книга посвящена анализу международного и трансграничного сотрудничества между балтийскими странами-членами Европейского Союза и Россией по проблеме улучшения экологического состояния Балтийского моря. В основу работы легло представление о меняющейся роли современных государственных границ в связи с появлением новых форм сотрудничества в сфере охраны окружающей среды как внутри ЕС, так и между Европейским Союзом и его соседями.

Художник Ходот А.

ISBN 978-5-87857-233-0

УДК327(470+571):327.7

ББК66.4(2Рос)

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского Союза.

© Нечипорук Д.М., 2014
© Ходот А., обложка, 2014
© Норма, оформление, 2014

Оглавление

От автора	6
Предисловие	8
Дискуссия о природе границ и путях трансграничного взаимодействия	10
Преодоление границ? Исследовательские подходы к международному экологическому сотрудничеству по спасению Балтийского моря	14
Теория международных режимов.....	15
Теория многоуровневого управления.....	16
Эколого-системный подход к менеджменту природоохранных проблем	18
Теория познавательного сообщества	20
Трансграничное сотрудничество между развитыми и развивающимися странами	22
Меняющиеся границы: периодизация природоохранной политики ЕС и очертания границ Балтийского моря во второй половине XX – начале XXI вв.....	24
Часть 1. Консервативный период	30
Глава 1.1. Формирование границ Балтийского моря в послевоенный период (1945–1989 гг.)	30
Экологическое пространство: подбассейны Балтийского моря и их основные источники загрязнения.....	31
Балтика и доктрина «закрытого моря»	34
Разграничение континентального шельфа в Балтийском море.....	38
Глава 1.2. Основные этапы международного сотрудничества по защите окружающей среды Балтийского моря в 1950–1970-е гг.	43
Загрязнение морских вод как научная проблема (конец 1950-х – 1969 гг.) ..	46
Поиск совместных решений по охране Балтийского моря (1969–1974 гг.) ..	47
Создание первого международного природоохранного режима: заключение Хельсинкской конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1974 г.	48
Природоохранный режим Балтийского моря: основные положения Хельсинкской конвенции 1974 г.	53
Глава 1.3. ХЕЛКОМ, балтийские страны и защита окружающей среды Балтийского моря в середине 1970-х – 1980-е гг.	57
Деятельность Временной комиссии по защите морской среды района Балтийского моря	57

4

Хельсинкская комиссия и принятие рекомендаций по защите окружающей среды Балтийского моря	60
Без общего знаменателя: предотвращение загрязнения Балтийского моря в 1980-е гг.	65
На пути к трансграничной кооперации: подъем межгосударственного сотрудничества в конце 1980-х гг.	70

Часть 2. Революционный период 74

Глава 2.1. Преодоление границ: окончание холодной войны и возникновение новой повестки международного сотрудничества по восстановлению экологического состояния Балтийского моря (1990–1992 гг.) 74

Геополитические перемены и формирование идеи общего трансграничного пространства	75
Конференция в Роннебю и подписание Хельсинкской конвенции 1992 г.	79
Трансграничное измерение Хельсинкской конвенции: принятие Балтийской совместной всеобъемлющей программы природоохранных мер	82
Многоуровневое управление и трансграничное сотрудничество	85

Глава 2.2. Формирование общего пространства: влияние ЕС на политику региона по защите окружающей среды Балтийского моря 93

Выполнение БСП и транснациональное субсидирование удаления «горячих точек» Балтийского моря (1993–2002)	95
Природоохранная политика ЕС и защита окружающей среды Балтийского моря	100
Развитие субгосударственного сотрудничества в Балтийском регионе	104

Глава 2.3. Неприоритетное сотрудничество: взаимодействие России и развитых стран ХЕЛКОМ по защите Балтийского моря в 1992–2005 гг. . 109

Общая характеристика природоохранной политики РФ по защите Балтийского моря в 1992–2004 гг.	110
Выполнение положений Конвенции: случай Ленинградской области	115
Выполнение положений Конвенции: случай Калининградской области	116
Выполнение положений Конвенции: случай Санкт-Петербурга	119

Часть 3. Прогрессивный период 122

Глава 3.1. Энергетическая безопасность и экологическое сотрудничество после последнего расширения ЕС в регионе Балтийского моря 122

«Северный поток»: где лежит граница между национальным суверенитетом и коммерческой выгодой?	123
---	-----

План действий по Балтийскому морю (ПДБМ): создание единого экологического пространства?	126
--	-----

Глава 3.2. Социетальное измерение трансграничного сотрудничества: роль и значение времени и пространства при решении экологических проблем Балтийского моря	132
Природоохранная политика ЕС и формирование общего экологического пространства	134
Социетальное время и управление экологическими проблемами Балтийского моря	139

Глава 3.3. Наведение мостов: трансграничное сотрудничество стран ЕС и России по удалению «горячих точек» водосборного бассейна Балтийского моря в 2005–2013 гг.	145
План действий по Балтийскому морю и Россия: определение объемов обязательств по защите Балтики	147
Выполнение Плана действий по Балтийскому морю: случай Санкт-Петербурга.....	153
Выполнение Плана действий по Балтийскому морю: случай Ленинградской области	155
Выполнение Плана действий по Балтийскому морю: случай Калининградской области.....	158

Заключение	165
-------------------------	------------

Приложение 1.....	168
Приложение 2.....	174
Приложение 3.....	181
Приложение 4.....	183

Источники	185
-----------------	-----

От автора

Выражаю глубокую признательность своим коллегам, без которых эта книга не была бы написана. Прежде всего научным сотрудникам Центра европейских исследований — Центра ЕС Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЦЕИ-ЦЕС ЕУСПб) Елене Белокуровой и Марии Ноженко, с которыми я работал в рамках проекта «Улучшение социальных условий для Балтийского моря» (PROBALT) в 2008–2011 гг. Участие в этом проекте позволило познакомиться с зарубежными коллегами, научное общение и совместная работа с которыми помогли мне сформулировать основные тезисы будущей книги. Особая благодарность Тапани Ваахторанта, который стоял у истоков проекта PROBALT, а также сотруднице Финского института окружающей среды Мии Пихлаямаки и Нине Тинккинен, исследовательнице из университета Тампере, которые взяли на себя труд по редактированию итогового сборника по проекту, вышедшего в 2011 г. в рамках серии докладов Финского института международных отношений.

Особые слова признательности — Жанне Корминой, моей коллеге по кафедре гуманитарных наук Национального исследовательского университета Высшая школа экономики в 2007–2012 гг. Благодаря ее содействию мне повезло участвовать в международном исследовательском проекте *EastBordNet* в 2010–2013 гг. В рамках этого проекта я исследовал значение морских и государственных границ с точки зрения охраны Балтийского моря. Выступление с докладами на конференциях и семинарах проекта, а также доброжелательная критика моих текстов коллегами позволили мне значительно улучшить качество и содержание докладов, в которых я анализировал роль границ для международного экологического сотрудничества. В особенности выражаю благодарность Саре Грин, профессору социальной антропологии Манчестерского университета и руководителю проекта *EastBordNet*, Хани Зубида, научному сотруднику и преподавателю Школы управления, дипломатии и стратегии им. Лаудера при Междисциплинарном центре в Герцлии (Израиль), доктору Маделайн Хёрд, преподава-

телю и исследователю Школы исторических и современных исследований университета Седерторн (Швеция). Их советы и замечания помогли мне впоследствии переработать первые не всегда четко связанные между собой тексты в единую монографию.

Благодаря краткосрочной стажировке, организованной ЦЕИ-ЦЕС в Европейском университете во Флоренции, мне удалось познакомиться с работами, которые отсутствуют в библиотеках Санкт-Петербурга. Я благодарю Анну Триандафилиду и Ирину Уласюк за создание идеальных условий для прохождения моей стажировки во Флоренции в 2013 г.

Также хотелось бы поблагодарить Фонд содействия развитию российско-шведских отношений имени Сверкера Острёма и лично председателя правления фонда Дису Хостада за трехмесячную стипендию в университете Сёдертёрна. За комфортные условия работы и теплую атмосферу в Центре балтийских и восточноевропейских исследований я признателен его директору Ребекке Летевалл.

Моя искренняя благодарность администратору ЦЕИ-ЦЕС Лине Коротковой за напоминание о дедлайнах, заместителю генерального директора Санкт-Петербургской общественной организации «Экология и бизнес» Екатерине Воробьевой за экспертные комментарии, вечному аспиранту ЕУСПб Юрию Басилوفу за ценные советы по поиску литературы, а также неоценимую помощь в предоставлении ряда книг и статей, которые нашлись в его необъятной личной библиотеке, доценту кафедры европейских исследований СПбГУ Дмитрию Ланко за комментарии к черновому варианту книги.

Наконец я выражаю благодарность своей жене Юлии Якубовской за поддержку, терпение и понимание в течение всего времени работы над книгой.

Предисловие

Загрязнение Балтийского моря является ключевой проблемой международной природоохранной политики с 1972 г., когда состоялась Стокгольмская конференция ООН. Главной причиной ухудшения экологического состояния Балтийского моря была признана проблема неконтролируемого поступления биогенных веществ (фосфора и азота) в результате развития промышленного и сельскохозяйственного производства в регионе в 1950–1960-е гг. Уже к середине 1960-х гг. ухудшившееся состояние Балтийского моря стало предметом изучения со стороны советских океанографов. Параллельно проблеме исследовали и западные ученые. В начале 1970-х гг. эксперты Международного совета по изучению морей (ИКЕС) обнародовали детальный отчет о критическом состоянии экосистемы Балтийского моря. Посредничество Финляндии между СССР и западными странами позволило заключить в Хельсинки в 1974 г. первую многостороннюю конвенцию об охране морской среды Балтийского моря. Хельсинкская конвенция 1974 г. вступила в силу в мае 1980 г. после ратификации всеми странами, имевшими тогда выход к Балтийскому морю, — ГДР, Данией, Польшей, СССР, Финляндией, ФРГ, Швецией. Исполнительным органом Хельсинкской конвенции стала Хельсинкская комиссия (ХЕЛКОМ), взявшая на себя роль экологического координационного центра по мониторингу и оценке состояния Балтики. После окончания холодной войны и расширения Европейского Союза в Балтийском регионе возможности для трансграничного сотрудничества кардинально изменились. Сейчас Россия граничит не только с отдельными государствами, но и со странами-членами ЕС.

Предлагаемая на суд читателю книга посвящена исследованию международного и трансграничного сотрудничества между балтийскими странами-членами ЕС и Россией в вопросе улучшения экологического состояния Балтийского моря. Замысел данной книги возник еще в ходе проведения исследования PROBALT, выполненного ЦЕИ-ЦЕС ЕУСПб в сотрудничестве с зарубежными партнерами. В рамках проекта анализировалась экологическая политика по охране Балтийского моря в прибрежных субъектах РФ (Калининградская область, Ленинградская область, Санкт-

Петербург). В частности, исследование предполагало проведение экспертных интервью с представителями местных и федеральных органов власти, сотрудниками неправительственных организаций, участвующих в природоохранной деятельности¹. Отсутствие заметного прогресса в реконструкции очистных сооружений в Калининградской и Ленинградской областях назывались экспертами в качестве главных причин неэффективного международного сотрудничества между балтийскими странами ЕС и Россией. Это означает, что Россия использует неэффективно механизм транснационального субсидирования, предназначенный для финансирования развитыми странами различных проектов в бывших социалистических странах по предотвращению дальнейшего загрязнения водосборного бассейна Балтийского моря. Однако в 2000-е гг. транснациональное субсидирование помогло реконструировать очистные сооружения в Санкт-Петербурге, а местный Водоканал стал образцовым предприятием по использованию новых технологий по очистке воды. Этот пример некоторое время был единственным случаем эффективного использования зарубежного содействия российским регионам по реконструкции очистных сооружений.

Отсутствие видимого прогресса в достижении гармонизации усилий по трансграничному природоохранному сотрудничеству объясняется отличиями в понимании целей экологической политики между Россией и ЕС. Для стран ЕС это преобразование окружающей среды, апробация и внедрение новых стандартов производства как в промышленности, так и в сельском хозяйстве, уменьшающих вред для окружающей среды². Для России это прежде всего модернизация инфраструктуры региональных водоканалов (Nechiporuk, Nozhenko, Belokurova 2011). Несмотря на строгие нормативы по сбросу сточных вод, действенная политика по надзору за соблюдением стандартов экологической безопасности в России отсутствует. Более того, в безответственном поведении предприятий есть свой рациональный расчет. Частные собственники, пользуясь водой как общим ресурсом, зачастую совершен-

¹ Некоторые фрагменты экспертных интервью использованы мной в главах 2.1 и 3.3.

² См. сайт Программы региона Балтийского моря, 2007–2013, – <http://eu.baltic.net/RU.3908.html>.

но не думают о его сохранении. У многих предприятий издержки на экологическую безопасность делают весь бизнес нерентабельным, и они предпочитают незаконно сбрасывать неочищенные стоки в водосборный бассейн Балтийского моря.

Дискуссия о природе границ и путях трансграничного взаимодействия

В основу данной книги легло представление о меняющейся роли современных государственных границ в связи с появлением новых форм сотрудничества в сфере охраны природы в странах Евросоюза. Прежние границы между странами в Балтийском регионе приобретают сегодня новый смысл и значение. Этот феномен является достаточно новым. В 1988 г. Европейский фонд регионального развития как главный инструмент по преодолению социально-экономических диспропорций в объединенной Европе провел реформу региональной политики, нацеленную на экономическое и социальное взаимодействие регионов (Яровой 2007: 120–121). Последовавшие вскоре после этого воссоединение Германии в 1990 г. и крушение СССР в 1991 г. привели к изменению границ и появлению новых государств в Балтийском регионе. Эти перемены совпали по времени с образованием Европейского Союза, который был создан в результате подписания странами Европейских Сообществ Маастрихтского договора 1992 г. Начался этап динамичного расширения Европейского Союза в Балтийском регионе, когда новые и прежние границы стали местом трансграничного сотрудничества и взаимодействия. В 1990-е гг. происходило преодоление прежних барьеров: главные усилия направлялись на развитие сотрудничества между восточной и западной частями Европы, происходило сокращение и устранение тех дисбалансов и разрывов, которые образовались в годы холодной войны. В своем сотрудничестве соседствующие государства и территории опирались на Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г., где было дано следующее определение приграничного сотрудничества (статья 2): «Под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными

сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией сторон, а также заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения вышеуказанных целей» (цит. по: Яровой 2007: 61–62).

Трансграничное сотрудничество в вопросах защиты окружающей среды Балтийского моря приобрело большой размах в 1990-е годы. Важной инициативой Европейского Союза стал проект «Северное измерение», нацеленный на развитие трансграничного сотрудничества между Северными странами, государствами Балтии и Россией. Этот проект, реализуемый с 1997 г., с самого начала работал на преодоление границ и барьеров в регионе посредством реализации различных совместных проектов, в том числе по охране окружающей среды. С 1998 г. стал работать постоянный секретариат Совета государств Балтийского моря — международной организации, созданной в 1992 г., сразу после образования в регионе новых независимых государств. Несмотря на разногласия России с западными странами по поводу вступления Латвии, Литвы, Польши и Эстонии в НАТО, 1990-е гг. проходили под знаком формирования «расширенной Европы» (Aalto 2006). Последнее расширение ЕС в Балтийском регионе в 2004 г. привело к тому, что Балтийское море стало де-факто внутренним морем Европейского Союза, за исключением небольших участков, принадлежащих России³.

Новые геополитические реалии, происходящие как в рамках Балтийского региона, так и всего Европейского Союза, стали главным стимулом для дискуссии среди ученых о значении государственных границ в меняющихся условиях (Nelles, Walther 2011). Сам этот спор не нов, его истоки восходят к временам окончания Первой мировой войны (Topaloglou 2009). Изменение политической карты Европы, появление новых государств в восточноевропейском и Балтийском регионах, предопределило рост исследований, касавшихся вопросов точного определения границ. Это были прежде всего прикладные работы, публиковавшиеся в контексте неурегулированных пограничных споров либо на фоне общей неуверенности в прочности Версальской системы (Anderson 1996). Вторая мировая война и начало холодной войны окончательно

³ Российской Федерации принадлежит 4% береговой линии Балтийского моря, в то время как Швеции — около 60%, а Финляндии — 17% (см.: Hassler 2003a: 64).

оформили одно из важнейших направлений в изучении границы. Через призму глобального соперничества граница изучалась как политический и идеологический феномен, как место, вокруг которого разворачиваются конфликт и соперничество между враждующими сторонами. В этом понимании граница всегда четко очерчивала сферу влияния или доминирования какого-либо государства, военно-политического блока, армии над чьей-либо территорией, населением, ресурсами (Jones 1959; Minghi 1991). Подобный геополитический (реалистический) анализ границы требовал тщательного описания языковых, культурных, природных и прочих характеристик обозначенной территории.

Со второй половины XX в. изучение границ все чаще проводилось в рамках междисциплинарных исследований. Влияние экономики, социологии, культурной антропологии позволили переосмыслить природу границы и увидеть в ней процессы социальной динамики. Представление о «естественных границах» как устоявшихся сущностях было подвергнуто критике сторонниками социального конструктивизма еще в эпоху доминирования геополитического подхода (Broek 1941; Pounds 1954; Topaloglou 2009). Граница всегда является результатом специальных усилий или произвольного вмешательства для установления контроля над территорией. Политическое понятие «суверенитет» имеет географическую основу: это всегда местность, земля, которая является «исконной» для проживающего на ней населения. Однако суверенитет «естественных» границ после тщательных исторических изысканий оказывается продуктом экспансии и расширения территории, совершенных в ту или иную историческую эпоху (Van Houtum 1998; Theodoropoulos 1999; Hassner 2002).

Другой подход, который разрушал представление о статичности и нерушимости границ, черпал свою аргументацию из экономики и антропологии. Граница здесь предстает местом взаимодействия — оживленного или вялого, налаженного или случайного. Вокруг нее складываются устойчивые институты обмена и общения со своими собственными механизмами и функциями. Следовательно, изучение границы предполагает ответ на вопрос, как происходит взаимодействие, а не изучение того, что она из себя представляет (Paasi 1996; Van Houtum et al. 2005). Схожая идея

прослеживается и в трудах американского антрополога Р. Альвареса, который отмечал, что граница в современном мире отражает «противоречие, парадокс, различие и конфликт власти и господства в современном глобальном мире и национальном государстве» (Alvarez 1995: 447). Граница как воплощение процедурных практик, которые прочно укоренены в сознании и поведении людей, помогает увидеть общее и особенное в отношении государства, местного сообщества к трансграничному взаимодействию. Это, в свою очередь, помогает выделить факторы, которые способствуют или препятствуют сотрудничеству по разные стороны пограничной черты (Scott 2006).

Большое количество литературы по изучению природы границ появилось в связи с развитием европейской интеграции. Успехи западных стран по расширению интеграции как в деле привлечения новых стран, так и в связи с заключением новых договоров радикально меняли отношение к границам. Шенгенское соглашение, Маастрихтский договор давали новое представление о возможностях надгосударственного сотрудничества и его масштабах. Европейская интеграция стимулировала попытки переосмыслить границы как гарантию суверенитета. В работах, посвященных возникновению нового общеевропейского пространства, границы рассматривались как препятствия, помеха, барьер для свободной торговли, передвижения людей и капиталов (Cappelin, Batey 1993; Ratti 1993). В других работах 1990-х гг. интеграция оценивалась как курс на радикальный слом границ и создание нового безграничного пространства (Ohmae 1990; Ohmae 1995). Однако расширение ЕС и интеграционные процессы после распада социалистического блока вовсе не отменяли государственные границы. В 2000-е гг. в работах, посвященных новейшим территориальным изменениям в Европе, были отмечены две противоречивые тенденции. С одной стороны, подчеркивалось устранение границ вследствие роста функциональной взаимозависимости и институциональных взаимоотношений внутри ЕС (Perkmann 2003). С другой стороны, исследователи обращали внимание на укрепление и усиление границ в связи с процессами образования новых национальных государств и особым вниманием государств ЕС к безопасности внешних рубежей для контроля над нелегальной миграцией (Van Houtum, Boedeltje 2009; Van Houtum 2010).

Преодоление границ? Исследовательские подходы к международному экологическому сотрудничеству по спасению Балтийского моря

Границы Балтийского моря подверглись прямому влиянию противоречивой политики ЕС по обеспечению внешней безопасности. Трансграничное сотрудничество в сферах экономики и охраны окружающей среды были нацелены на преодоление барьеров и препятствий как путем расширения ЕС в регионе, так и через интенсификацию отношений с соседями для решения общих проблем (Aalto 2006; Tassinari 2003). Но совместная кооперация имела свои пределы, как только сотрудничество наталкивалось на вопросы безопасности и охраны национальных морских границ, а также на возможную угрозу суверенитету для новых национальных государств, с недоверием относящихся к энергетической экспансии России в Балтийском регионе (Karm 2008; Whist 2008). Разногласия по трубопроводу «Северный поток» стали наглядным отражением того комплекса вопросов, которые, по мнению американских исследователей С.Д. ВанДевира и Дж. Дабелко, имели непосредственное отношение к изучению региональной безопасности Балтийского моря в 1990-х гг. Авторы выделяют пять взаимосвязанных проблем:

- 1) политико-военные вопросы;
- 2) определение границы, контроль и управление;
- 3) экономические вопросы, связанные с взаимозависимостью балтийских стран и транзитом;
- 4) вопросы, относящиеся к региональной и национальной идентичностям;
- 5) природоохранная политика (VanDeveer, Dabelko 1999: 222).

Пятый пункт из приведенного списка — вопросы охраны Балтики в контексте возросшего использования Балтийского моря как важного транспортного и энергетического маршрута в регионе — активно изучается исследователями природоохранной политики ЕС. Вопрос о границах такого сотрудничества и том, как оно влияет на границы Балтийского моря, обсуждается с различных исследовательских перспектив, среди которых основными являются:

- теория международных режимов (*Theory of International regimes*);

- теория многоуровневого управления (*Multi-level governance*);
- эколого-системный подход к менеджменту природоохран-ных проблем (*Ecosystem approach to management*);
- теория познавательного (эпистемического) сообщества (*Epistemic community*), то есть транснационального коллектива ученых, изучающего экологические проблемы Балтийского моря с целью сделать их частью повестки международного сотрудничества;
- международное сотрудничество западных и восточноевропейских стран в рамках политического и экономического транзита. Сотрудничество понимается прежде всего как содействие развитых стран Балтийского региона развивающимся постсоветским государствам в решении их экологических проблем.

Несмотря на различие вышеупомянутых подходов, ученые, исследовавшие с их помощью природоохранную политику, неизменно поднимали в своих работах вопрос как о масштабах сотрудничества в Балтийском регионе после окончания холодной войны, так и о преодолении границ для развития сотрудничества по защите экологии Балтийского моря.

Теория международных режимов

Анализ интернациональных режимов, основоположниками которого считаются Р. Киохейн (Keohane 1984), Дж. Най (Keohane, Nye 1977), С. Краснер (Krasner 1983) и О. Янг (Young 1989), неоднократно использовался исследователями для изучения конкретных примеров международного экологического сотрудничества, включая режим охраны Балтийского моря (Greene 1998; Breitmeier, Young, Zürn 2006). Существование интернациональных режимов, воплотившихся в многосторонние конвенции⁴, напрямую ставит вопрос о преодолении государственных границ для решения проблем мирового загрязнения окружающей среды⁵. «Политизация природы» коснулась и Балтийского моря: в обновленной Хельсинкской конвенции 1992 г. главное внимание уделено трансгра-

⁴ Наглядными примерами здесь могут быть Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, и Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов.

⁵ Прежде всего речь идет о неолиберальной теории режимов, когда исследователи не просто выделяют четкие характеристики международного режима, но и закрепляют иерархию, поставив на вершине государство как главный актор (см.: Conca 2006).

ничному сотрудничеству между странами по снижению вредных выбросов в море (Larsen 2003). Ключевой проблемой анализа с позиций теории международных режимов считается релевантность норм, правил и процедур принятия решений, прописанных в договорах для суверенных государств, которые на практике далеко не всегда следуют подписанным соглашениям.

Теория режимов стремится зафиксировать четкие предписания и роли, которые отводятся заинтересованным сторонам. Различные определения самого понятия «международный режим» стремятся как можно яснее очертить контуры согласованного порядка, который необходим для устранения проблемы. По мнению американского исследователя К. Конки, международные природоохранные режимы создаются для контроля над исключительными участками природы, которые невозможно четко разграничить между государствами. К. Конка также сосредотачивается на выделении неизменных параметров международного режима, утверждая, что оформленные правила могут быть пересмотрены, в то время как роли изменить невозможно. Другими словами, изначальное деление на доноров и реципиентов, участников и неприсоединившихся, лидеров и аутсайдеров, развитых стран и развивающихся стран остается неизменным (Conca 2006: 47). Тем не менее подобный подход не предполагает, чтобы исследователь отвечал на вопрос, почему выбраны именно эти нормы, правила и процедуры и для чего акторы соглашаются на принятие тех или иных условий игры (Hassler 2000: 11–12). Влияние негосударственных акторов на формирование режимов и принятие решений среди теоретиков международных режимов не отрицается, но и не переоценивается, закрепляя ведущую роль за государством (Hasenclever, Mayer, Rittberger 1997: 3; Conca 2006: 43)⁶.

Теория многоуровневого управления

Теория многоуровневого управления, наоборот, позволяет изучить природоохранную политику, учитывая современную тенденцию на укрепление региональных интересов и увеличение раз-

⁶ Советские и российские работы, посвященные правовым основам международного сотрудничества по охране Балтийского моря, написаны на основе анализа действий балтийских государств как ведущих акторов кооперации (см.: Некрасова 1984; Шаркауцене 2006).

нообразия акторов, вовлеченных в процесс охраны окружающей среды, в том числе и на примере защиты Балтийского моря. Эта концепция, которую разработали исследователи Г. Маркс и Л. Хуг, возникла из потребности осмыслить новые тенденции интеграционных процессов в Европейском Союзе в условиях изменения роли национального государства при принятии и выработке решений на общеевропейском уровне (Hooghe, Marks 2001; Hooghe, Marks 2003)⁷. Данный подход открыто противопоставляется межправительственному государственноцентризму в его либеральной версии, чтобы показать более сложную картину процесса принятия решений. Другими словами, этот подход пытается учесть все многообразие акторов в современной европейской политике (см.: Moravcsik 1993; Marks 1996). Многоуровневое управление дополняет традиционную нисходящую систему принятия решений горизонтальной сетью управления, где ответственность акторов соотносится с определенным уровнем — наднациональным, региональным или местным — как «результат широкого процесса институционального созидания и перераспределения полномочий» (Marks 1993: 392).

На сегодняшний день существует обширная литература, в которой обсуждаются последствия введения общеевропейского природоохранного законодательства для государств-членов Европейского Союза. Один из главных вопросов дискуссии связан с переосмыслением роли государства в условиях активного развития горизонтальных отношений при согласовании интересов между центром и регионами (Baldersheim, Ståhlberg 2002). Палитра мнений о значении государства варьируется от констатации «эрозии традиционных основ политической власти» до присваивания государству роли «локального героя» в сфере охраны окружающей среды (Pierre 2000; Jänicke 2002). Для Балтийского региона, по мнению ряда исследователей, принятие Европейским Союзом обязательных рамочных директив привело к укреплению субгосударственных интересов и диверсификации акторов, участвую-

⁷ См. также исследования последних лет, где теория многоуровневого управления подвергается критике за недооценку национальных интересов и значения государства при выработке согласованных решений на общеевропейском уровне (Piattoni 2009; Enderlein, Wälti, Zürn 2010).

щих в процессе защиты и сохранения Балтийского моря (Kern, Löffelsend 2004; VanDeveer 2011: 44–45).

При обсуждении вопроса о способах управления экологическими проблемами Балтийского моря, исследователи сталкиваются с проблемой адекватности применения теории многоуровневого управления для описания сложных процессов принятия решений (Joas, Jahn, Kern 2008a; Kern 2011). Учитывая, что Россия не входит в ЕС, а природоохранные рекомендации ХЕЛКОМ не имеют обязательного характера, традиционное взаимодействие на межгосударственном уровне, а также иерархия при исполнении директив и национальных планов, во главе которой стоит государство, сохраняет свое значение (Tynkkynen et al. 2014; Nechiporuk 2014).

По мнению шведского ученого Л. Лундквиста, вопрос с применением теории многоуровневого управления напрямую связан с проблемой эффективности, участия и легитимности. Пространственное измерение экологических проблем имеет в этом случае решающее значение, так как четко очерченные природные границы помогают определить условия полномочий и ответственности, «а также демократической подотчетности как сверху вниз, так и снизу вверх» (Lundqvist 2004b). Однако такое определение не подходит к российским реалиям, где исполнение федеральных программ по восстановлению экосистемы Балтийского моря осуществляется в рамках вертикали власти, что предполагает прежде всего исполнение решений, спускаемых из центра в субъекты РФ (Нечипорук, Ноженко 2010).

Эколого-системный подход к менеджменту природоохранных проблем

Поскольку многоуровневое управление недостаточно четко справляется с анализом процессов вертикального взаимодействия и координации между странами-членами ЕС и государствами-соседами, не входящими в Европейский Союз, исследователи применяют другие подходы к изучению сути экологического управления Балтийским морем. Преодоление «ЕС-центризма» (De Wilde 2007) можно отчасти увидеть в работах, использующих эколого-системный подход к менеджменту природоохранных проблем, теорию познавательного сообщества, а также в работах

по истории помощи развитых стран Балтийского региона менее богатым соседям для устранения экологических проблем, возникших еще при функционировании плановой экономики.

Исследователи, опирающиеся на эколого-системный подход к менеджменту (ЭСП) в управлении проблемами региональных морей, предпочитают анализировать международные экспертные организации, такие как ХЕЛКОМ и ИКЕС, влияющие на выработку решений не только прибрежных стран региона или членов ЕС, но всего водосборного бассейна Балтийского моря. Например, рекомендации ХЕЛКОМ по удалению источников загрязнения моря касаются также Беларуси, Украины, Чехии — государств, не имеющих выхода к Балтийскому морю. ЭСП претендует на целостное осмысление кризиса биоразнообразия в Балтийском море, что находит отражение в таких документах, как План действия по Балтийскому морю (ПДБМ), одобренный всеми членами ХЕЛКОМ в 2007 г., или ежегодные рекомендации ИКЕС специально для ЕС по квотам на вылов отдельных видов рыб в Балтийском море (Hassler, Boström, Grönholm 2013: 227).

ЭСП базируется на концепции адаптивного управления экологическими процессами, подразумевающей экспертные рекомендации ученых, изучающих химическое загрязнение флоры и фауны Балтийского моря. Такой менеджмент стремится преодолеть как административные, так и политические границы для изучения всей совокупности процессов Балтийского моря, не ограничиваясь лишь физическими параметрами Балтики (Backer et al. 2010). Международное сотрудничество в этом случае происходит не столько «сверху», сколько «снизу», предполагая прямые контакты экспертов, ученых на местном уровне в рамках трансграничного сотрудничества. ЭСП принимает во внимание сложность и разнообразие экосистемы, что заставляет экспертов постоянно задаваться вопросом об актуальности выбранной стратегии. Другими словами, сторонники ЭСП воспринимают менеджмент как процесс обучения, включающий как получение новых данных, так и их адаптацию к новым возможным вызовам. Важнейшими институциональными чертами ЭСП являются межведомственное сотрудничество в рамках различных программ и различные формы участия в исследовательской работе с целью поиска общих

решений для всего Балтийского моря и для всех акторов, принимающих участие в защите экосистемы моря (Curtin, Prellezo 2010; Udovyyk et al. 2010; Hassler, Boström, Grönholm 2013).

Теория познавательного сообщества

Ключевая роль ученых и экспертов при принятии и выработки стратегий, планов, подходов, определяющих природоохранную политику международных режимов, исследуется в рамках концепции познавательного сообщества. Одной из наиболее авторитетных работ считается книга П. Хааса, посвященная международной кооперации по спасению Средиземноморья (Haas 1990). Основные ее положения были впоследствии применены к самым разным регионам земного шара, в том числе и к познавательному сообществу, занимавшемуся проблемой эвтрофикации Балтийского моря (Hjorth 1994). Как указывалось ранее, вопрос о непрерывно ухудшающемся состоянии экологии моря стал частью международной повестки благодаря отчетам ИКЕС. Правительства балтийских стран, осознавшие проблему, но не имевшие необходимого инструментария для ее разрешения вынуждены были и в дальнейшем обращаться за советами и рекомендациями к ученым. Последние, занимающиеся вопросом комплексно, получили возможность формулировать перечень наиболее актуальных проблем, а также продвигать идею более интенсивного межгосударственного сотрудничества. Но чтобы познавательное сообщество сложилось в единое целое, его участники, по мнению П. Хааса, должны иметь несколько общих черт:

- общий набор нормативных представлений, которые обеспечивают ценностное рациональное обоснование для социального действия членов сообщества;
- общие каузальные соображения, проистекающие из анализа практик, способствующие вычленению главной проблематики, которая служит в качестве основы для выявления многочисленных связей между предполагаемой политикой и желаемыми результатами;
- общие представления об обоснованности знания, то есть интерсубъективные, внутренне определенные критерии для оценивания и проверки знаний, находящихся в сфере их компетенций;

- набор общих практик, ассоциированных с комплексом проблем, связанных с профессиональной компетенцией сообщества и разделяемых из убеждения, что они послужат на благо человека (Naas 1992: 3).

Исследователи неоднократно задавались вопросом о наличии такого сообщества среди экспертов, изучавших проблемы Балтийского моря. Р. Дарст и Ф. де Йонг находили признаки подобного сообщества еще в 1970–1980-е гг., местом притяжения которого были экспертные комитеты ХЕЛКОМ и научный журнал *AMBIO*, издаваемый Шведской королевской академией наук (Darst 2001; Jong 2006). Однако оба исследователя осознавали ограниченность влияния научного сообщества на процесс принятия коллективных решений. Р. Дарст видел главное значение такого сообщества в расширении научных контактов между советскими и западными учеными в эпоху холодной войны. Совместное изучение Балтийского моря в рамках деятельности ХЕЛКОМ, по мнению Р. Дарста, вело к «скрытому научению» советских специалистов по Балтийскому морю, получивших уникальную возможность для регулярной коммуникации с коллегами из западных стран (Darst 2001: 55, 63).

Ограниченные возможности для обмена идеями и исследованиями между экспертами, не говоря уже об ограниченном влиянии ХЕЛКОМ на природоохранную политику балтийских государств, свидетельствовало как минимум о несовершенстве познавательного сообщества в годы холодной войны. Б. Хасслер полагает, что можно даже говорить о его исчезновении в первой половине 1990-х гг., когда ученые из восточноевропейских стран не могли принимать полноценное участие в коллективной работе из-за прекращения прежнего государственного финансирования научных изысканий (Hassler 2003a: 10–11). Он также считает, что само понятие имеет ограниченную ценность для изучения международного экологического сотрудничества в Балтийском регионе. Помимо проблематичности соответствия критериям, выдвинутых П. Хаасом, Б. Хасслер уверен, что исследователи Балтийского моря далеко не всегда проводят исследования с целью влияния на политику международного сотрудничества и отдельных суверенных государств. Мотивация может быть различной, а ожидаемые

выгоды от исполнения рекомендаций не означают равного блага для всех стран.

Трансграничное сотрудничество между развитыми и развивающимися странами

Помимо проблемы наличия познавательного сообщества в Балтийском регионе, призванного преодолевать барьеры и ограничения, существующие в сфере международных отношений, Р. Дарст и Б. Хасслер подробно исследовали вопрос инфраструктурной помощи, предложенной развитыми странами постсоветским государствам в условиях переходного периода от плановой экономики к рыночной.

Р. Дарст сосредоточил основное внимание на исследовании мотивов в восприятии постсоветскими странами экологических проблем Балтийского моря, которые они должны были решать не только самостоятельно, но и совместно в рамках ХЕЛКОМ. Он провел четкое различие между западными странами и Советским Союзом и его правопреемницей — Россией. Эта разница заключалась в том, что, в отличие от западных стран, смотревших на международную кооперацию в сфере экологии как на способ решения экологических проблем, СССР, а впоследствии Россия, Украина, Беларусь воспринимали подобное сотрудничество как возможность для инструментального манипулирования природоохранными вопросами международного масштаба для решения своих внутри- и внешнеполитических проблем.

По мнению ученого, западная помощь для решения экологических проблем использовалась для сглаживания внутренних ошибок и просчетов в экологической политике. Чтобы поддержать процессы демонтажа устаревавшей инфраструктуры или закрытия неэффективных и вредных предприятий, западные страны предложили восточным соседям механизм *«транснационального субсидирования»*. Под этим термином Р. Дарст понимает помощь развивающимся странам Балтийского региона, находящимся в состоянии транзита, и поэтому не способных самостоятельно решать свои внутренние экологические проблемы. В своей книге исследователь рассматривает несколько примеров трансграничного сотрудничества, когда, по его мнению, постсоветские страны ма-

нипулировали озабоченностью западных стран критическим состоянием Чернобыльской АЭС или трансграничными выбросами в атмосферу серы на Кольском полуострове (Darst 2001: 41–42).

Однако сотрудничество СССР/России с западными странами по снижению выпуска вредных веществ в водосборный бассейн Балтийского моря не было предметом манипулирования ни в советский, ни в постсоветский периоды. По сути, Р. Дарст и сам приходит к такому выводу, когда приступает к рассмотрению результатов интернационального сотрудничества балтийских стран в конце 1980-х – 1990-е гг. по реконструкции водоканалов. Страны Балтии эффективнее использовали западную помощь, чем Россия. Главным препятствием на пути освоения этих инвестиций, выделяемых для реконструкции водоканалов, был вопрос о неурегулированности межбюджетных отношений между Москвой и субъектами Федерации, а не разногласия по поводу условий предоставления зарубежной помощи. Более того, сотрудничество по охране Балтийского моря между развитыми и развивающимися странами после обнародования Хельсинкской конвенции 1992 г. приобрело четко выраженное трансграничное измерение (Darst 2001: 88–89; см. также Pallemmaerts, Azmanova 2006: 323).

По мнению Б. Хасслера, стимулирование межгосударственной кооперации в Балтийском регионе совпадало с интересами Швеции и Финляндии как странами с самыми протяженными береговыми линиями и, соответственно, получающими наибольшие выгоды от эксплуатации ресурсов Балтийского моря. Опираясь на теорию рационального выбора, ученый доказывает, что богатые страны Балтийского региона заинтересованы в предоставлении инвестиций по природоохранным проектам постсоветским странам, поскольку такое сотрудничество делает возможным взаимовыгодный обмен получаемыми бенефициями. Кроме того, инфраструктурная помощь со стороны донора не покрывает всех расходов. Содействие всегда предполагает софинансирование проекта и со стороны получателя. В случае с проектами по защите Балтийского моря, реализуемыми в постсоциалистических странах, участие Швеции в их субсидировании диктуется как частными, так и общими интересами по охране Балтийского моря (Hassler 2000).

В последних российских работах, посвященных международному сотрудничеству в сфере управления водными ресурсами, особое внимание уделяется проблеме дефицита воды как фактору, способствующему нестабильности взаимоотношений между соседними странами. Чаше всего исследователи ссылаются на примеры бассейнов рек Иордан, Тигр и Евфрат, Окаванго и Нил, где разворачиваются острые конфликты из-за доступа к водным ресурсам (Голицын 2009; Нестерова 2011). С этой точки зрения, Балтийский регион не является ареной борьбы за недостающие водные ресурсы. Наоборот, пограничные районы России и Эстонии, России и Финляндии не испытывают нехватки в воде. На первый план здесь выходят проблемы общего трансграничного управления (Журавкова 2012; Ланко 2013), иногда понимаемого как гидрополитика, хотя этот термин пока не прижился в исследованиях межгосударственной кооперации в Балтийском регионе (ср. Ланко 2013 и Куденева 2011; Куденева 2013).

Меняющиеся границы: периодизация природоохранной политики ЕС и очертания границ Балтийского моря во второй половине XX – начале XXI вв.

Балтийское море считается одним из наиболее исследованных морей. Изучение экологических проблем и способы их решения напрямую зависели от состояния международных отношений в регионе и уровня доверия между балтийскими государствами. В эпоху холодной войны, то есть до начала интенсивного трансграничного сотрудничества по спасению Балтийского моря, страны на протяжении нескольких десятилетий пытались исправить положение прежде всего с помощью национального природоохранного законодательства. Однако если СССР и его союзники в Балтийском регионе никогда не ставили целью разработку согласованного природоохранного законодательства, то в Европе интеграционные процессы привели в итоге к осознанию необходимости гармонизации законодательства между членами Европейских Сообществ. Особенно явно эта тенденция проявилась в начале 1970-х гг., когда экологическое состояние Земли стало частью международной политики. Ставя во главу угла связность принимаемых мер, Ф. Хильдербранд выделяет три этапа становле-

ния природоохранной политики ЕС с 1957 по 1992 г. (Hilderbrand 1992).

С 1957 по 1972 г. — в период «отдельных мер» — охрана окружающей среды не осознавалась как один из приоритетов интеграции. В Римском договоре 1957 г. можно найти лишь скрытые отсылки к необходимости гармонизировать экономическую деятельность и заботу о природе и здоровье человека (статьи 2 и 36). Принимались в это время и отдельные инициативы, которые не имели системного и связного характера⁸.

Отправной точкой **«реактивного периода», продлившегося с 1972 по 1985 г.**, стал Парижский саммит, прошедший 19–20 октября 1972 г. На встрече в Версале главы шести стран-основательниц ЕС вместе с новыми участниками Сообществ (Великобритания, Дания и Ирландия готовились вступить в «Общий рынок» 1 января 1973 г.) договорились о разработке официальной повестки общей экологической политики. 17 апреля 1973 г. был подготовлен документ «Программа экологических действий Европейских Сообществ», целью которого являлось улучшение качества жизни и среды обитания человека в странах Сообществ. В 1976 и 1983 гг. были утверждены вторая и третья Программы экологических действий. Эти Программы являлись общей платформой для проведения оперативных мер, призванных исправить бедственное положение с загрязнением почв, атмосферы, воды в Европе. В рамках третьей Программы, период действия которой распространялся с 1982 по 1986 г., было принято несколько директив, утверждавших те основные меры, которые впоследствии станут приоритетными в рамках борьбы с загрязнением Балтийского моря: загрязнение атмосферы (Директива 89/779/ЕЭС), загрязнение пресных и морских вод (Директива 76/464/ЕЭС; Директива 78/176/ЕЭС), директивы об обращении с опасными химическими веществами и управления отходами (Директива 79/831/ЕЭС; Директива 67/548/ЕЭС; Директива 78/319/ЕЭС). Уже тогда целью перечисленных директив было усиление защиты наиболее уязвимых природных

⁸ Например, в 1967 г. была принята Директива 67/548/ЕЭС о введении единой системы классификации, упаковки и маркировки опасных веществ. В 1970 г. была утверждена Директива 70/157/ЕЭС «О сближении законодательств государств-членов ЕС о допустимом уровне звука и разрешенных выхлопных системах моторного транспорта».

пространств Сообществ и поощрение кооперации с развивающимися странами по экологической безопасности. Второй период заложил основы будущих системных мер по охране окружающей среды в ЕС, но на данном этапе комплексная политика отсутствовала. Принятые в то время директивы были реакцией на обозначенные экологические проблемы, но не попыткой их решения на перспективу.

На третьем этапе (1986—1992 гг.) — во время «инициативного» периода — политика охраны окружающей среды Европейских Сообществ продолжала курс на развитие тех мер, которые были утверждены в предыдущее время. Четвертая программа действий (1987—1992 гг.) была нацелена на всеохватность мер по сохранению природы, что в менее явном виде было уже заложено в Третьей программе. В новой программе провозглашался курс на интеграцию социальной, индустриальной, сельскохозяйственной и экономической политики. Главным новшеством было провозглашение целей, задач, принципов и направлений в политике по сохранению окружающей среды в Едином европейском акте (ЕЕА) 1986 г., который был принят для корректировки Римского договора об учреждении ЕС. ЕЕА закреплял два важных институциональных изменения, касавшихся единой природоохранной политики. Во-первых, утверждение процедуры сотрудничества с целью позволить Европейскому Парламенту более эффективно и квалифицированно участвовать в законодательном процессе. Во-вторых, для того чтобы добиться создания Единого внутреннего рынка к 31 декабря 1992 г., в ЕЕА были внесены дополнения к статье 100 о гармонизации национальных законов, в том числе и законов об окружающей среде. Эти новшества заложили фундамент для координированной природоохранной политики в ЕС, в том числе по выработке мер, направленных на улучшение качества речных и морских вод.

С начала 1990-х гг. природоохранная политика окончательно приобрела форму институциональной политики прежде всего посредством утверждения ЕС рамочных директив, обязательных для исполнения всеми государствами-членами. Для гармонизации природоохранных мер с близлежащими странами активно стал использоваться такой инструмент, как Европейская политика соседства. С Россией партнерство развивается на основе со-

трудничества в рамках четырех пространств: экономическое; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки и образования, включая культурное сотрудничество. Правовой основой для двухстороннего взаимодействия между Европейским Союзом и РФ стало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, подписанное в 1994 г. и вступившее в силу в 1997 г.

Эволюция природоохранной политики ЕС тесно переплетена с восприятием суверенных границ в послевоенное время. В первые десятилетия после Второй мировой войны реалистический подход к защите и безопасности границ был основой для выстраивания отношений между европейскими державами, вовлеченными в холодную войну. Охрана окружающей среды и права человека были в начале 1970-х гг. теми вопросами, которые внесли в международную повестку вопрос о преодолении суверенных границ (McCormick 1991; Boyd 2012). Обеспокоенность состоянием окружающей среды побудила социалистические и капиталистические страны взять курс на более тесное сотрудничество. Однако кооперация понималась как договоренность об общих мерах в рамках собственных границ⁹. Только в конце 1980-х гг., когда новый виток европейской интеграции совпал с крахом социалистического лагеря в Восточной Европе, идея суверенитета границ была радикально пересмотрена, и это напрямую сказалось на межгосударственном и трансграничном сотрудничестве в Балтийском регионе.

Изменения к объяснению предназначения границ в послевоенное время исследовал специалист по европейской безопасности П. Асснер. Он выделил три основных подхода к изучению проблемы границ в контексте изменения ее сущности в связи с интеграционными процессами в ЕС. *Первый подход — позитивный (или консервативный)* — рассматривает границы как основной инструмент в установлении прочных отношений между государствами. В основе этого подхода лежит представление о границах как линиях, стенах, крепостях, с помощью которых государство определяет независимость своей территории и идентичность населения, проживающего внутри этих границ. *Второй подход* был порожден

⁹ Этот тезис будет подробно рассмотрен далее.

негативной реакцией на первый и поэтому называется **негативным (или революционным)**. В его основе лежит отрицательное отношение к границам и — шире — ко всякому разделению, препятствующему созданию единого пространства, в рамках которого кто-то (люди, животные) или что-то (идеи, товары, капиталы и так далее) могли бы свободно передвигаться или обращаться. Такой подход подрывает идею суверенного государства, а также размывает ту идентичность, которая сложилась в рамках определенных границ. *Третий подход* П. Асснер называет **диалектичным и прогрессивным**. Уничтожение одних границ ведет к появлению новых, которые образуются в новых местах и на иных основаниях. Само представление о границах меняется. Их природа становится более сложной, их труднее обнаружить, так как эти границы не обязательно физически осязаемы. Требуется усилие или специальное исследование, чтобы опознать их в новых местах (Hassner 2002).

В монографии эти три подхода рассматриваются как сменяющие друг друга этапы, отражавшие различное понимание охраны и защиты морских границ Балтийского моря в период со второй половины 1940-х гг. до наших дней. В зависимости от того, какие представления становились доминирующими, можно выделить три периода взаимоотношений между балтийскими странами:

«Консервативный» период (1945–1989 гг.) — время, когда балтийские государства стремились закрепить свои национальные морские границы, а охрана внутренних вод была ведущим внешнеполитическим приоритетом на фоне соперничества СССР и его сателлитов с НАТО в рамках холодной войны. Границы в это время воспринимались как четко очерченные линии, позволяющие отделить территорию одного государства от другого.

«Революционный» период (1990–2004 гг.) — объединение Германии и крушение СССР привело к изменению границ и появлению новых государств в Балтийском регионе. Это время окончания холодной войны и стремительного расширения Европейского Союза в Балтийском регионе, когда новые и прежние границы стали местом трансграничного сотрудничества и взаимодействия. Для этого периода характерно преодоление прежних барьеров в форме привлечения бывшими социалистическими странами западных инвестиций, начала сотрудничества на уровне некоммер-

ческих организаций и т.д. Тогда главные усилия направлялись на развитие сотрудничества между Восточной и Западной Европой, сокращение и устранение тех дисбалансов и разрывов, которые образовались в годы холодной войны. По этому же пути пошло и сотрудничество в вопросах защиты окружающей среды Балтийского моря. Расширение ЕС в Балтийском регионе привело к тому, что море стало практически единым целым, за исключением небольших участков, принадлежащих России.

«Прогрессивный» период (2005 г. — по настоящее время) — когда существующие государственные границы получили новые смыслы и предназначение в Балтийском регионе в связи с вступлением в ЕС Польши, Латвии, Литвы и Эстонии. Отныне Балтийское море практически полностью подпадало под юрисдикцию ЕС. После принятия в 2007 г. плана действий по Балтийскому морю (ПДБМ) и утверждения стратегии ЕС для региона Балтийского моря прежние границы Балтики между странами приобрели новый смысл. С одной стороны, на первый план вышла забота о естественных границах моря, которые устанавливают не политики, а ученые. С другой стороны, разногласия и споры в рамках существующих государственных границ приобрели новый масштаб и измерение, как это произошло во время международных переговоров об условиях строительства газового трубопровода «Северный поток» по дну Балтийского моря.

Подробному рассмотрению указанных периодов и посвящена настоящая книга.

Часть 1. Консервативный период

Глава 1.1. Формирование границ Балтийского моря в послевоенный период (1945–1989 гг.)

Балтийское море является относительно молодой и экологически уязвимой частью Атлантического океана. Это единственное внутреннее море в Европе, соединенное с Мировым океаном узкими проливами. Балтийское море характеризуется мелководностью, низкой соленостью морской воды и слабоинтенсивным обменом вод с Северным морем. Последняя черта предопределила крайне ограниченную способность Балтийского моря к самоочищению собственных вод. В среднем этот период занимает около 30–50 лет. Балтийское море имеет среднюю глубину 52 метра с общей площадью 419 тыс. кв. км (Добровольский, Залогин 1982: 43). Различные части моря отличаются друг от друга не только по размерам и глубине, но и по уровню солености вод, который имеет значение для биоразнообразия подводного мира. В годы холодной войны Балтийское море делили между собой семь государств: ГДР, Дания, Польша, СССР, Финляндия, ФРГ и Швеция. После 1991 г. постсоветские страны и развитые капиталистические государства Балтийского моря начали налаживать активное взаимодействие, стремясь преодолеть проблемы и дисбалансы, образовавшиеся в годы холодной войны.

Побережье Балтийского моря издревле считалось обжитым местом. На сегодняшний день в регионе проживают около 85 млн человек на территории девяти прибрежных государств (Германия, Дания, Латвия, Литва, Польша, Россия, Финляндия, Швеция, Эстония). В течение XX в. побережье превратилось в развитый индустриальный и сельскохозяйственный регион, экстенсивное развитие которого и стало причиной экологической деградации Балтийского моря. Кроме стран, имеющих прямой выход к Балтике, ряд государств расположены на территории во-

досборного бассейна Балтийского моря. К их числу относится Беларусь, Украина, Чехия. Они также вносят свой негативный вклад в химическое загрязнение Балтийского моря. Согласно данным шведского агентства по защите окружающей среды, основными экологическими проблемами Балтийского моря являются: наличие в водах токсичных веществ, присутствие чужеродных морских видов, перелов рыбы и эвтрофикация. Под последней понимается обогащение водоемов биогенными веществами (фосфаты, азот и т.п.), ведущее к усиленному цветению сине-зеленых водорослей и нехватке кислорода. Эвтрофикация воспринимается как одна из главных угроз биоразнообразию (Häkanson, Bryhn 2008: 1).

Само море считается одним из наиболее изученных частей Мирового океана. Еще в годы холодной войны исследователи сумели установить степень и характер загрязнения в отдельных частях Балтийского моря, доказывая необходимость совместных усилий всех стран по решению экологических проблем. В этой главе будет показано значение отдельных частей Балтийского моря с точки зрения изучения их экологического состояния и рассматриваться процесс разграничения морских границ балтийских государств, которые воспринимались странами как инструмент отстаивания суверенных интересов.

Экологическое пространство: подбассейны

Балтийского моря и их основные источники загрязнения

Балтийское море почти со всех сторон окружено сушей и лишь в юго-западной части через проливы Зунд, Большой и Малый Бельты и далее через проливы Каттегат и Скагеррак соединяется с Северным морем Атлантического океана. Граница Балтийского моря с проливом Большой Бельт проходит по линии мыс Гульетав — Клинт — Каппель (остров Лолланн); с проливом Малый Бельт — по линии мыс Фальсхерт — мыс Вайснес — Накке (остров Эрё); с проливом Зунд — по линии маяк Стевне — мыс Фальстерсбуудде (Добровольский, Залогин 1982: 43).

Балтийское море состоит из нескольких частей, самыми крупными из которых считаются Центральная Балтика, Ботнический залив, Ботническое море, Финский залив, Рижский

залив, Датские проливы. Возможно и более подробное деление. Далее будут рассмотрены водосборные части Балтийского моря, которые в различной степени страдают от загрязнения промышленными и хозяйственными стоками (HELCOM 1993: 3–6; см. также *рис. 1*).

Ботнический залив находится в самой северной части Балтийского моря. Территориально он практически поровну поделен между Швецией (131 000 кв. км) и Финляндией (146 000 кв. км). Это далеко не самая загрязненная часть Балтийского моря. Основным источником вредных отходов производства является целлюлозно-бумажная промышленность.

Ботническое море, Архипелаговое море и Аландское море также поделены между Швецией (180 000 кв. км) и Финляндией (39 500 кв. км). Этот район имеет развитую промышленность, поэтому и источники загрязнения здесь разнообразны. К ним относятся целлюлозно-бумажные и металлургические предприятия, а также стоки от фермерских хозяйств.

Финский залив в годы холодной войны был разделен между СССР и Финляндией, сейчас его водосборная территория принадлежит Финляндии (110 000 кв. км), России (276 000 кв. км) и Эстонии (35 000 кв. км). Залив является одним из наиболее загрязненных участков Балтийского моря. Наличие самого крупного мегаполиса Балтийского региона — российского города Санкт-Петербурга (до 1991 г. — Ленинград), а также нахождение других крупных промышленных городов, таких как Хельсинки и Таллинн, выдвинуло на первый план проблему сооружения эффективных водоканалов. Помимо промышленности, в районе Финского залива существуют обширные сельскохозяйственные предприятия, которые также являются источниками эвтрофикации Балтийского моря.

Западный Готландский бассейн принадлежит Швеции. На небольшой по своим размерам водосборной площади (19 000 кв. км) находится целлюлозно-бумажный комбинат в Монстерас. В этой части вредные вещества попадают в Балтийское море через атмосферные осадки.

Водосборная территория **Северной Балтики** поделена между Швецией и Эстонией (остров Хийумаа). К этой части относятся Стокгольм и его пригороды. Всего здесь проживают около

3 млн человек. В этой части Швеции находится как развитая индустрия, так и активное сельское хозяйство на прибрежной территории.

Рижский залив является крупным водосборным бассейном. Сам залив поделен между Эстонией и Латвией, но промышленные и сельскохозяйственные стоки стекаются сразу с территорий нескольких государств, которые в прошлом входили в СССР: Эстония, Латвия, Литва, Беларусь и Россия.

Восточный Готландский бассейн также страдает от загрязнения нескольких государств, часть из которых не имеет прямого выхода к Балтийскому морю. Основные бассейны рек, относящиеся к этой части, — Неман и Висла — охватывают территории шести стран: Польша, Россия, Литва, Беларусь, Словакия, Украина. В шведской части расположен малонаселенный остров Готланд. Данный бассейн является проблемной территорией, на которой после распада социалистического лагеря осталось много самых разнообразных источников загрязнения (бумажные комбинаты, объекты сельхозназначения, устаревшие очистные сооружения и т.п.).

Борнхольмский бассейн представляет собой крупную водосборную территорию, в которую входят Чехия, Дания, Германия, Польша и Швеция. Крупнейшая в этой части река Одра протекает через Польшу, Чехию и Германию. К началу 1990-х гг. эти три страны не проводили удовлетворительной очистки сточных вод, и часть неочищенных стоков, сбрасываемых промышленными предприятиями и водоканалами, текла прямо в Балтийское море. Швеция и Дания, напротив, располагали эффективными очистными сооружениями в этом районе, хотя проблема поступления питательных веществ от шведских фермерских хозяйств оставалась актуальной до конца 1990-х гг.

Водосборная территория пролива **Эресунн (Зунд)**, пролегающего между Швецией и Данией, страдает в первую очередь от сельскохозяйственных стоков. Благодаря Эресунну осуществляется водообмен между Балтийским и Северным морями и поэтому, несмотря на небольшие размеры пролива, здесь важно добиться максимального снижения вредных выбросов.

Датские морские проливы **Большой Бельт** и **Малый Бельт** длительное время получали неочищенные стоки от датских фермеров и промышленных предприятий Германии.

Находящийся между Швецией и Данией пролив **Каттегат** получает стоки от целлюлозно-бумажной индустрии, водоканалов и сельского хозяйства. Благодаря активному переоснащению очистных сооружений в 1990-е гг. удалось значительно снизить поступление вредных веществ в пролив.

До середины XX в. ученые и политики не поднимали вопрос о развитии региональной кооперации для решения природоохранных проблем в перечисленных ранее частях Балтийского моря (Larsen 2003: 101). Становление общего экологического пространства было затруднено внешнеполитическими обстоятельствами — Балтийский регион был одним из мест, где холодная война поделила часть стран на противостоящие друг другу западный и восточный лагерь. В таких геополитических условиях приоритетом считались защита и охрана государственных границ.

Балтика и доктрина «закрытого моря»

После окончания Второй мировой войны Балтийское море стало ареной соперничества Восточного блока во главе с СССР и стран, вошедших в Организацию Североатлантического союза (НАТО). Доминирование Советского Союза и его сателлитов в Балтийском регионе было неоспоримым благодаря трем факторам. Во-первых, значительная часть береговой линии по итогам Второй мировой войны принадлежала либо СССР, либо восточноевропейским союзникам Москвы. Советскому Союзу удалось не только закрепить за собой балтийские республики (Латвию, Литву и Эстонию, которые в советское время стали называть Прибалтикой), но и отторгнуть от побежденной Германии Восточную Пруссию — территорию, поделенную между СССР и социалистической Польшей. В итоге в Советском Союзе была образована нынешняя Калининградская область, а Польша получила выход к Балтийскому морю от Гданьского залива до Щецинского залива. Советская оккупационная зона в Германии, превращенная в 1949 г. в Германскую Демократическую Республику (ГДР), также располагала прибрежной линией, простиравшейся от Любекской бухты на западе до Поморской бухты на востоке.

Таким образом, свыше одной трети береговой линии, то есть часть восточного и почти все южное побережье Балтийского

моря, принадлежало странам из социалистического лагеря. Во-вторых, Швеция и Финляндия подтвердили статус нейтральных государств. Финляндия установила добрососедские отношения и взаимовыгодные экономические связи с СССР. В годы холодной войны она выступала в качестве посредника между Востоком и Западом.

В-третьих, Советский Союз стремился к военному доминированию в Балтийском регионе, расположив на своем побережье военные базы (Советская военная 1976: 384–385). Из всех балтийских стран в то время Дания (с 1949 г.) и ФРГ (с 1955 г.) являлись членами НАТО. Особую угрозу для мира в регионе, по мнению руководства Советского Союза, представляла внешняя политика Западной Германии, на территории которой были размещены американские военные базы. Согласно доктрине Хальштейна, официальный Бонн отказывался признавать как существование ГДР, так и германо-польскую границу вдоль рек Одра и Нейсе. В свою очередь, Советский Союз придерживался противоположного взгляда на германский вопрос, заявляя, что объединение возможно только на основе общественно-политической системы, оформившейся в ГДР (Gray 2003).

Противоборство вокруг германо-германской и германо-польской границ, жесткая позиция правительства К. Аденауэра по вопросу дипломатического признания ГДР и Польши, вступление ФРГ в НАТО и нежелание советского руководства участвовать в совместном восстановлении Европы в рамках помощи, выделяемой по плану Маршалла, — все эти факторы подтолкнули Советский Союз к фиксированию границы в зонах своего доминирования. Балтийское море считалось одной из таких сфер влияния. Уже в первые годы нараставшего противостояния с Западной Европой Советский Союз начал разграничение своих территориальных вод с сопредельными государствами.

До 1947 г. советские территориальные воды не были разграничены от западных стран (Butler 1970: 697). На международных конференциях по морскому праву в довоенное время СССР не признавал традиционного взгляда на границы, согласно которому размер территориальных вод не должен превышать более

12 морских миль¹⁰ от береговой линии. На практике это вело к тому, что Советский Союз в 1920–1930-е гг. устанавливал различные размеры своих морских границ, руководствуясь теми или иными соображениями при их определении. Советский исследователь морского международного права В. Белли в 1939 г. подчеркивал, что законодательство СССР определяет не столько ширину территориальных вод государства, сколько разграничивает их виды, разделяя их на погранично-таможенную зону, зоны регулирования рыболовства и радиосвязи, защищенные (крепостные) зоны и зоны, закрытые для навигации (Белли 1939: 11–13). Но уже после Второй мировой войны советские пограничные суда начали пристально следить за тем, чтобы иностранные рыболовные суда в Балтийском море не пересекали промысловую зону на расстоянии 12 морских миль от берега.

Изменилось отношение Советского Союза и к практике мирного прохода морских судов через территориальные воды. На фоне жесткого противостояния СССР с западным миром, некоторые советские юристы стали отвергать право иностранных гражданских судов на заход в советские территориальные воды на том основании, что под видом мирного судна в суверенные воды могут проникнуть вражеские силы (Николаев 1954).

На практике Советский Союз не отрицал права мирного прохода судов. Тем не менее он попытался после войны обосновать доктрину «закрытого моря» применительно к Охотскому, Черному и Балтийскому морям как к стратегическим районам своего военно-политического присутствия. С второй половины 1940-х гг. советские юристы стали обосновывать идею закрытых морей, правовой статус которых определяют только те государства, которые имеют к нему прямой выход. Такой подход входил в противоречие с международным статусом Балтийского моря как открытого, что было закреплено еще в Версальском мирном договоре 1919 г.¹¹ Но поскольку большая часть береговой линии после Второй мировой войны принадлежала социалистическим странам, советские юри-

¹⁰ Одна морская миля равна 1853,6 метра.

¹¹ В советской литературе утверждалось обратное (см.: Некрасова 1984).

сты предприняли попытку пересмотреть статус Балтийского моря (Шаркаускене 2006: 15). Первоначально доктрина «закрытого моря» была применена к Черному морю (Дранов 1948). С. Молодцов распространил ее положения на Балтику (Молодцов 1949).

К середине 1950-х гг. была разработана подробная классификация морей, делившая все моря на внутренние, закрытые и открытые. Балтийское море относилось к категории закрытых морей, то есть «окруженных территориями двух или более государств, сообщающиеся с другими морями через один или несколько узких проливов, режим которых регулируется международными конвенциями» (Бахов 1956: 53; см. также: Малинин 1960; Oral 2013: 28–33).

Такая позиция советских авторов в 1950-е гг. соответствовала «консервативному» пониманию границы как четко очерченной сфере контроля и доминирования. На Женевской конференции Организации Объединенных Наций по вопросам морского права 1958 г. Советский Союз выступил за ограничения мирного прохода в территориальных водах военных кораблей, а также предложил установить ширину территориальных вод на расстоянии двенадцати миль от береговой черты. Ни одно из этих предложений не получило поддержки. Поэтому Советский Союз, подписав Конвенцию о территориальном море и прилежащей зоне, оговорил в ней свое право на запрет мирного прохождения военных судов в территориальных водах страны без специального согласия, запрашиваемого по дипломатическим каналам за 30 дней до предполагаемого прохождения (Butler 1970)¹². В Положении об охране государственной границы Союза Советских Социалистических республик территориальные воды государства определялись «шириной в 12 морских миль, исчисляемых от линии наибольшего отлива как на материке, так и вокруг островов или от линии внешнего предела внутренних морских вод Союза ССР» (Положение об охране 1960).

На практике уже с конца 1950-х гг. Советский Союз руководствовался этой нормой для разграничения морских пространств

¹² Также на Женевской конференции были подписаны Конвенция об открытом море, Конвенция о континентальном шельфе и Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов моря.

с сопредельными странами, оговаривая, что «ширина территориальных вод по соглашению с другими государствами может быть иной». В то же время западные страны Балтийского региона не поддерживали доктрину закрытого моря и продолжали следовать концепции открытого моря (Шаркаускене 2006: 16–17).

Разграничение континентального шельфа в Балтийском море

На Женевской конференции 1958 г. Советский Союз подписал Конвенцию о континентальном шельфе. Согласно этому документу, континентальным шельфом считаются «поверхности и недра морского дна подводных районов, примыкающих к берегу, но находящихся вне зоны территориального моря, до глубины 200 метров, или, за этим пределом, до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов» (см.: Конвенция о континентальном шельфе 1958). Разграничение континентального шельфа между государствами принято также называть делимитацией. В регионе Балтийского моря определение границ континентального шельфа началось в конце 1950-х гг. В условиях нерешенности германского вопроса этот процесс начинался как процесс делимитации континентального шельфа между странами социалистического лагеря.

В конце 1950-х — 1960-х гг. было заключено пять двухсторонних договоров между СССР, Польшей, ГДР и Финляндией. Последнее из указанных государств было на тот момент единственной несоциалистической страной, участвовавшей в разграничении континентального шельфа Балтийского моря. Советско-польские (1958 г., 1969 г.), советско-финские (1965 г., 1967 г.) и германо-польское (1968 г.) соглашения устанавливали четкие морские границы для материковой отмели Балтийского моря (Franckx 1996: 6–7). Данные соглашения являлись важными инструментами международной и государственной политики Советского Союза и его союзников, с помощью которых подтверждалось доминирование в восточной и южной частях Балтийского побережья. Устанавливая границы между суверенными государствами, эти соглашения выполняли также важную «консервативную» функцию в разгра-

ничении сфер влияния на международной арене, закрепляя часть Балтийского моря за странами Варшавского пакта.

Разрядка международной напряженности в отношениях между СССР и США оказала свое влияние и на Балтийский регион, открыв реальные возможности для урегулирования пограничных вопросов. Новая восточная политика ФРГ имела ряд важных последствий для балтийских стран. Во-первых, она позволила подписать договор об основах взаимоотношений между ФРГ и ГДР (1972 г.), что привело к установлению дипломатических отношений между странами и признанию германо-германской границы. Также в рамках нового внешнеполитического курса западногерманское правительство признало послевоенную германо-польскую границу и заключило с Польшей договор об основах взаимных отношений (1970 г.).

Во-вторых, эти соглашения, к которым стоит добавить германо-чехословацкий договор 1973 г., хотя и не стали вехой с точки зрения нового подхода к установлению границ в Балтийском регионе, но существенно позволили расширить «позитивный» процесс делимитации на другие балтийские страны, не входившие в социалистический лагерь. Уже в 1972 г. было подписано финско-шведское соглашение о разграничении континентального шельфа. За ним последовали германо-германское соглашение о разграничении Любекского залива (1974 г.), соглашение между ФРГ и Данией (1977 г.) и договор о делимитации между ГДР и Швецией (1978 г.). Все эти договоры, заключенные в том числе между странами с различным общественно-политическим устройством, продолжали общее направление по разграничению национальных прибрежных границ с целью закрепить свои морские границы на Балтике.

Сам процесс не протекал безболезненно. Так ФРГ и ГДР не смогли полностью делимитировать границу Любекского залива, а ФРГ и Дания не урегулировали разногласия, касавшиеся рыболовства в пограничных зонах (Jaenicke 1983). В дальнейшем, уже в 1980-е гг., благодаря перестройке в СССР и политическим переменам в Восточной Европе балтийские страны стали активнее участвовать в переговорах об определении границ континентального шельфа. Датско-шведское соглашение 1984 г. о разграничении шельфа и зоны рыболовства находится на стыке двух перио-

дов, отделяя их друг от друга. Начиная с 1985 г. речь в соглашениях шла, как правило, о спорных территориях или об уточнениях, касавшихся предыдущих соглашений. В итоге с 1985 по 1991 г. было подписано примерно столько же договоров о делимитации на Балтийском море, сколько за весь предыдущий послевоенный период (см. табл. 1.1).

Таблица 1.1. Международные соглашения о разграничении континентального шельфа Балтийского моря в годы холодной войны, 1958–1990 гг.

Соглашения о разграничении континентального шельфа, 1958–1984 гг.		Соглашения о разграничении континентального шельфа, 1985–1990 гг.	
Советско-польские соглашения	1958, 1969	Советско-финское соглашение	1985
Советско-финские соглашения	1965, 1967, 1980	Советско-польское соглашение	1985
Германо(ГДР)-польское соглашение	1968	Советско-шведское соглашение	1988
Финско-шведское соглашение	1972	Германо(ГДР)-польское соглашение	1989
Германо-германское соглашение	1974	Советско-польско-шведское соглашение	1989
Датско-германское (ФРГ) соглашение	1977	Польско-шведское соглашение	1989
Германо(ГДР)-шведское соглашение	1978	Германо(ФРГ)-польский договор о подтверждении существующих границ	1990
Датско-шведское соглашение	1984		

Источник: Franckx E. (1996) Maritime Boundaries in the Baltic Sea: Past, Present and Future // Maritime Briefing. Vol. 2. № 2. P. 6–12.

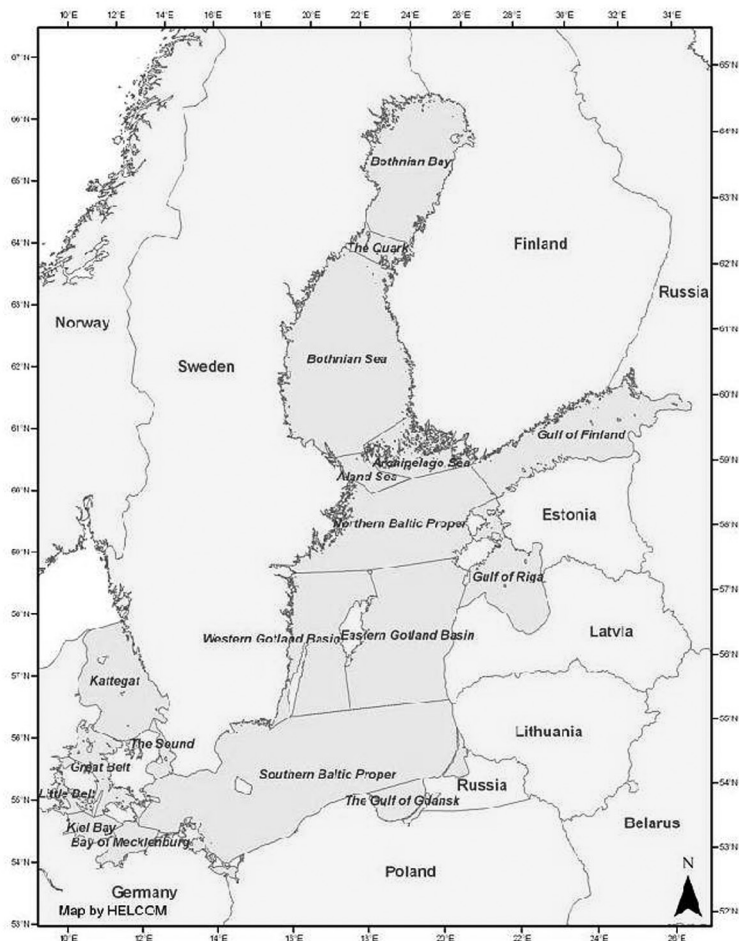


Рисунок 1. Карта Балтийского моря, разделенного на части и с указанием их государственной принадлежности.

Источник: <http://helcom.fi/baltic-sea-trends/data-maps/>.

Таким образом, до объединения Германии в 1990 г. и распада Советского Союза в 1991 г. значительная часть континентального шельфа Балтийского моря была разграничена между балтийскими государствами. Однако сам процесс переговоров и заключения соглашений растянулся на несколько десятилетий, представляя

собой достаточно узкую сферу кооперации. Наличие соглашений по разделу морских границ отражало уровень доверия в регионе в тот или иной период, но не определяло общую атмосферу отношений в эпоху холодной войны.

Глава 1.2. Основные этапы международного сотрудничества по защите окружающей среды Балтийского моря в 1950–1970-е гг.

В феврале 1972 г. в дебютном номере нового журнала по изучению окружающей среды человека *AMBIO* была опубликована программная статья «Глобальный консенсус или глобальная катастрофа?», написанная дипломатом, на тот момент занимавшим пост главного переговорщика от Швеции с европейским Общим рынком, С. Острёмом. В духе того времени С. Острём предельно четко выразил тревогу по поводу бесконтрольного роста народонаселения и связанную с этим деградацию природы. Он безоговорочно поддержал идеи ограничения рождаемости и бережного использования как возобновляемых, так и невозобновляемых ресурсов. В качестве идеала будущего он видел общество, где научный подход и технико-индустриальное развитие содействуют защите и улучшению окружающей среды. Главным препятствием для достижения этой цели С. Острём считал доктрину «национального суверенитета», которая не поощряет государства объединять усилия ради спасения общей природы.

Шведский дипломат был настроен пессимистично, поскольку вся система международных отношений, включая структуры Организации Объединенных Наций, на тот момент были не способны примирить национальные интересы многочисленных государств во имя охраны окружающей среды в глобальном масштабе. Поэтому единственный выход С. Острём видел в развитии регионального сотрудничества в разных частях света с целью постепенного привлечения внимания к проблемам экологии во всем мире. Позитивным примером международного сотрудничества, преодолевающего суверенные интересы стран, С. Острём считал деятельность ученых. По его мнению, интернациональная кооперация исследователей и их неутешительные результаты сумели

убедить политиков изменить свое отношение к вопросам охраны окружающей среды (Sverker 1972).

С середины 1970-х гг. проблема влияния ученых на политику по охране окружающей среды выделяется в самостоятельное направление. В его рамках исследуются различные подходы к взаимодействию экспертного знания и принятия политических решений (Keller 2009: 27–44). Статья С. Острёма показательна тем, что западные политики и дипломаты к началу 1970-х гг. стали налаживать диалог с научным сообществом для решения экологических проблем. Вскоре после выхода в свет статьи С. Острёма в Стокгольме состоялась конференция ООН по окружающей среде. В результате переговоров участвовавшие стороны одобрили Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) (Reinalda 2009: 515). Ее предназначением стало содействие межгосударственному партнерству в сфере бережного отношения к окружающей среде, что в конечном счете способствовало заключению международных многосторонних соглашений по предотвращению загрязнения различных сред обитания человека.

Таким образом, Стокгольмская конференция 1972 г. положила начало новому этапу, на котором научное сообщество стало одним из заметных акторов международной природоохранной политики. Генеральный секретарь конференции М. Стронг назвал Стокгольм местом, где «наука и политика нашли друг друга» (Strong 1972). Как было показано в предисловии к настоящей книге, вовлечение ученых и экспертов в практические мероприятия по спасению окружающей среды привело к появлению понятия «познавательного сообщества», которое как единое целое способно в ряде случаев оказывать влияние на принятие конкретных политических решений.

Кроме того, в литературе обсуждается также вопрос о наличии и функционировании механизма, позволяющего экспертному сообществу донести до политиков и общества важность реализации природоохранных мер для защиты флоры и фауны. П. Винсемиус, основываясь на своем опыте работы министром жилищного строительства, пространственного планирования и окружающей среды в правительстве Нидерландов, предложил четырехфазную модель претворения полученных научных данных в конкретные

политические решения (Winsemius 2002: 37–41). По его мнению, политика жизненного цикла (*the policy life-cycle*) по решению экологических вопросов состоит из четырех этапов.

Открытие. На первом этапе происходит открытие или осознание проблемы. Ввиду своей новизны проблема не очерчена четко. Следовательно, выдвинутые предположения нуждаются в дальнейшем изучении, чтобы оценить масштабность проблемы и необходимость мер по ее преодолению. На данном этапе эксперты не ищут политического решения проблемы.

Формулирование политики. На этой стадии проблема выносится на политическую повестку. Заинтересованные стороны начинают переговоры о путях ее решения, чтобы прийти к общему согласию о наборе предполагаемых мер. В это время информация, предоставляемая экспертами, как правило, неполна, а сама проблема требует дальнейшего изучения. Постепенно неопределенность уменьшается по мере поступления новых сведений.

Исполнение. На третьей стадии политические решения воплощаются в жизнь, что влечет за собой разработку и применение методов управления. Проблема решается путем претворения в жизнь специально разработанных технологий. Политический интерес к проблеме падает, основное внимание уделяется действенности предпринятых природоохранных мер. Чем безупречнее исполнение, тем выше ожидания по повышению конкурентоспособности предприятий, готовых адаптировать свой бизнес к новым требованиям.

Контроль. На конечной стадии, когда цель по внедрению инноваций выполнена, заинтересованные акторы должны убедиться, что проблема решена (например, соответствие сточных вод нормам ХЕЛКОМ по защите Балтийского моря). Их дальнейшие действия направлены на бдительный мониторинг ситуации, чтобы не допустить возврата к критическому положению по показателям загрязнения окружающей среды.

Модель П. Винсемиуса применима к множеству случаев, касающихся снижения негативного воздействия экономической деятельности человека на природу. Относится к ним и стремительное ухудшение качества Балтийского моря в 1950–1970-е гг. как частный случай общей проблемы загрязнения Мирового океана. Путь

от осознания проблемы к первым совместным международным решениям занял около пятнадцати лет.

Загрязнение морских вод как научная проблема (конец 1950-х – 1969 гг.)

До середины 1960-х гг. загрязнение морских вод не осознавалось специалистами и учеными как важная природоохранная проблема, требующая оперативного решения. На первой международной конференции по размещению отходов в морской среде в Беркли (штат Калифорния) в 1959 г. главный вопрос, который интересовал докладчиков, касался исключительно технических аспектов слива отходов в море. Похожая международная конференция состоялась в 1962 г. в Лондоне. На ней участники обсуждали технологические вопросы смешения и разбавления сточных вод, сбрасываемых в прибрежные воды. Как отмечает Ф. де Йонг, исследователи загрязнения морей в первой половине 1960-х гг. фокусировали свое внимание на топливных и коммунальных отходах. Данная проблема рассматривалась как следствие экономического роста мировой экономики. Все, что требовалось в рамках такого подхода, — найти лучшее решение для оптимальной утилизации отходов в океане. На тот момент считалось, что мировые воды способны вместить и растворить все сбрасываемые отходы, если придерживаться соответствующих предписаний и правил, разработанных специалистами (Jong de 2006: 16–19).

Но уже во второй половине 1960-х гг. внимание экспертов сместилось от коммунальных стоков к индустриальным источникам загрязнения. Это было связано прежде всего с участившимися случаями обширных загрязнений различных участков Мирового океана. На симпозиуме по проблемам загрязнения Северного моря, состоявшемся на немецком острове Гельголанд в сентябре 1967 г., исследователи обратили внимание на ограниченные возможности моря растворять сбрасываемые отходы. Исследователи предлагали приступить к регулированию сбросов в открытое море, в том числе путем запрета на захоронение в водах опасных веществ. Основная практическая проблема, которая была выявлена на симпозиуме, касалась отсутствия правового режима за пределами трех морских миль территориальных вод, где выпуски

можно было контролировать путем местного или национального законодательства. Поэтому участники симпозиума выработали специальную рекомендацию, обращенную к Международному совету по исследованию моря (ИКЕС), о необходимости изучения возможности установления правового режима по сбросу опасных отходов.

Призыв был услышан, и в том же году ИКЕС учредил рабочую группу для оценки вреда, причиняемого сточными водами рыболовству в Северном море (ICES 1969). Годом позже Совет ИКЕС решил создать отдельную рабочую группу по изучению Балтийского моря с той же целью. В 1970 г. ИКЕС выпустил отчет, который стал важной вехой в процессе осознания критической ситуации с загрязнением Балтийского моря (ICES 1970). Рабочая группа продолжила исследовать динамику ухудшения качества вод. В 1972 г. ИКЕС послал опросник всем странам Балтийского региона, чтобы изучить проблему объемов выбросов в Балтийское море. Два года спустя эксперты ИКЕС сделали вывод о необходимости объединения усилий для успешного решения экологических проблем Балтийского моря (Jong de 2006: 28, 82–83).

Поиск совместных решений по охране Балтийского моря (1969–1974 гг.)

Пионерами в международной кооперации по охране вод Балтийского моря были Северные страны. Еще в 1955 г. Дания и Швеция начали двухстороннее сотрудничество по исследованию вод пролива Зунд. В 1960 г. был образован Датско-шведский комитет по водам Зунда, призванный обследовать степень загрязненности пролива. Помимо подробных отчетов осязаемыми результатами сотрудничества стали соглашение по защите Зунда от загрязнения с суши (1974 г.) и пятилетняя программа по очистке сточных вод, сбрасываемых в пролив (1974–1979 гг.). В 1968 г. началось научное сотрудничество Финляндии и Советского Союза по предотвращению загрязнения Финского залива. В 1971 г. была создана специальная советско-финская рабочая группа, исследовавшая загрязнение залива нефтью и сточными водами. Сходным образом, но более интенсивно в плане взаимного сотрудничества и обмена данными исследовался Ботнический залив специально

учрежденным в 1972 г. для этой цели финско-шведским комитетом. Прологом к совместной деятельности исследователей моря под эгидой ХЕЛКОМ стали советско-шведские симпозиумы по проблемам загрязнения Балтики в период с 1971 по 1975 г. (Ambio Special Report 1972; Lundqvist 1976; Dybern 1980).

В 1971 г. четыре Северные страны — Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция — заключили соглашение о сотрудничестве в выполнении Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря нефтью. В 1974 г. Северные страны подписали конвенцию о защите окружающей среды. Соглашение касалось только загрязнения почв, но не выбросов с кораблей и других транспортных средств. Это было первое региональное соглашение, получившее трансграничное измерение и преодолевшее границы национального суверенитета. Согласно договору, ущерб, нанесенный деятельностью соседнего государства, стало возможно возместить путем обращения в административный суд этой страны. Конвенция частично касалась окружающей среды Балтийского моря, поскольку в ней содержались статьи о причинении вреда посредством стоков в водоемы, озера и море, а также использование морского дна, влекущее за собой загрязнение вод. Однако соглашение не охватывало все аспекты охраны окружающей среды Балтики. Помимо того, что далеко не все балтийские страны подписали данное соглашение, сам текст не содержал положений о загрязнении моря с суши. Эту проблему можно было решить только при помощи подписания региональной конвенции, где стояли бы подписи всех стран Балтийского региона. Без нее природоохранное сотрудничество было обречено на фрагментарный характер в рамках отдельных частей Балтийского моря (Шаркаускене 2006: 59–60).

Создание первого международного природоохранного режима: заключение Хельсинкской конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1974 г.

Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде 1972 г. сыграла значительную роль в актуализации проблемы загрязнения морей. Конференция подтвердила право государств самостоятельно регулировать внутреннюю природоохранную деятель-

ность. Тем не менее впервые был поднят вопрос о регулировании подобной деятельности таким образом, чтобы не причинять вреда другой стране или общему ресурсу, находящемуся в эксплуатации нескольких государств.

Откликаясь на призыв развивать межгосударственное сотрудничество в сфере окружающей среды, Финляндия выступила на Стокгольмской конференции с инициативой создания региональной организации по мониторингу экологического состояния Балтийского моря. К этому времени финское правительство уже пыталось достигнуть согласия с соседями по вопросам охраны Балтийского моря. Финляндия как балтийская страна, имевшая самую протяженную общую границу с СССР, надеялась вовлечь восточного соседа в конструктивные переговоры по подготовке конвенции о защите Балтики.

Очевидно, что озабоченность Финляндии имела четко выраженное трансграничное измерение. Индустриальное развитие Советского Союза на северо-западе сопровождалось интенсивным загрязнением окружающей среды, что негативно сказывалось и на Финляндии. Хотя Советский Союз проявлял интерес к организации совместного научного сотрудничества, вопрос о подписании большого договора по Балтийскому морю упирался в проблему обоюдного непризнания ГДР и ФРГ¹³. По этой причине делегациям балтийских государств не удалось договориться на двух конференциях в шведском Висби в 1969 и 1970 гг., где обсуждалось соглашение по предотвращению загрязнения Балтийского моря нефтью. Подписи ФРГ и ГДР означали бы взаимное признание, что на тот момент было для них неприемлемым (Räsänen, Laakonen 2008: 46–47).

Только после подписания договора об основах отношений между ФРГ и ГДР в декабре 1972 г. и признания Восточной Германии всеми странами Балтийского региона был открыт путь к заключению общепалтийских конвенций. Еще одной насущной проблемой, на которую в то время обращали внимание эксперты ИКЕС, являлось истощение живых ресурсов Балтийского моря. Этот вопрос поднимался на международном уровне еще в 1950-е гг.,

¹³ По этой причине СССР и его союзники не послали свои делегации на Стокгольмскую конференцию.

но только после урегулирования германо-германских отношений все балтийские страны, включая ГДР, подписали в 1973 г. Гданьскую конвенцию о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах. В процессе подготовки соглашения наиболее острые разногласия возникли при обсуждении границ, подпадавших в сферу действия Конвенции. В итоге было решено, что Конвенция распространяется на Ботнический, Финский, Рижский, Гданьский заливы и датские проливы Эресунн и Бельт. Также среди членов делегаций возникли споры по вопросу о включении в сферу действия территориальных вод и рыболовных зон государств. Содержащая договоренности и по этому вопросу, Гданьская конвенция стала примером успешного сотрудничества в области охраны морских живых ресурсов Балтийского моря (Некрасова 1984: 79–91).

Еще более амбициозной задачей являлось подписание конвенции об охране Балтийского моря от загрязнения. Благодаря посреднической роли Финляндии в конце 1960-х – начале 1970-х гг. идея о необходимости заключения договора неоднократно обсуждалась с шведскими и советскими дипломатами. Однако представители СССР связывали такое соглашение с непременным участием ГДР, что не способствовало продвижению переговоров. Поэтому, как только вопрос о признании германских государств был урегулирован, Финляндия немедленно приступила к работе над проектом конвенции. К середине 1973 г. рабочая группа представителей всех стран Балтийского региона¹⁴ начала работу над подготовкой проекта Конвенции по защите морской среды Балтийского моря (Räsänen, Laakonen 2008: 52–53).

Подготовка проекта конвенции была завершена к началу октября 1973 г. Единственный спорный вопрос, который на тот момент не был разрешен между странами, касался включения территориальных вод в сферу действия конвенции. Во время двухсторонних консультаций Финляндия и Швеция пришли к соглашению, что включение территориальных вод необходимо для эффективного предотвращения загрязнения. В свою очередь, Советский Союз продолжал настаивать на том, чтобы территориальные воды не

¹⁴ В ее состав входили технические специалисты по вопросам загрязнения и юристы.

подпадали под действие конвенции. Такое упорство в отстаивании неприкосновенности внутренних вод объясняется нежеланием Советского Союза по причинам военной безопасности допускать экспертов в свои территориальные воды. В конце концов, западные страны, не встречая сопротивления по вопросам охраны окружающей среды Балтийского моря, пошли навстречу советской делегации. В феврале 1974 г. Конвенция была представлена в своей окончательной версии, и 22 марта 1974 г. все семь государств подписали Конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря (Greene 1998).

Однако ратификация соглашения растянулась на целых шесть лет, вступив в силу лишь в мае 1980 г. (см. табл. 1.2). Затягивание сроков было связано с международными трениями между западными странами, входившими в Европейские Сообщества, и Советским Союзом. Дания и ФРГ как члены ЕС выступали за присоединение организации к Конвенции, против чего активно возражал Советский Союз. Кроме того, в 1976 г. была утверждена Директива Совета Европейских Сообществ «О загрязнении, причиняемом некоторыми опасными веществами, высвобождаемыми в акваторическую среду Сообщества». Распространение действия директивы на Данию и ФРГ давало этим странам юридическую основу требовать присоединения ЕС как коллективного члена к конвенции. Более того, нормы ЕС не позволяли странам-членам без Сообществ присоединяться к международным природоохранным соглашениям. Оказавшись в непростом положении, Дания и ФРГ все-таки ратифицировали Хельсинкскую конвенцию, приложив к соглашению Декларацию, в которой призывали балтийские страны позволить ЕС присоединиться к Конвенции (Boczek 1980).

Таблица 1.2. Ратификация Хельсинкской конвенции 1974 г. балтийскими странами

Страны	Дата
ГДР	6 января 1977 г.
Дания	20 июля 1977 г.
Польша	8 ноября 1979 г.
СССР	5 октября 1978 г.

Страны	Дата
Финляндия	27 июня 1975 г.
ФРГ	9 ноября 1979 г.
Швеция	30 июля 1976 г.

Источник: Boczek B. (1978) International Protection of the Baltic Sea Environment against Pollution: A Study in Marine Regionalism // American Journal of International Law. Vol. 72. № 4; Boczek B. (1980) The Baltic Sea: A Study in Marine Regionalism // German Yearbook of International Law. Vol. 23.

Мотивы, заставившие балтийские страны подписать общее соглашение, были различными. ФРГ, Дания, Швеция и Финляндия, обеспокоенные стремительным загрязнением Балтики, проявляли все больший интерес к комплексной политике по улучшению окружающей среды. В данном случае озабоченность качеством вод Балтийского моря являлась следствием подъема международного движения за сохранение природы и роста влияния познавательного сообщества на процесс принятия политических решений (Hjorth 1994; VanDeveer 2002).

Руководство Советского Союза, также обеспокоенное уровнем загрязнения Балтийского моря, относилось к защите водных ресурсов прежде всего как к технологической проблеме. В работах, посвященных советскому восприятию технологической модернизации, неоднократно отмечалось, что советские правящие круги воспринимали применение лучших технологий как оптимальное решение любых вызовов, включая экологические (Cotgrove 1982; Milbrath 1984; Hall 1990). Отсутствие надлежащих сооружений по очистке сточных вод обсуждалось в специальных советских изданиях того времени как экономическая проблема, главным аспектом которой является нерациональное использование ресурсов (Гангардт 1962; Плужников 1964; Штернов 1964; Kochtcheeva 2009: 154–159). Следовательно, подписывая Хельсинкскую конвенцию, Советский Союз был заинтересован в стимулировании технического осношения промышленных предприятий, использующих очистные сооружения, и в строительстве водоканалов для улучшения качества сбросов. В период с 1976 по 1985 г. СССР не только наметил обширную программу по модернизации очистных сооружений, но и активно импортировал из Финляндии, Японии, Великобритании и других капиталистических стран оборудование по очистке сточных вод и мусора (HELCOM 1984; Sandberg 1989: 229–235).

По мнению Р. Дарста, СССР в первую очередь ориентировался на решение собственных внутри- и внешнеполитических задач, слабо связанных с природоохранной международной кооперацией. В понимании брежневского руководства статус «великой державы» должен был подтверждаться и участием в крупных международных событиях и соглашениях, некоторые из которых Советский Союз готов был организовать у себя. С самого конца 1960-х гг. СССР участвовал в конкурсе за проведение на своей территории летних Олимпийских игр. Этот фактор стимулировал интерес СССР к Хельсинкской конвенции, принятие которой означало де-факто взятие на себя обязательств по сооружению новейших очистных сооружений к моменту официального открытия международных спортивных соревнований (Darst 2001: 59–63).

Природоохранный режим Балтийского моря: основные положения Хельсинкской конвенции 1974 г.

Стивен Краснер в своей классической работе дал следующее определение понятию «интернациональный режим»: «набор явных и неявных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, вокруг которых ожидания акторов одинаково сходятся применительно к определенной области международных отношений» (Krasner 1983: 2). Это определение, сформулированное в начале 1980-х гг., в полной мере относится и к Хельсинкской конвенции 1974 г.¹⁵ Сам факт ее принятия отражал согласие всех балтийских стран по поводу тех общих принципов и норм, которые были необходимы для защиты окружающей среды Балтийского моря¹⁶.

Согласно статье 1 Конвенции, географические границы Балтийского моря включают в себя собственно Балтийское море с Ботническим и Финским заливами и входом в Балтийское море,

¹⁵ Текст Хельсинкской конвенции 1974 г. доступен на официальном сайте ХЕЛКОМ — http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/1974_Convention.pdf.

¹⁶ В 1970-е гг. был подписан целый ряд международных конвенций, имеющих прямое отношение к охране морской среды Балтийского моря: Лондонская конвенция о захоронении отходов в море (1972 г.); Конвенция о защите морской среды от загрязнений, обусловленных наземными источниками (Парижская конвенция, 1974 г.); Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78, 1973 г.); Конвенция о дальнейшем трансграничном загрязнении воздуха (1979 г.).

ограниченным параллелью Скау в проливе Скагеррак с координатами 57° 44.8' N (северной широты). В этой же статье указывалось, что установленный режим распространяется только на открытые воды, в то время как внутренние воды не подпадают под действие соглашения. Таким образом, Хельсинкская конвенция 1974 г. применялась к внутренним водам только в пределах, установленных в пункте 3 статьи 4, по которому договаривающиеся стороны обязывались достигать целей по защите Балтийского моря в пределах своего территориального моря без ущерба для личного государственного суверенитета. Поскольку значительную часть акватории Балтийского моря занимают как раз внутренние воды¹⁷, то их исключение из сферы действия Конвенции расценивалось как существенное препятствие для ее полноценной реализации. Охват ширины территориального моря был в то время различным для балтийских стран: Дания, ГДР и ФРГ – три морские мили, Финляндия и Швеция – четыре морские мили, Советский Союз и Польша – 12 морских миль.

По охвату источников загрязнения Хельсинкская конвенция 1974 г. включала все возможные способы загрязнения Балтийского моря. Согласно документу, участвующие стороны должны были направлять свои усилия для предотвращения загрязнения с судов (ст. 7), захоронений в море (ст. 9), загрязнения с суши (ст. 6), загрязнения с воздуха (ст. 5, 6), а также регулировать разведку и разработку морского дна и его недр (ст. 10). В приложениях к 29 статьям Конвенции подробно описывались перечень вредных веществ и необходимые мероприятия по предотвращению загрязнения¹⁸.

Согласно принятому документу, обязанность сторон по противодействию попадания опасных веществ в море не включает в себя обязательства по устранению уже существующих загрязнений, прописанных в Конвенции о защите морской среды от загрязнений, обусловленных наземными источниками (Парижская

¹⁷ К ним относились разделительные линии вдоль берегов Дании, Швеции и Финляндии и исторические заливы Балтийского моря, такие как Рижский и Гданьский.

¹⁸ Приложение I – Опасные вещества; Приложение II – Ядовитые вещества и материалы; Приложение III – Цели, критерии и мероприятия, касающиеся предотвращения загрязнения с суши; Приложение IV – Предотвращение загрязнения с судов; Приложение V – Исключения из общего запрета захоронения отходов и других веществ в районе Балтийского моря; Приложение VI – Сотрудничество в области борьбы с загрязнением моря.

конвенция) (Boczek 1978: 798). В случае загрязнения на момент вступления в силу Хельсинкской конвенции 1974 г., договаривающиеся стороны были обязаны принять все надлежащие меры для контроля над загрязнением в соответствии со статьей 6. Список ядовитых веществ и материалов, недопустимых к сбросу в море, содержался в Приложении II к Хельсинкской конвенции. Однако само обязательство по контролю и ограничению загрязнения было сформулировано расплывчато, поскольку Конвенция не устанавливала ни конкретных целей по сокращению загрязнения, ни временных сроков по достижению таких целей.

Положения Конвенции применялись только к неправительственным самолетам и судам, включая прогулочные корабли. Пункт 4 статьи 4 содержал традиционную для договоров того времени оговорку об исключении из действия Конвенции военных кораблей и самолетов или «иных судов и самолетов, принадлежащих государству или эксплуатируемых и используемых в данное время исключительно для правительственной некоммерческой службы». Это пункт был также слабым местом соглашения, поскольку не побуждал балтийские страны применять со всей строгостью положения конвенции в районе морских военных баз и дислокации войск. Конечно, в Хельсинкской конвенции 1974 г. предполагалось, что в границах внутренних и территориальных вод государства будут применять одобренные правила по борьбе с загрязнением по отношению ко всем судам, но на практике в открытом море положения соглашения имели действие только для кораблей, плавающих под флагом государства.

В соответствии с Хельсинкской конвенцией государства должны были наладить международное сотрудничество в открытых водах Балтийского моря. В частности, предполагалась кооперация усилий в рамках предотвращения морского загрязнения. Совместные действия стран регулировались статьей 11 и Приложением VI Конвенции, которые посвящены совместной борьбе с последствиями разливов нефти и попадания химикатов в море. Одной из основных целей сотрудничества в этой сфере было налаживание оперативного взаимодействия в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в Балтийском море. Кроме того, договаривающиеся стороны должны были совместно разработать и внедрить

системы по мониторингу нефтяных разливов в районе действия Конвенции.

Тем не менее исследователи неоднократно отмечали, что Хельсинкская конвенция 1974 г. не предлагала эффективного межгосударственного механизма по наказанию нарушителей и предотвращению загрязнения, что было характерным признаком международных конвенций того времени (Fitzmaurice M. 1992: 82–83; Klumbytë 2007). В статье 13 Хельсинкской конвенции 1974 г. были прописаны обязанности Комиссии «по наблюдению за выполнением настоящей Конвенции», но в то же время у данного органа не было реальных полномочий для принуждения к выполнению статей соглашения. Поэтому Хельсинкская конвенция органично вписывалась в «консервативный» период восприятия границ Балтийского моря, когда на первый план выходила забота государства о защите собственных границ.

Глава 1.3. ХЕЛКОМ, балтийские страны и защита окружающей среды Балтийского моря в середине 1970-х – 1980-е гг.

Подписание Хельсинкской конвенции 1974 г. означало институциональное оформление международного природоохранного режима, полагающегося на научно-технические сведения о состоянии Балтийского моря. С середины 1970-х гг. режим охраны Балтийского моря эволюционировал от исключительно межправительственного взаимодействия в эпоху холодной войны до многообразия форм кооперации, включающей сетевое сотрудничество надгосударственных акторов (ХЕЛКОМ, Всемирная морская организация и др.), экологических неправительственных организаций, финансовых институтов и различных административных структур (муниципалитеты, водоканалы и т.п.) (VanDeveer 2011; Tynkkynen 2013). В этой главе будут показаны организационная структура ХЕЛКОМ и первые попытки решить проблему загрязнения Балтийского моря в отдельных странах региона в 1970–1980-е гг. В этот период размеры сотрудничества между капиталистическими и социалистическими государствами не приобрели еще внушительных масштабов. Наоборот, взаимодействие касалось узкого круга научно-технических вопросов. Поэтому первые попытки перейти от формулирования целей природоохранной политики к исполнению основных положений конвенций осуществлялись балтийскими государствами по отдельности, что привело к неровным результатам по улучшению контроля над источниками загрязнения моря к середине 1980-х гг. Северные страны и Германия смогли заметно продвинуться вперед в применении новых очистительных технологий, в то время как социалистическим странам, несмотря на все усилия, не удалось переломить негативные тенденции по ухудшению качества вод Балтийского моря.

Деятельность Временной комиссии по защите морской среды района Балтийского моря

Хельсинкская комиссия как исполнительный орган Конвенции должна была приступить к работе сразу же после ратифика-

ции соглашения всеми странами Балтийского региона. Однако процесс ратификации, как было показано в главе 1.2, растянулся на шесть лет. Чтобы не терять время, все участники Конвенции заранее договорились, что на период ее ратификации обязанности Комиссии будут возложены на Временную комиссию по защите морской среды района Балтийского моря – ИНТЕРИМ (*the Interim Commission*), состоявшую из представителей всех балтийских стран, подписавших Конвенцию. Разработка экспертных рекомендаций являлась основной функцией ИНТЕРИМ.

Перед ИНТЕРИМ в период ее недолгого существования были поставлены следующие задачи: 1) подготовка проектов по правилам работы Комиссии, включая финансовый и процедурный уставы; 2) изучение научных проблем, которые будут рассматриваться будущей Комиссией; 3) критический пересмотр имеющихся научных данных; 4) любые другие вопросы, предложенные на рассмотрение правительствами государств-членов ХЕЛКОМ¹⁹. Для налаживания эффективной научно-исследовательской работы ИНТЕРИМ сформировала две рабочие группы, которые впоследствии продолжили свою деятельность в рамках постоянной Комиссии: Научно-техническая рабочая группа (НТРГ) и Морская рабочая группа (МРГ) (Nägerhäll 1980).

Основными сферами деятельности НТРГ были три направления:

- разработка критериев и стандартов по выбросам вредных веществ;
- мониторинг и оценка состояния морской среды Балтийского моря;
- разработка технологий по защите воды от загрязнения.

В рамках работы над согласованием позиций всех стран-участниц по первому вопросу НТРГ создала специальную рабочую группу по критериям и стандартам, которая должна была разработать общие правила и принципы для выдачи разрешений по сбросу сточных вод. После длительных дискуссий группа пришла к выводу, что общие критерии по сбросу не могут быть созданы на основании только экологических или технологических стандартов. Специалисты НТРГ посчитали необходимым сочетать

¹⁹ В период с 1974 по 1980 г. состоялось шесть заседаний ИНТЕРИМ.

два этих стандарта при разработке критериев. Кроме того, рабочая группа начала изучать информацию о сбросах и негативном влиянии на море органических соединений и металлов, наносящих вред морской среде: ДДТ, ПХБ, ртути, меди, цинка и других опасных элементов. Уже тогда Временная комиссия решила, что будущая научно-практическая исследовательская работа по этому вопросу будет направлена на подготовку рекомендаций по запрещению использования ДДТ и его производных, равно как о регулировании или запрещении применения ПХБ.

В отношении металлов было решено организовать постоянный мониторинг загрязнения Балтийского моря ртутью, кадмием, свинцом, медью, цинком и их соединениями, а также вести наблюдения по загрязнению моря нефтью и нефтепродуктами. Полученные результаты предполагалось использовать для выработки рекомендаций мер, направленных на противодействие загрязнения перечисленными веществами, а также для принятия решений о добавлении любого из этих элементов в список опасных веществ, содержащихся в Приложении I Хельсинкской конвенции (HELCOM 1994: 10–14). Участники ИНТЕРИМ также согласовали процедуру разработки рекомендаций. Так, было решено, что представители отдельной страны должны отвечать за необходимую подготовительную работу по конкретному вопросу, касающемуся проблемы загрязнения Балтийского моря.

Вопросы мониторинга и оценки состояния морской среды НТРГ поделила на три категории: эвтрофикация, дефицит кислорода и последствия присутствия в воде опасных веществ. Проблема регулярного мониторинга рассматривалась на специальном совещании в Польше в 1977 г. Участники заседания приняли решение о принятии Программы минимального мониторинга, которая была запущена ИНТЕРИМ в 1979 г. К участию в Программе присоединились ИКЕС и неправительственная организация «Морские биологи Балтики». Результаты мониторинга впоследствии стали регулярно публиковаться как отчеты (*proceedings*) ХЕЛКОМ²⁰.

²⁰ Первые два отчета были посвящены работе ИНТЕРИМ (*Interim Baltic Marine Environment Protection Commission*). См.: Joint Activities of the Baltic Sea States within the Framework of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974–1978 (1979); Report of the Interim Commission to the Baltic Marine Environment Protection Commission (1981).

По вопросу о разработке технологий защиты воды ИНТЕРИМ провела три семинара по сотрудничеству и обмену мнениями. Все они состоялись в странах, которые являлись лидерами в регионе по внедрению новых технологий по рациональному водопользованию. В 1976 г. в Финляндии прошел семинар, посвященный развитию технологий по предотвращению загрязнения Балтийского моря. В 1978 г. в Дании состоялся семинар по проблеме тяжелых металлов. Наконец, в 1979 г. в Швеции был проведен семинар по практическим мерам улучшения промышленных и коммунальных водоохраных мероприятий (Шаркаускене 2006: 124).

Морская рабочая группа (МРГ) была создана для оказания помощи ИНТЕРИМ в ее работе по предотвращению загрязнения с судов (ст. 7—8 и Приложение IV), а также в борьбе с разливами нефти и химических веществ на море (ст. 11 и Приложение VI). В свою очередь, работа МРГ осуществлялась в рамках Комитета по защите морской среды и Межправительственной морской консультативной организации. До вступления в силу Конвенции МРГ провела пять заседаний, состоявшихся в Швеции. На них были учреждены три временные (*ad hoc*) группы: рабочая группа по вопросу об организации эксперимента по маркировке нефтяных остатков в танкерах (эксперимент начался в середине 1979 г.), группа экспертов по борьбе с нефтяными разливами и группа экспертов по созданию информационной системы движения судов по Балтийскому морю. Последняя группа завершила свою работу еще в 1979 г., а созданная группой система по учету движения работала с 1 января 1981 г. (Hägerhäll 1980: 185).

Главным итогом деятельности ИНТЕРИМ стали сбор первых комплексных данных о состоянии химического загрязнения Балтийского моря и разработка основных направлений исследовательской работы в рамках учрежденных групп.

Хельсинкская комиссия и принятие рекомендаций по защите окружающей среды Балтийского моря

В мае 1980 г. сразу после ратификации Конвенции был учрежден постоянный орган — Хельсинкская комиссия по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ). Первая встреча ХЕЛКОМ состоялась 5—8 мая 1980 г. в Хельсинки. С тех пор комиссия

функционирует как небольшая организация, в которой каждая страна Балтийского региона имеет своего представителя. Члены ХЕЛКОМ собираются на регулярную встречу раз в год в Хельсинки. Как правило, в ней принимают участие высокопоставленные чиновники, представляющие профильные министерства. На уровне министров встречи проходят только в исключительных обстоятельствах. Подготовительная работа по принятию решений и рекомендаций Комиссии осуществляется четырьмя основными комитетами ХЕЛКОМ (Комитет окружающей среды, Морской комитет, Комитет по борьбе с загрязнением, Технологический комитет), их подкомитетами и специальными рабочими группами или группами экспертов (см. рис. 2).



Рисунок 2. Структура ХЕЛКОМ.

Источник: Бергстрем Г.-В. (1997) Природоохранная политика и сотрудничество в Балтийском регионе. СПб.: Гидрометеиздат. С. 21.

Все решения, согласно правилам ХЕЛКОМ, принимаются единогласно. Кроме того, страны-участницы должны платить равные взносы для поддержки регулярной работы Секретариата. Однако на практике основное бремя всех расходов несут богатые развитые государства Балтийского региона – в первую очередь Швеция и Финляндия. Основная цель работы ХЕЛКОМ – разработка природоохранных рекомендаций, предусматривающих практические меры по предотвращению дальнейшего загрязнения Балтийского моря. Прежде всего рекомендации ХЕЛКОМ направлены на то, чтобы стандартизировать политику государств Балтийского моря

в сфере лицензирования и выдачи разрешений для различных производств, способных нанести вред окружающей среде. Каждая рекомендация должна получить одобрение всех сторон, но сами рекомендации не являются обязательными для выполнения странами, входящими в ХЕЛКОМ (Hassler 2003b).

В основном рекомендации касаются различных сторон мониторинга окружающей среды на море, организации научно-исследовательских программ, а также мер по борьбе с различными источниками загрязнения Балтийского моря. В период с 1980 по 1990 г. ХЕЛКОМ утвердила 102 рекомендации. Большая часть из них была посвящена загрязнению с суши и с кораблей (85 рекомендаций), наименьшая — проблеме снижения загрязнения окружающей среды из различных источников промышленного и сельскохозяйственного производства (17 рекомендаций) (Hjorth 1992: 201). Такая диспропорция объяснялась сферой компетенции ХЕЛКОМ, которая касалась открытого моря, а не прибрежных территорий, где сосредоточены индустриальные и аграрные предприятия.

Анализируя степень результативности рекомендаций ХЕЛКОМ, А. Рогинко и Р. Хйорт пришли к выводу, что на практике эти рекомендации реализовывались с многолетней задержкой, если реализовывались вообще (*табл. 1.3*). Зачастую рекомендации звучали слишком расплывчато, чтобы можно было оценить возможность их исполнения (Hjorth 1992: 216; Roginko 1996: 7).

Таблица 1.3. Рекомендации ХЕЛКОМ по отдельным направлениям и процент их выполнения, 1980–1996 гг.

Категория	Количество рекомендаций	Выполненные рекомендации согласно ХЕЛКОМ	
		Количество	Процент
Мониторинг	18	11	61
Коммунальные и промышленные сточные воды	49	1	2
Сельское хозяйство	14	1	7
Предотвращение загрязнения моря с судов	50	29	58
Предотвращение разливов (нефти и др.)	18	10	56
Другое	15	3	20
Всего	164	55	34

Источник: Roginko A. (1996) Domestic Implementation of Baltic Sea Pollution Controls in Russia and the Baltic States. P. 6.

Как видно из *таблицы 1.3*, самый высокий процент реализованных рекомендаций приходится на категорию предотвращения загрязнения с судов и на меры по предупреждению разливов нефти. Их высокий процент исполнения связан с тем, что подобные рекомендации были успешно воплощены в жизнь благодаря требованиям Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78), принятой под эгидой Международной морской организации. Внедрение рекомендаций по мониторингу загрязнения окружающей среды Балтийского моря не составляло большой проблемы для государств, поскольку систематическое наблюдение за состоянием вод Балтийского моря было уже налажено ими к моменту ратификации Хельсинкской конвенции. Рекомендации по предотвращению загрязнения с наземных источников исполнялись с большим трудом, поскольку это требовало серьезных усилий и координации для полного их устранения, что было непросто в условиях отсутствия трансграничного сотрудничества. Единственные две рекомендации, которые были полностью реализованы к 1990 г., касались запрещения сброса в воды инсектицида ДДТ (рекомендация № 3/2) и добавления органического соединения ПХБ в список опасных веществ Конвенции (рекомендация № 4/11).

Ограниченные полномочия ХЕЛКОМ не давали Секретариату возможности в полной мере оценить успешность выполнения рекомендаций отдельными странами. Ситуация усугублялась еще и тем, что Советский Союз предоставлял недостоверные данные об объемах загрязнения вредными веществами своей части водосборного бассейна Балтийского моря (Velner 2004: 10).

Помимо оценок, измеряющих эффективность рекомендаций Комиссии, исследователи обращали внимание на изменение восприятия Балтийского региона, произошедшее благодаря экспертной деятельности ХЕЛКОМ. По мнению С.Д. Вандевира, уже в первое десятилетие своего существования ХЕЛКОМ преуспела в разработке и создании изображений, предназначенных для репрезентации и транслирования экологических сведений о Балтийском море без национальных границ. Предпочтение отдавалось

и отдается таким региональным картам, которые показывают общее разделение на подбассейны, или, наоборот, на первый план выносятся границы всего водосборного бассейна Балтийского моря. На таких картах территория бассейна Балтийского моря четко выделена, в то время как государственные границы очерчены не так резко. Подобные изображения призваны позиционировать водосборный бассейн Балтийского моря как общее природоохранное пространство. В этом и заключается ведущая роль ХЕЛКОМ, а также ИКЕС в переосмыслении естественных границ Балтийского моря. Использование карт, где общее водное пространство выдвигалось на первый план, позволило в конечном счете осознать Балтийский регион как единое экологическое пространство (VanDeveer 2004: 327).

По мнению Р. Дарста, значение деятельности ХЕЛКОМ двояко. Во-первых, несмотря на невысокую эффективность рекомендаций, ХЕЛКОМ удалось добиться заметных результатов по изучению состояния морской среды и процессов, происходящих в ней благодаря комплексной программе мониторинга Балтийского моря. Во-вторых, поскольку ХЕЛКОМ не мог непосредственно контролировать уровень загрязнения в территориальных водах балтийских государств, секретариат сосредоточил свои усилия на научной работе, изучая способы уменьшения загрязнения моря с суши (Darst 2001: 59).

В ХЕЛКОМ понимали, что в условиях строгого контроля государств за своими границами фактическая реализация рекомендаций де-факто зависит от качества внутренней природоохранной политики, проводимой балтийскими странами. ХЕЛКОМ как экспертная организация могла повлиять на осуществление этой политики только косвенными способами — прежде всего через выстраивание международного познавательного сообщества. С этой целью Комиссия организовывала международные симпозиумы и семинары для обсуждения конкретных технологических решений по борьбе с морским загрязнением (HELCOM 1985; HELCOM 1986). Результатом данных встреч явилось принятие все большего числа рекомендаций, возраставших по мере углубления и расширения знаний экспертов об экологическом состоянии Балтийского моря.

Без общего знаменателя: предотвращение загрязнения Балтийского моря в 1980-е гг.

В 1980-е гг. в западных странах Балтийского региона произошли серьезные изменения в восприятии экологических проблем. Вопросы сохранения окружающей среды отныне не являлись делом исключительно узкого круга технических специалистов и ученых. Экологическая повестка становится частью внутренней политики, заставляя политические партии и гражданское общество определять свое отношение к проблеме. Следствием этих перемен стало осознание сложности природоохранных вопросов.

Проблема последствий негативного воздействия на окружающую среду начинает восприниматься иначе, чем прежде. Два новых аспекта, на которых фокусируется внимание заинтересованных участников, меняют отношение к проблеме охраны Балтийского моря. Во-первых, последствия загрязнения окружающей среды оказались более сложной проблемой, чем это считалось ранее. Во-вторых, масштабы распространения негативных последствий загрязнения превосходили первоначальные ожидания специалистов. Становилось все более очевидным, что трансграничный характер загрязнения Балтийского моря требует иного подхода к проблеме. Не только международное сотрудничество, но и внутренняя политика балтийских стран по защите Балтийского моря не были ориентированы на учет всех возможных последствий. Вместо представления об экологической политике как балансе интересов между различными акторами и заинтересованными группами в западных странах утверждался подход, подразумевавший осуществление комплексной экологической политики (Hassler 2000: 80–81).

Новое видение означало, что, с одной стороны, каждый административный орган при осуществлении своей деятельности отныне должен был учитывать издержки, влияющие на окружающую среду. С другой стороны, в связи с возрастающей сложностью решения экологических проблем, деятельность в сфере управления охраной природы приобретала более связный или даже централизованный характер. Именно в 1980-е гг. во всех развитых странах Балтийского региона появились министерства окружающей среды (*табл. 1.4*).

Таблица 1.4. Учреждение природоохранных министерств в капиталистических странах Балтийского региона

Страна	Год учреждения
Дания	1971
Финляндия	1983
Германия	1986
Швеция	1987

Важным следствием в изменении восприятия природоохранной политики было формулирование ее основных принципов, применяемых на практике в капиталистических странах. К ним относятся следующие принципы: «загрязнитель платит», «принцип предосторожности», «наилучшая доступная технология», «наилучшая природоохранная практика». Эти правила быстро показали свою практичность, поскольку в их воплощение был вовлечен широкий круг акторов (см. Hassler 2003a: 68–69; Baas, Powell 2005: 100–101).

Другой важной тенденцией, получившей распространение в 1980-е гг., стало изменение подхода к регулированию деятельности компаний и домохозяйств, наносящих вред окружающей среде. Помимо административно-правового регулирования в природоохранной политике, утвердившегося в 1960–1970-е гг., государства начали применять правовые экономические санкции к загрязнителям среды в виде налогов и штрафов. Эта тенденция также приобрела интернациональный масштаб. В Германии был принят закон о штрафах за сброс сточных вод, в Швеции введено налогообложение за использование энергетических ресурсов, в Финляндии начали взимать специальный налог на охрану водных и рыбных ресурсов (Андерссон-Грен 1997: 23).

За исключением Советского Союза и Польши все балтийские страны опирались на технологические стандарты, которые позволяли контролировать выбросы с очистных сооружений и промышленных предприятий. В свою очередь, власти СССР в 1980-е гг. придерживались прежних принципов по сбросу неочищенных сточных вод в водоемы. Еще в 1960-е гг. Советский Союз, стремясь оптимизировать процессы очистки сточных вод, не только внедрял новое оборудование, но и использовал возможности водоемов по естественному самоочищению от загрязнения. Данный

подход стал основой для обоснования прокладки глубоководных выпусков в Таллинне, Кохтла-Ярве, сбрасывавших отходы прямо в Финский залив (Ляэне 1992: 6–10).

Более того, эта стратегия была легализована после принятия «Основ водного законодательства СССР и союзных республик» в декабре 1970 г. Новое законодательство позволяло сброс сточных вод при условии, что «он не приведет к увеличению содержания в водном объекте загрязняющих веществ свыше установленных норм и при условии очистки водопользователем сточных вод до пределов, установленных органами по регулированию использования и охране вод» (статья 31) (Каверин, Колбасов, Корзун 1972; Kochtcheeva 2009: 152–154). Размеры сброса загрязняющих веществ рассчитывались на основе «предельно допустимой концентрации» (ПДК) вредных элементов в водоемах. На практике расчет значений ПДК приводил к некорректным выводам о способности водоемов к самоочищению, что вело к дальнейшему загрязнению советской части водосборного бассейна Балтийского моря (Peterson 1993: 75, 185; Roginko 1996: 21).

Эта разница в подходах к предотвращению загрязнения Балтийского моря вносила большую неразбериху в определение масштабов загрязнения на территории СССР, что, в свою очередь, было объективным препятствием для работы ХЕЛКОМ по разработке природоохранных рекомендаций. Официальные цифры по объемам сброса сточных вод никогда не сводились в общий итог для всех четырех союзных республик. Как правило, статистика оперировала неясными разновидностями степени очистки выпускаемых вод: недостаточно очищенные сточные воды, нормативно чистые сточные воды, не требующие биологической очистки, и грязные воды, сбрасываемые без очистки. Наиболее полная и исчерпывающая статистика по названным категориям предоставлялась Ленинградом и Литовской ССР. Эти данные свидетельствовали о крайне низком проценте сточных вод, проходивших необходимый цикл очистки (см. табл. 1.5 и 1.6). Поэтому, несмотря на ввод новых очистных сооружений на протяжении 1980-х гг., проблема неудовлетворительной переработки сточных вод не была решена к концу десятилетия во всех без исключения крупных советских городах балтийского побережья.

Таблица 1.5. Объемы сточных вод, сбрасываемых в советскую часть Балтийского моря (РСФСР), на 01.01.1984

Город/область	Объем сточных вод (млн м³/год)					Мощность очистных сооружений на конец 1983 г. (млн м³/год)
	Всего	Без очистки	Недостаточно очищенные воды	Нормативно чистые (без очистки)	Неочищенные сточные воды, %	
Ленинград	1831	1114	95,92	267,3	80,67	487,5
Ленинградская область	5528	54,30	88,95	5344	99,2	633,2*
Калининградская область	327,8	45,25	196,0	82,46	98,9	249,4
Итого	7686,8	1213,55	380,87	5693,86	92,9	1370,1

* Данные по итогам 1984 г. См.: Ежегодник качества вод Балтийского моря по гидрохимическим показателям за 1984 г. (1985) С. 11.

Источник: Ежегодник качества вод Балтийского моря по гидрохимическим показателям за 1983 г. (1984) С. 11, 20.

Таблица 1.6. Объемы сточных вод, сбрасываемых в советскую часть (Эстонская ССР, Латвийская ССР, Литовская ССР), на 01.01.1980

Республика	Объем сточных вод (млн м³/год)				
	Всего	Загрязненные воды	Условно чистые воды	Воды, направленные на очистные сооружения (из них – нормативно очищенные)	Неочищенные сточные воды, %
Эстонская ССР	3441,007	181,7	125,9	Нет данных	
Латвийская ССР	534,6	108,5	188,9	237,09 (54,3)	89,8
Литовская ССР	206,073	45,25	196,0	82,46	98,9

Источник: Обзор состояния химического загрязнения Балтийского моря за 1979 г. (1980) С. 12–18.

Если мы попытаемся оценить степень эффективности внедрения новых природоохранных технологий среди стран-членов ХЕЛКОМ, то особенно выделяется роль Финляндии и Швеции. Помимо того, что к этому времени данные страны отличались высоким уровнем экологического активизма, Финляндия и Швеция изначально были лидерами в выдвижении инициатив и практическом применении рекомендаций ХЕЛКОМ. Примерно 28% инициатив в период с 1982 по 1988 г. исходили от представителей

Финляндии и 18% — от Швеции (Hassler 2003a: 72). Уже первое предварительное подведение итогов выполнения рекомендаций ХЕЛКОМ показало, что Финляндия и Швеция наиболее старательно и последовательно подходят к осуществлению природоохранных мер по защите Балтийского моря (HELCOM 1984).

В двух других капиталистических странах региона — Германии и Дании — проблема загрязнения Балтийского региона не получила такого пристального внимания политиков и СМИ, как в Швеции и Финляндии. Обе эти страны имели небольшую по размерам береговую линию, что и предопределило отсутствие значительного интереса к экологическим проблемам Балтийского моря. Кроме того, некогда общая германская часть побережья была уже длительное время поделена между ФРГ и ГДР.

Западногерманская часть водосборной площади Балтийского моря включала 3716 тыс. кв. км федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн. ГДР принадлежало 5200 тыс. кв. км, находившихся на территории Мекленбург — Передняя Померания. Качество и объемы очистки промышленных и коммунальных вод значительно разнились в этих двух немецких землях. В Шлезвиг-Гольштейне около 85% населения к концу 1980-х гг. было подключено к системе центрального водоотведения, обеспечивавшего механическую и биологическую очистку сточных вод. В Мекленбург — Передней Померании примерно 86% жителей крупных населенных пунктов были подключены к муниципальным очистным сооружениям. Однако небольшие села и общины зачастую не имели очистных сооружений. Только примерно для 25% сельского населения Померании были построены очистные сооружения. Кроме того, в ГДР процент биологической очистки сточных вод был значительно ниже, чем в ФРГ (HELCOM 1993: 3—12). В соседней Дании на протяжении 1980-х гг. большинство муниципальных очистных сооружений в районе Борнхольмского бассейна Каттегата и Бельских проливов были реконструированы согласно Национальному плану действия по преобразованию морских районов, выполнявшемуся в 1980-е — начале 1990-х гг. (HELCOM 1993: 3—16).

Польша как социалистическая страна испытывала те же трудности при выполнении рекомендаций ХЕЛКОМ, что и Советский Союз. В 1970—1980-е гг. бурное развитие промышленности

без надлежащего соблюдения требований по охране окружающей среды, а также увеличение численности городского населения привели к резкому ухудшению состояния вод Вислы и Одры, впадающих в Балтийское море. Серьезной экологической проблемой для Польши был сток соленых шахтных вод по Висле и Одре (Хольтман 1998: 24). Критическая ситуация сложилась и с очисткой коммунальных отходов: 420 городов в Польше не имели очистных сооружений, а те населенные пункты, которые располагали современными водоканалами, в основном осуществляли только механическую очистку сточных вод (Dmochowska, Szaniawska 2011: 70).

В результате к концу 1980-х гг. Северные страны и Германия оказались лидерами по выполнению рекомендаций ХЕЛКОМ прежде всего в области очистки муниципальных сточных вод. В то же время промышленное производство и сельскохозяйственные стоки продолжали оставаться крупными источниками загрязнения Балтийского моря. В Швеции и Дании по-прежнему насущной проблемой считался сброс промышленных сточных вод в районах Каттегата и Зунда. В социалистических странах (Польша и СССР) эта проблема лишь усугублялась, но из-за непрозрачности данных по сбросу сточных вод до конца 1980-х гг. мало кто мог оценить реальные размеры загрязнения водосборного бассейна.

На пути к трансграничной кооперации: подъем межгосударственного сотрудничества в конце 1980-х гг.

Чернобыльская катастрофа 1986 г. стала поворотным событием для осознания всех возможных негативных последствий индустриального развития для окружающей среды Балтийского моря. Под влиянием катастрофы в Чернобыле были созданы в ФРГ и Швеции министерства окружающей среды. ХЕЛКОМ приступил к исследованию присутствия радиоактивных элементов в Балтийском море сразу же после аварии на АЭС. Итогом исследования замеров уровня радиации в Балтийском море стал подробный отчет, подтвердивший предположение экспертов ХЕЛКОМ о негативном влиянии чернобыльской аварии на экологию Балтики (HELCOM 1989: 6).

Еще одно важное событие, которое ознаменовало поворот в сторону межгосударственного сотрудничества, произошло в марте 1988 г., когда была созвана министерская конференция стран-участниц ХЕЛКОМ. Идея организации подобной конференции возникла после проведения конференции стран Северного моря, прошедшей годом ранее. Конференция изначально задумывалась как поворотное событие, на котором будут озвучены новые приоритеты в деле защиты Балтики. Главным документом министерской встречи была единогласно одобренная Министерская декларация по защите морской окружающей среды района Балтийского моря. Центральной идеей документа был призыв к странам сократить выброс опасных веществ (тяжелые металлы, органические вещества, биоциды) на 50% к 1995 г. (см. Приложение 4). Этот документ был принят в условиях изменившейся международной обстановки, когда СССР под руководством нового Генерального секретаря М.С. Горбачева взял курс на более активную и открытую внешнюю политику, в том числе и по вопросам охраны окружающей среды (Darst 2001: 63–66).

Обнародование декларации имело несколько позитивных последствий для политики охраны морской среды Балтийского моря на международном уровне. Во-первых, оно позволило ХЕЛКОМ вовлечь социалистические страны в процесс исполнения своих обязательств через формулирование совместных целей с капиталистическими государствами. Хотя декларация не требовала строгого исполнения намеченной цели, она ориентировала страны, которые не преуспели в выполнении рекомендаций ХЕЛКОМ, последовать примеру развитых государств и выработать более продуманную стратегию по снижению уровня загрязнения Балтийского моря (Naas 1993: 173).

Во-вторых, благодаря министерской конференции ХЕЛКОМ произошел фундаментальный поворот в международной политике охраны Балтийского моря. Взамен реактивного подхода, предполагающего утверждение мер, направленных на преодоление негативных последствий загрязнений, был, по сути, предложен упреждающий подход, в основе которого лежит политика предотвращения и профилактики действий, способных усугубить ситуацию с загрязнением вод. В декларации провозглашалось следо-

вание принципу «наилучшая доступная технология». Впоследствии этот подход был закреплён на конференции в Роннебю²¹, где балтийские страны договорились об ориентации и на другие важнейшие принципы предупреждения негативных последствий для природы: «принцип предосторожности» и «наилучшая природоохранная практика» (Roginko 1998: 583; см. также Broadus et al. 1993).

В-третьих, хотя декларацию 1988 г. так и не удалось выполнить к обозначенному сроку, воззвание помогло определить обширный список опасных веществ, попадающих напрямую в Балтийское море, по которому можно было проверить эффективность выполнения декларации по каждой стране (Selin, VanDeveer 2004; Приложение 4).

Стремительный крах социалистического лагеря в Восточной Европе в 1989 г. побудил западные страны обратить внимание на открывавшиеся возможности сотрудничества со странами Балтийского региона, вступавшими на путь демократизации и рыночных реформ. Пионером новой политики в регионе в отношении восточноевропейских стран была Швеция. В конце 1989 г. шведское правительство разработало трехлетнюю программу помощи странам Центральной и Восточной Европы с целью «ускорить процесс демократизации и реформ». В течение 1990 г. Швеция решила направлять на эти цели один миллиард шведских крон, или около 2,5% от общего бюджета, средства которого шли на оказание внешней помощи. Наконец, после конференции в Роннебю Швеция стала одним из основных доноров реконструкции очистных сооружений и других природоохранных мероприятий в постсоветских странах, более не желавших находиться в сфере влияния СССР (Hassler 2000: 104–107).

В таких внешнеполитических условиях ключевой целью для ХЕЛКОМ являлось переформатирование международного сотрудничества по охране Балтийского моря. Старая модель, когда Советский Союз нес полную ответственность за выполнение своих международных обязательств, в условиях усугублявшегося экономического кризиса более не работала. Ей на смену в качестве

²¹ О конференции см. главу 2.1.

новой парадигмы пришла модель *транснационального субсидирования* (Darst 2001: 70), в рамках которой развитые западные страны и международные финансовые институты выступали в качестве ключевых акторов по отбору, софинансированию и реализации природоохранных мероприятий в постсоветских странах Балтийского региона.

Часть 2. Революционный период

Глава 2.1. Преодоление границ: окончание холодной войны и возникновение новой повестки международного сотрудничества по восстановлению экологического состояния Балтийского моря (1990–1992 гг.)

В этой главе речь пойдет о масштабных переменах в Балтийском регионе, повлекших значительное расширение повестки международного сотрудничества по экологическим вопросам. Важным последствием изменений во взаимоотношениях Советского Союза и стран Запада было формирование нового отношения к границам, в том числе к существующим разделительным линиям на Балтийском море. Ключевым событием, которое стало прологом к новому, «революционному» периоду в отношении границ, являлось объединение Германии в 1990 г. Для Балтийского региона это событие стало поворотной вехой. Воссоединение Германии окончательно положило конец холодной войне в Балтийском море. Последовавший вскоре распад СССР в 1991 г. и появление на политической карте Европы независимых балтийских государств открыли возможности для пересмотра и переосмысления прежних границ Балтийского моря.

Формирование новой повестки международного природоохранного сотрудничества началось еще в 1990 г. в Роннебю, когда была принята Декларация Балтийского моря и утверждена Совместная программа действий в области окружающей среды. Для выполнения стратегической цели программы — воссоздания устойчивого экологического баланса — была образована Рабочая группа (*Task Force*). Ее задача состояла в координации общих

усилий государств по выполнению конкретных природоохранных мероприятий.

В 1992 г. — после распада СССР — в состав ХЕЛКОМ вошли четыре бывшие советские республики — Латвия, Литва, Россия и Эстония. В свете изменившейся международной обстановки Комиссия в 1992 г. подготовила новую Конвенцию по защите морской среды Балтийского моря, в которой один из главных акцентов был сделан на трансграничном сотрудничестве государств по предотвращению загрязнения Балтики. Присоединение к Конвенции реформированного ЕС отражало еще один новый важный аспект в международном региональном сотрудничестве — растущее влияние интеграционных процессов на национальную природоохранную политику. Другими словами, открывавшаяся перед бывшими социалистическими странами Балтийского региона перспектива вступления в ЕС побуждала их принимать более строгое и связанное законодательство в сфере охраны окружающей среды. Все эти тенденции привели к тому, что в 1992 г. идея общего экологического пространства была осознана в качестве приоритетной цели межгосударственного сотрудничества (HELCOM 1993: I–1).

Геополитические перемены и формирование идеи общего трансграничного пространства

С начала 1990-х гг. Балтийский регион является одним из первых в ЕС, где сотрудничество успешно развивалось сразу на нескольких институциональных уровнях: межгосударственном, субрегиональном и субгосударственном. Установление связей между городами и регионами, налаживание отношений между муниципалитетами в рамках развития северных еврорегионов (Оресунд) были направлены на интенсивное сотрудничество с целью преодоления различий или сокращения разницы в развитии, которая сложилась в годы холодной войны (Tassinari 2003: 17; Яровой 2007: 188–191).

Политика по созданию новой региональной идентичности там, где долгое время существовали четко очерченные границы, делившие как целые страны, так и отдельные регионы, происходила из осознания преодоления материального неравенства и институциональных разрывов (VanDeveer, Dabelko 2001). После

распада единого социалистического блока и новой ориентации восточноевропейских стран на европейскую интеграцию ЕС в своей политике стал четко разделять постсоветское и посткоммунистическое пространства. В результате политика ЕС была нацелена на изживание «коммунистического» наследия в Польше и трансформацию остатков «постсоветского пространства» стран Балтии (Sandberg 1999: 68; Aalto 2006: 28). Одновременно ЕС стремился помочь России преобразовать ее постсоветское пространство на Северо-Западе в рамках трансграничного сотрудничества, в том числе в ходе реализации совместных экологических проектов²².

В литературе роль ЕС рассматривается как ключевой фактор в формировании новой идентичности Балтийского региона на протяжении 1990–2000-х гг. (Catellani 2003; Hansen, Waever 2002). Первоначально участие ЕС в формировании нового облика региона помогло Северным странам и Германии наладить отношения с Польшей, бывшими советскими республиками (Латвия, Литва, Эстония) и северо-западными регионами России в рамках регионального сотрудничества. Эти контакты укрепили двухсторонние отношения восточноевропейских стран и ЕС в 1990-е гг. Все страны региона, вышедшие из-под орбиты влияния Москвы, стали кандидатами на членство в Европейском Союзе в 1994–1995 гг., в то время как Россия подписала с ЕС в 1994 г. соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) (Яровой, Белокурова 2012: 205–213).

Соглашение зафиксировало новые реалии в европейской политике. Хотя незадолго до этого, в 1990–1991 гг., капиталистические страны Балтийского региона планировали наладить более тесное межправительственное сотрудничество с Советским Союзом для совместного решения природоохранных проблем в районах Балтийского и Баренцева морей. В марте 1990 г. правительства стран Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции подписали соглашение об учреждении Северной экологической финансовой корпорации (НЕФКО). Целью НЕФКО являлось финансирование экологических проектов через выделение займов и кредитов

²² Подробнее об этом речь пойдет в главе 2.3.

на различные мероприятия по использованию природоохранного оборудования и возведению инфраструктуры для снижения загрязнения окружающей среды в странах Восточной Европы. Предполагалось, что НЕФКО, располагая исходным капиталом в размере 50 млн долларов, будет финансировать проекты в течение последующих шести лет.

Показательно, что на учредительной встрече наряду с делегациями из Северных стран и посткоммунистических стран Восточной Европы присутствовали не только представители СССР, но и чиновники, представлявшие советские республики Беларусь, Россию и Эстонию²³. На специальной конференции в Хельсинки 28 октября 1990 г. было согласовано участие НЕФКО в первых двух проектах, нацеленных на устранение негативных последствий индустриального развития плановой экономики в восточноевропейских странах. Этими проектами являлись план финансирования постройки совместного шведско-польского предприятия *Kemipol* по производству сульфата железа — реагента, используемого для удаления фосфора на водоочистных сооружениях, а также датско-польский проект по содействию сотрудничества фирм, специализирующихся на решении экологических проблем в сфере энергетики (Fitzmaurice J. 1992: 143).

Курс на институционализацию сотрудничества с восточноевропейскими странами превращал Северные страны в ключевых доноров различных организаций, которые поддерживали становление экологического сотрудничества в регионе. Как отмечалось в предыдущей главе, активную роль в поощрении сотрудничества играла Швеция. НЕФКО получила из бюджета этой страны 110 млн шведских крон на шесть лет. Также в 1990 г. Швеция выделила 500 млн шведских крон Европейскому банку реконструкции и развития. Основной целью этих инвестиций являлась поддержка процесса перехода к демократии и рыночной экономике посредством различных программ кооперации. Поддержка охраны окружающей среды Балтийского моря занимала среди этих программ

²³ Внимательно наблюдая за политическими процессами внутри СССР, которые привели к росту националистических настроений и, как результат, к борьбе советских прибалтийских республик — Эстонии, Латвии и Литвы — за провозглашение национальной независимости, Северные страны до августа 1991 г. занимали выжидательную позицию по вопросу дипломатического признания этих советских республик (Fitzmaurice J. 1992: 148–149).

видное место (Hassler 2000: 105–107). Другие Северные страны — Дания и Финляндия — также в это время выделяли значительные средства на содействие экологической кооперации с восточноевропейскими странами и Россией. Только в 1991–1992 гг. Финляндия выделила около 3,7 млн долларов северо-западным регионам на поддержку различных природоохранных проектов. В дальнейшем Финляндия стала главным донором и кредитором в сфере реконструкции и строительства очистных сооружений в Санкт-Петербурге и Карелии (Roginko 1996: 37–38; Tynkkynen 2008: 72). Дания перечислила в качестве двухсторонней и многосторонней помощи восточноевропейским странам до 1996 г. 11 млн датских крон, что позволило этой небольшой стране стать лидером по выделенным средствам в рамках двухсторонней помощи в пересчете на душу населения своей страны (Closer Neighbours 2002: 18).

В свою очередь, в ХЕЛКОМ к концу 1980-х гг. также были озабочены неравномерным применением природоохранных мер в странах Балтийского региона. Проблема несоразмерности вклада капиталистических и социалистических стран в решении экологических проблем Балтийского моря также повлияла на негативное отношение к границе как барьеру для налаживания более тесной кооперации. Если до этого западные дипломаты и высокопоставленные чиновники, занимавшиеся налаживанием сотрудничества в сфере экологии, полагали, что политические разногласия являются главными препятствиями на пути к более тесному взаимодействию, то с начала 1990-х гг. тяжелое экономическое положение восточноевропейских стран было осознано как центральная проблема для развития кооперации. Поэтому основной акцент в развитии сотрудничества был сделан на оказании серьезной внешней финансовой поддержки государств, переживавших сложности переходного периода.

В сфере охраны окружающей среды развитые капиталистические страны Балтийского региона приступили к реализации новой стратегии, предполагавшей прямое субсидирование наиболее значимых экологических проектов в бывших постсоциалистических странах. Новое видение взаимодействия быстро нашло поддержку как в западных, так и в восточных государствах Балтийского региона. Это был широкий консенсус, который охватывал, с

одной стороны, экологов, обеспокоенных размерами загрязнения природы в восточноевропейских странах, а с другой — различных технических специалистов, включая управленцев предприятий и очистных сооружений, осознавших недостаточность односторонних усилий по переработке сточных вод. Наконец, такое субсидирование было выгодно и коммерческим фирмам, зарабатывавшим на поставках соответствующего технологического оборудования. В восточноевропейских странах идея субсидирования также встретила поддержку как среди представителей новой власти, провозгласившей курс на внедрение новых стандартов и преодоление технологической отсталости, так и среди деятелей зарождавшегося экологического движения, искавших и находивших финансовую помощь со стороны западных доноров. Считается, что именно Швеция была наиболее активной сторонницей нового подхода, распространяя его как в бывших коммунистических странах, так и в Советском Союзе в тот момент, когда он доживал свои последние месяцы (Darst 2001: 233).

Конференция в Роннебю и подписание Хельсинкской конвенции 1992 г.

Ключевая роль Швеции в поддержке идеи транснационального субсидирования нашла свое выражение в организации конференции в городе Роннебю в сентябре 1990 г. В конференции приняли участие представители Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Северного инвестиционного банка (СИБ), Всемирного банка (ВБ) и Комиссии Европейских Сообществ. Основными результатами конференции были принятие Декларации Балтийского моря и одобрение Балтийской совместной всеобъемлющей программы природоохранных мер (*Baltic Sea Comprehensive Environmental Program*). Эта программа должна была стать основой для финансирования совместных проектов международными кредитными организациями и западными правительствами (Ryden et al. 2003: 721).

Для выполнения стратегической цели программы — воссоздания устойчивого экологического баланса Балтийского моря — была образована специальная рабочая группа (*Task Force*), подот-

четная ХЕЛКОМ. Именно этой группе и предстояло выработать подробную программу мер по сокращению загрязнения морской среды Балтийского моря. Предполагалось, что программа должна быть готова к апрелю 1992 г., то есть к моменту созыва большой дипломатической конференции по охране Балтийского моря на уровне министерств окружающей среды (HELCOM 1991).

Рабочая группа состояла из представителей всех стран-участниц ХЕЛКОМ, а также Норвегии, Комиссии Европейских Сообществ и представителей четырех международных финансовых институтов, принимавших участие в конференции в Роннебю. К рабочей группе также присоединились эксперты из Эстонии, Латвии и Литвы. Их участие свидетельствовало о том, что на момент созыва конференции советское правительство было уже не в состоянии управлять экологической политикой балтийских республик. Более того, заведование экологической политикой в этих трех еще пока советских республиках находилось уже в руках новых властей, добивавшихся полной независимости от союзных органов управления. В такой обстановке западные страны подняли вопрос об автономном представительстве советских балтийских республик. Латвия, Литва и Эстония также выступали в защиту своего права быть представленными в ХЕЛКОМ, обходя стороной вопрос о полной политической независимости, который был тогда одним из главных во взаимоотношениях между ними и Москвой. В итоге Финляндия и Швеция предложили, чтобы три балтийские республики, а также РСФСР, которая объявила о своем суверенитете в июне 1990 г., были приглашены в качестве независимых делегаций на первое заседание рабочей группы, запланированное на осень 1990 г.

Советское правительство активно возражало против такого варианта. Однако, теряя контроль над балтийскими республиками, оно согласилось подготовить отдельные отчеты по республикам, лишь формально объединенным под эгидой СССР. Тем временем все три руководителя этих республик обратились в ХЕЛКОМ с просьбой предоставить их странам независимое представительство. Советское руководство пошло на уступки, разрешив независимым делегациям Латвии, Литвы и Эстонии участвовать на совещании Рабочей группы ХЕЛКОМ в мае 1991 г. без права голоса (Darst 2001: 73). Последующий распад Советского Союза

осенью 1991 г. и образование четырех новых независимых государств на побережье Балтийского моря сделал насущным вопрос о переформулировании целей сотрудничества по защите Балтийского моря среди стран-участниц ХЕЛКОМ. Однако, несмотря на распад СССР и формирование новых государственных границ, экологическое пространство Балтийского моря после конференции в Роннебю стало осознаваться как единое целое, критическое состояние которого можно исправить только общими усилиями (Fitzmaurice M. 1992; Hjorth 1994).

Для принятия новой программы совместных действий по оздоровлению экологического состояния Балтики в Хельсинки в апреле 1992 г. состоялась конференция по защите морской среды района Балтийского моря. На встрече представителей ХЕЛКОМ была принята новая Конвенция, которая заменила старое соглашение 1974 г. Обновленный документ содержал несколько важных изменений по сравнению с предыдущим. Основные изменения касались увеличения полномочий и расширения охвата действия Конвенции. Новое соглашение ориентировало всех участников на борьбу с предотвращением и ликвидацией загрязнения, а не контролем над ним или сведением к минимуму негативных последствий от антропогенного воздействия, как это было принято делать в предыдущие десятилетия. Для эффективной деятельности по уменьшению загрязнения все страны согласились расширить границы применения Конвенции. Территориальные воды и водосборный бассейн Балтийского моря, включающий несколько стран, не имеющих прямого выхода к морю, теперь подпадали под действие нового документа.

Еще одним важным пунктом соглашения было признание необходимости трансграничного сотрудничества между регионами на территории совместно используемых вод (ст. 7, § 3). Для реализации мер по защите Балтийского моря Хельсинкская конвенция предусматривала использование принципов, получивших к этому времени широкое распространение в западных странах — «загрязнитель платит», «принцип предосторожности», «наилучшая доступная технология», «наилучшая природоохранная практика», что отражало стремление к унификации природоохранной политики. Новым также было включение в Конвенцию статьи об ответственности

за нанесенный ущерб, которая предполагала разработку правил по определению возмещения за причиненный вред (ст. 25)²⁴.

Трансграничное измерение Хельсинкской конвенции: принятие Балтийской совместной всеобъемлющей программы природоохранных мер

Хельсинкская конвенция содержала также в качестве приложения Балтийскую совместную всеобъемлющую программу природоохранных мер (БСП), в которой были указаны основные «горячие точки» Балтийского моря, то есть источники загрязнения водосборного бассейна, где не решена проблема сброса неочищенных сточных вод, содержащих фосфор и азот, а также опасные вещества (*hazardous substances*). Участниками БСП стали не только члены ХЕЛКОМ, но и страны, на территории которых протекают крупные реки водосборного бассейна Балтийского моря, — Беларусь, Украина, Чехия (*табл. 2.1*).

Таблица 2.1. Страны водосборного бассейна Балтийского моря, где расположены «горячие точки» БСП

Страна	Населенный пункт/река	Номер «горячей точки»
Беларусь	Витебск/Западная Двина	47
Беларусь	Гродно/Неман	61
Беларусь	Брест/Западный Буг	93
Украина	Львов/Западный Буг	94
Чехия	Острава/Одра	109
Чехия	Острава/Одра	110
Чехия/Польша	р. Одра (шахтные воды)	111

Источник: List of JCP hot spots in the Baltic Sea catchment area. (2013).

В БСП выделено 132 «горячие точки», 98 из которых расположены на территории бывших социалистических стран. В свою очередь, из этого числа было выделено 47 «горячих точек», обозначенных как «приоритетные горячие точки». Именно они и подпадали под действие различных совместных программ, использующих механизм транснационального субсидирования. Оставшиеся 34 «горячие точки» находились на территории стран с развитой рыночной эконо-

²⁴ Текст Хельсинкской конвенции 1992 г. доступен на сайте СПб ОО «Экология и бизнес» — <http://www.helcom.ru/media/helcon.pdf>.

микой — Германии, Дании, Финляндии и Швеции (HELCOM 1993: VI–IX, 5–5). Эти источники загрязнения предполагалось удалить в рамках национальных программ указанных государств. Необходимые инвестиции для окончательного удаления всех «горячих точек» в 1992 г. оценивались в 10 млрд экю²⁵ (HELCOM 2003: 12).

С одной стороны, национальные границы по всему Балтийскому морю были использованы разработчиками БСП как маркеры для обозначения степени загрязненности территориальных вод того или иного государства (см. табл. 2.2). С другой стороны, нанесение на карту «горячих точек» подчеркивало всю условность государственных границ на Балтике с точки зрения окончательного решения данного вопроса. Особенно хорошо это было заметно в трансграничных районах, где проблема могла быть решена лишь совместными усилиями. Поэтому смысл обозначения «горячих точек» заключался также в демонстрации полной взаимозависимости природных частей и морских границ Балтийского моря (ХЕЛКОМ 1993: 5–28).

Таблица 2.2. «Горячие точки» Балтийского моря и их территориальная принадлежность

Части Балтийского моря	Территориальная принадлежность водосборной части Балтийского моря	Номера «горячих точек» в списке ХЕЛКОМ
Ботнический залив	Швеция, Финляндия	1–2
Ботническое, Архипелаговое и Аландское моря	Швеция, Финляндия	3–10
Финский залив	Эстония, Финляндия, Россия	11–30
Открытая часть Северной Балтики	Швеция, Эстония	130
Западный Готландский бассейн	Швеция	
Рижский залив	Беларусь, Эстония, Латвия, Литва, Россия	31–48
Восточный Готландский бассейн	Беларусь, Литва, Россия, Польша, Словакия, Украина, Швеция	49–96
Бассейн Борнхольма	Чехия, Дания, Германия, Польша, Швеция	97–118, 131–132
Зунд	Дания, Швеция	123–125
Бельтские проливы	Германия, Швеция	119–122
Каттегат	Дания, Швеция	126–129

Источник: HELCOM (1993). Chapter 3, 5.

²⁵ Примерно 9,4 млрд евро на начало 2000-х гг.

Стремление преодолеть разделение Балтийского моря на границы, или то, что Р. Хйорт называет политикой «отрицательного суверенитета», нашло свое выражение в развитии трансграничного взаимодействия при решении общих природоохранных проблем (Hjorth 1992: 154). Эксперты ХЕЛКОМ при разработке БСП исходили из предположения, что значительная часть неочищенных вод, попадающих в Балтийское море, течет из районов, находящихся на большом удалении от побережья, то есть на территории водосборного бассейна. Для постсоциалистических государств существование загрязненных участков на тот момент являлось острой проблемой, поскольку сами они из-за ограниченных экономических и инвестиционных возможностей были не в состоянии самостоятельно справиться с удалением «горячих точек».

Осознавая эту проблему, ХЕЛКОМ изменила свое отношение к принципу «загрязнитель платит», который был зафиксирован в Конвенции 1992 г. Поскольку все приоритетные «горячие точки» являются источниками трансграничного загрязнения, развитые страны Балтийского региона решили на практике дополнить принцип «загрязнитель платит» принципом «жертва платит». Понимая, что «горячие точки» в странах с переходной экономикой могут еще очень длительное время оставаться источниками загрязнения для всего региона, Северные страны совместно с международными финансовыми организациями начали выделять средства на предотвращение трансграничного загрязнения, которое в первую очередь наносило вред их собственным территориальным водам. Поэтому особое внимание решено было уделять совместной деятельности двух и более стран по управлению прибрежными лагунами и трансграничными реками. Конкретными примерами такого сотрудничества можно назвать инвестиционные проекты по удалению «горячих точек» в Санкт-Петербурге, Таллинне, Гданьске, а также совместную эстонско-латвийскую программу управления общими водами Рижского залива («горячая точка» № 37) (см.: HELCOM 1998a; Auer, Nilenders 2002).

Подводя итог, следует отметить, что БСП как природоохранная стратегия обладала тремя главными чертами. Во-первых, страны обязывались разработать детальные национальные планы, в которых они проводили тщательный анализ состояния «горячих то-

чек» и их воздействия на окружающую среду Балтийского моря. Во-вторых, БСП реализовывалась путем совместных усилий всех стран Балтийского региона, что предполагало активное взаимодействие между государствами и муниципалитетами. В-третьих, исполнение БСП предполагало участие новых акторов — прежде всего международных финансовых институтов, призванных предоставить займы для выполнения различных программ по исключению «горячих точек» из списка ХЕЛКОМ. Кроме того, большую роль в деятельности по защите Балтийского моря стали играть экологические неправительственные организации (НПО), муниципалитеты, образовательные учреждения и другие акторы.

Многоуровневое управление и трансграничное сотрудничество

Рост числа акторов, принимающих деятельное участие по улучшению окружающей среды Балтийского моря, позволило исследователям рассматривать процесс кооперации не только с точки зрения теории межгосударственных отношений. Получивший еще в 1990-е гг. большое количество сторонников среди исследователей европейской интеграции подход многоуровневого управления стал достаточно часто использоваться при изучении трансграничного сотрудничества в Балтийском регионе (Eckerberg, Joas 2004; Kern 2011; Tynkkynen 2013). Основатели этого подхода Г. Маркс и Л. Хуг выделяют два типа многоуровневого управления (Hooghe, Marks 2003; Marks, Hooghe 2004).

Первый тип подразумевает распределение власти по нескольким уровням или юрисдикциям. Таких уровней, имеющих универсальное предназначение, Г. Маркс насчитывает пять: международный, национальный, региональный, срединный и местный. Их объединяет то, что они работают на выполнение общих функций — например, распределяют ответственность за проведение той или иной политики. Членство в этих юрисдикциях не может пересекаться. Сами они стабильны во времени, и их устройство и структура не подвержены сильным изменениям на протяжении десятилетий, хотя распределение политических компетенций обычно носит гибкий характер.

Второй тип многоуровневого управления заметно отличается от первого. Он представляет собой специализированные юрисдикции, созданные для решения конкретной проблемы или целого комплекса взаимосвязанных вопросов, таких как мониторинг качества воды реки или разрешение международных торговых споров. Потенциальное число подобных юрисдикций бесконечно, и все они обладают достаточной гибкостью как в вопросах собственной компетенции, так и по организационной структуре (Marks, Hooghe 2004: 17–20).

Международная деятельность по охране Балтийского моря, согласно этой классификации, подпадает под второй тип, поскольку члены ХЕЛКОМ обладают признаками, характерными именно для данного вида многоуровневого управления: специфически ориентированная юрисдикция, возможность перекрестного членства (страны могут быть членами как ХЕЛКОМ, так и ЕС), наличие нескольких уровней, на которых принимаются решения (ЕС, национальный). Наконец, гибкое организационное устройство ХЕЛКОМ позволяет создавать *ad hoc* комитеты и рабочие группы для решения оперативных проблем.

Участие разнообразных акторов является еще одной характерной чертой многоуровневого управления (см. табл. 2.3). Наряду с государством, которому по-прежнему отводится ведущая роль в координации действий по спасению Балтийского моря, в число ключевых акторов входят неправительственные организации, субгосударственные (субнациональные) и наднациональные акторы. Кроме того, важная роль принадлежит двухстороннему межправительственному сотрудничеству и кооперации на наднациональном уровне (Tassinari, Williams 2003: 44–46). Участие этих акторов превращает природоохранное сотрудничество по спасению биоразнообразия Балтийского моря в сложную сеть взаимодействий его участников. Как отмечалось в предисловии к данной книге, политика ЕС по охране окружающей среды с 1990-х гг. определяет национальное законодательство как его членов, так и стран-кандидатов на вступление в Европейский Союз. Поэтому сетевая кооперация встроена в новую иерархию управления, возглавляет которую ЕС. Далее будет дана краткая характеристика основных акторов, принявших участие в БСП.

Таблица 2.3. Партнеры по выполнению Балтийской совместной всеобъемлющей программы природоохранных мер

Участники Хельсинкской конвенции и их партнеры	Прочие акторы
ЕС Германия Дания Латвия Литва Польша Россия Швеция Эстония Финляндия Беларусь Норвегия Словакия Украина Чехия	<i>Региональные межправительственные организации:</i> Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море (МКРБМ) <i>Международные финансовые институты:</i> Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) Северный инвестиционный банк (СИБ) Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО) Всемирный банк (ВБ) <i>Неправительственные организации:</i> Коалиция «Чистая Балтика» (КЧБ) Конфедерация конференций ректоров ЕС* Сохранение побережий Европейского Союза Международная торговая палата (МТП) Международный совет по местным экологическим инициативам (МСМЭИ) Международная сеть по управлению окружающей среды Союз балтийских городов (СБГ) Всемирный фонд дикой природы (WWF)

* В 2001 г. вошла в Ассоциацию европейских университетов.

Источник: HELCOM (1998b). Vol. 72.

Правительства стран Балтийского региона наряду с Европейским Союзом отвечают за проведение и разработку природоохранной политики на национальном уровне. Для координации своих действий по защите Балтийского моря они участвуют в межправительственном сотрудничестве, подписывая и ратифицируя различные многосторонние соглашения. Правительства являются ключевыми акторами в таких организациях, как ХЕЛКОМ, Совет министров Северных стран и Совет государств Балтийского моря (см. главу 2.2). Разработка стратегических документов по развитию Балтийского моря является одним из основных направлений межправительственного сотрудничества. С 1992 г. правительства балтийских стран участвуют в работе по разработке плана «Видение и стратегии вокруг Балтийского моря»²⁶. В этом документе намечена долгосрочная перспектива пространственного развития и использования Балтийского моря до 2030 г.

²⁶ См. сайт www.vasab.org.

Неправительственные экологические организации стали играть заметную роль в Балтийском регионе с начала 1990-х гг. В последнее десятилетие XX в. их деятельность была значительно расширена за счет начавшегося сотрудничества с постсоциалистическими странами. Итогом такого взаимодействия стало налаживание региональных связей и формирование сетей взаимодействия с родственными организациями из соседних стран. Примерами подобного взаимодействия можно назвать сотрудничество в сфере молодежного экологического образования финской НПО «Лига природы» и российской «Друзья Балтики», создание системы распространения экологической информации Балтийского региона²⁷, регулярный форум НПО стран Балтийского региона и т.д.

Основная цель таких НПО заключается в распространении информации об экологических проблемах Балтийского региона как в обществе, так и среди различных социальных групп (учащиеся, бизнесмены, чиновники), более активное участие которых помогает привлечь внимание общественности к природоохранным вопросам. До сих пор интерес к экологическим проблемам Балтики распределяется неравномерно среди стран региона. В России, несмотря на старания региональных НПО, загрязнение рек и моря по-прежнему воспринимается как технократическая проблема, решением которой должны заниматься профессионалы²⁸. В развитых западных государствах, и в особенности в Северных странах, экологические проблемы Балтийского моря являются частью актуальной политической повестки (Lundqvist 2004a; Pihlajamäki 2011: 103–104). В то же время в Германии, где вопросам охраны окружающей среды также уделяется много внимания во внутриполитических дебатах, состояние Балтийского моря не привлекает внимание политиков и активистов из-за незначительности размеров немецкой береговой полосы (Schumacher 2011b: 78).

²⁷ См. сайт www.beids.de.

²⁸ Из интервью с чиновником федерального природоохранного ведомства (г. Калининград, 2009): «Конечно, должны решать специалисты. Потому что, если в залив поступают стоки, от города Полесска без защитки, от города Славска без защитки, от тех муниципалитетов, которые вокруг. И то, что идет с ливневкой, с полей, когда применяют удобрения азот и фосфор, то есть вынос обязательно с полей. Или, вот, если от отдельно стоящих зданий поступают азот и фосфор со сточными водами, то решать это должен специалист: надо строить очистные сооружения».

Субгосударственные акторы в лице региональных органов власти, муниципалитетов и водоканалов, принадлежащих региональным властям, играют решающую роль в развитии природоохранного сотрудничества на субнациональном уровне. Межрегиональное сотрудничество обычно рассматривается как необходимый инструмент для укрепления связей по общим экологическим вопросам, по которым уже заключено соглашение на межправительственном уровне.

В качестве примера местного трансграничного сотрудничества можно назвать Ассоциацию субрегионального сотрудничества стран Балтийского моря (АСССБМ), которая является политической сетью для налаживания сотрудничества между муниципалитетами в регионе Балтийского моря²⁹. Организация была основана в норвежском Ставангере в 1993 г. Членами ассоциации являются 162 муниципалитета Балтийского моря из десяти стран: Дании, Германии, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, России, Финляндии, Швеции, Эстонии. Одна из задач АСССБМ – поиск финансовых средств (фандрайзинг) для реализации муниципалитетами совместных проектов. Ассоциация поддерживает контакты со многими европейскими структурами и правительствами. Особенно тесные связи АСССБМ установила с Советом государств Балтийского моря. Благодаря АСССБМ в 1999–2000 гг. был осуществлен проект «Балтийская палитра» в рамках программы по расширению потенциала развития отстающих и переживающих изменения областей ЕС «Трансьевропейское сотрудничество для сбалансированного развития» (ИНТЕРРЕГ). Целью совместного проекта было изучение проблем пространственного развития пяти крупнейших метрополий (агломераций) южной части региона Балтийского моря (Стокгольм, Хельсинки, Санкт-Петербург, Таллинн, Рига) с учетом строительства новых морских портов и транспортных коридоров (см. Перечень международных проектов ОРП).

Двумя другими важными инициативами, получившими развитие на субнациональном уровне, являются Еврорегион «Балтика» и Союз балтийских городов (СБГ). Еврорегион «Балтика» объе-

²⁹ Английское название – *The Baltic Sea States Sub-regional Co-operation (BSSSC)*.

диняет региональные муниципалитеты шести государств (Дания, Швеция, Польша, Россия, Латвия, Литва). Один из приоритетов сотрудничества «Балтики» — экологическая кооперация. В частности, строительство очистных сооружений города Гусева финансировалось Европейским Союзом в рамках совместного проекта «Водоочистка в Калининградской области»³⁰.

СБГ является субгосударственной сетью, которая охватывает свыше 100 городов региона из 10 стран. Он осуществляет свою деятельность через отраслевые комиссии, в том числе и через комиссию по окружающей среде. СБГ имеет статус наблюдателя в ХЕЛКОМ и принимает активное участие в мероприятиях по снижению антропогенного загрязнения в Балтийском море. Одно из главных направлений деятельности СБГ — выполнение положений «Региональной повестки дня на XXI век» (или «Повестки 21»), рамочного документа, предписывающего местным властям уделять особое внимание устойчивому развитию в сфере охраны окружающей среды³¹.

Международные финансовые организации как *наднациональные акторы* выступают в качестве доноров и кредиторов регионального сотрудничества. Как уже отмечалось, ЕБРР, ЕИБ, СИБ, НЕФКО и Всемирный банк стали долгосрочными партнерами ХЕЛКОМ, финансируя удаление «горячих точек» и строительство очистных сооружений в постсоциалистических странах. Участие финансовых организаций в выполнении БСП впоследствии было дополнено поддержкой проектов, предполагающих реконструкцию очистных сооружений по линии Природоохранного партнерства Северного измерения, в рамках международной программы Европейского Союза, действующей с 2001 г. (см. главу 2.2).

Наднациональные акторы во многом определяют общее направление природоохранной политики в Балтийском регионе. После 1992 г. Хельсинкская комиссия стремительно превратилась в координирующий центр обширной сети институционализированных инициатив и неправительственных организаций, занимающихся разными аспектами сохранения живой природы. Цен-

³⁰ Евросоюз выделил на строительство очистных сооружений 3 млн евро. Общая стоимость проекта — 6,5 млн евро. См.: Вести.ру (2008).

³¹ См. сайт СБГ www.ubc.net. О «Повестке 21» см. главу 2.2.

трообразующая роль ХЕЛКОМ стала общепризнанной благодаря вхождению в ее состав Комиссии Европейских Сообществ с правом голоса в 1992 г. Хотя все страны, вошедшие в ЕС, должны согласовать свои законы с общеевропейским законодательством в сфере окружающей среды, роль ХЕЛКОМ в формулировании принципов природоохранной политики не пострадала. Все рекомендации ХЕЛКОМ, не имеющие обязательного статуса для исполнения странами-участницами, согласовываются с основными параметрами как европейского, так и российского законодательства (Назаров 2005). Итогом подобной гармонизации стало принятие стратегии Европейского Союза для региона Балтийского моря в 2009 г., куда вошли рекомендации и мероприятия по спасению окружающей среды, разработанные ХЕЛКОМ.

Подводя итог, можно выделить четыре новые институциональные черты, которые придали международному природоохранному сотрудничеству между заинтересованными акторами в регионе Балтийского моря в 1990–1992 гг. трансграничный характер. Во-первых, в 1990–1991 гг. произошло сближение СССР и западных стран по вопросу о необходимости совместных мер, направленных на защиту экосистемы Балтийского моря. Благодаря конференции в Роннебю был одобрен главный принцип природоохранного сотрудничества между капиталистическими и бывшими социалистическими странами — транснациональное субсидирование. Проводниками этого принципа на практике стали не только государства, но и новый актор — международные кредитно-финансовые организации. Отныне субсидирование финансовыми корпорациями различных природоохранных проектов в странах Восточной Европы станет неотъемлемой чертой трансграничного сотрудничества.

Во-вторых, внезапный и стремительный распад СССР побудил ХЕЛКОМ подготовить новую рамочную конвенцию, в которой было добавлено положение о трансграничном взаимодействии между муниципалитетами в случае совместной эксплуатации общих водных ресурсов. Эта норма также повлияла на расширение круга акторов, принимающих участие в природоохранной деятельности. Трансграничное сотрудничество привело к возрастанию роли муниципалитетов, НПО, образовательных учреждений,

которые стали активно взаимодействовать друг с другом для решения общих экологических проблем.

В-третьих, принятие БСП как главного документа, определяющего перспективу и масштаб преобразований по улучшению состояния экосистемы Балтийского моря, а также расширение ЕС, подразумевавшее принятие новыми членами общеевропейского природного законодательства, позволило странам региона перейти к многоуровневому управлению проблемой удаления «горячих точек».

В-четвертых, новые инициативы ХЕЛКОМ (конвенция и БСП) позволили Комиссии остаться важным транснациональным актором в регионе. Не ограничиваясь в новых реалиях исключительно мониторингом и выработкой рекомендаций, Комиссия превратилась в координационный центр, соединяя усилия ЕС, суверенных государств и НПО по вопросам охраны экосистемы Балтийского моря.

Глава 2.2. Формирование общего пространства: влияние ЕС на политику региона по защите окружающей среды Балтийского моря

Потребность в сокращении инфраструктурного разрыва между странами с развитой рыночной экономикой и устойчивыми демократическими институтами, с одной стороны, и постсоциалистическими государствами, находившимися в переходном состоянии, — с другой, имело несколько важных последствий для природоохранного сотрудничества в Балтийском регионе.

Во-первых, как уже указывалось ранее, столкнувшись со значительными трудностями в процессе перехода от плановой экономики к рыночной, восточноевропейские государства были вынуждены принять финансовую и инфраструктурную помощь от Северных стран Балтийского региона. Значительная ее часть выделяется для устранения негативных последствий индустриального развития в предыдущие десятилетия. Транснациональное субсидирование стало основным инструментом по продвижению западных экологических стандартов в развивающихся странах региона Балтики (Darst 2001: 5–6).

Во-вторых, следует учитывать, что к 2004 г. Балтийское море практически превратилось во внутреннее море ЕС, за исключением небольших участков береговой полосы, принадлежащих России. Это означает, что все страны ЕС должны выполнять общеевропейское законодательство в сфере охраны окружающей среды. Например, рамочная директива по очистке городских сточных вод (1991 г.) и рамочная директива по воде (2000 г.) являются обязательными для исполнения документами, которые устанавливают жесткие параметры качества воды для очистных сооружений. Кроме того, Балтийское море подпадает под действие рамочной директивы по морской политике. Эта директива регулирует вопросы надлежащего использования европейских морей (Schumacher 2011a: 42–43).

В-третьих, как было показано в предыдущей главе, развитие трансграничного сотрудничества расширило число акторов, участвующих в решении экологических проблем Балтийского региона. После одобрения «Повестки 21» НПО и муниципалитеты стали активно продвигать трансграничное взаимодействие и сотрудничество. Формирование Совета государств Балтийского моря (СГБМ), который в 1996 г. обнародовал стратегию «Балтика 21», является показательным примером фундаментальных перемен в Балтийском регионе в сфере международных отношений. Помимо традиционного участия государств в политике по охране окружающей среды, в Балтийском регионе началось выстраивание различных транснациональных сетей, занимающихся улучшением экологического состояния Балтийского моря (Lundqvist 2004a: 32–33; Kern, Löffelsend 2008: 120).

В этой главе будет показано, каким образом перечисленные тенденции повлияли на природоохранное сотрудничество в регионе под воздействием расширения ЕС. Участие новых акторов кардинально поменяло характер и масштаб трансграничного сотрудничества. Как отмечалось в предыдущей главе, влияние ХЕЛКОМ в Балтийском регионе после 1992 г. заметно возросло, хотя рекомендации комиссии по-прежнему не являются обязательными для исполнения странами, подписавшими конвенцию. Но благодаря БСП как долгосрочной стратегии и участию ЕС в работе ХЕЛКОМ Балтийский регион стал стремительно двигаться к формированию общей политики эксплуатации и охраны Балтийского моря. Вовлечение в трансграничное сотрудничество восточноевропейских стран, включая Россию, Беларусь и Украину, заставило ЕС выступить с инициативами по развитию партнерских отношений с восточными соседями.

Сотрудничество в рамках «Северного измерения» и Европейской политики соседства побуждало бывшие советские республики договариваться об общих параметрах экологической политики, чтобы снизить для пограничных территорий негативные последствия от загрязнения окружающей среды. Однако понимание сути политики того же «Северного измерения» существенно отличалось в странах ЕС и России (Ланко 2010). В то время как европейские страны после саммита в Рио-де-Жанейро начали ориентироваться

на глобальную повестку охраны окружающей среды, российская природоохранная политика, выделившись в 1990-е гг. в самостоятельное направление, не сумела выработать эффективный инструментарий, позволяющий оперативно реагировать на новую повестку экологического сотрудничества (Яницкий 2002). Это вело к невысокой эффективности международного сотрудничества по охране Балтийского моря между Северными странами и Россией.

Выполнение БСП и транснациональное субсидирование удаления «горячих точек» Балтийского моря (1993–2002)

Центральным приоритетом ХЕЛКОМ с 1990-х гг. является выработка рекомендаций для эффективной борьбы с «горячими точками» Балтийского моря. Несмотря на трудности переходного периода, с которыми столкнулись бывшие социалистические страны, реализация БСП за десять лет его действия принесла ощутимые результаты. К 2002 г. 54 «горячие точки» были удалены из списка ХЕЛКОМ. Следует учитывать, что в Польше и России некоторые из них были дополнительно разделены на территориальные участки, ввиду их комплексности и большого размера. К таким точкам относятся Санкт-Петербург (№ 18–21), а также польские города Влоцлавек (№ 81), Варшава (№ 83), Краков (№ 87), Катовице (№ 88), Щецин (№ 97–98), Познань (№ 99). С учетом всех этих участков общее количество «горячих точек» возрастает до 149.

Основное внимание при выполнении БСП уделялось реконструкции муниципальных водоканалов. В 1999 г. был произведен перерасчет предполагаемых затрат на реализацию БСП. Новая оценка — 7,5 млрд евро — оказалась ниже прогноза 1992 г., когда бюджет программы эксперты оценили в 9,4 млрд евро (HELCOM 2003a: 14). Сократить расходы удалось благодаря более точным расчетам затрат по инвестиционным проектам, а также удалении отдельных «горячих точек» из списка ХЕЛКОМ после успешного закрытия опасных источников загрязнения³². Наибольшего успеха в этом направлении к началу 2000-х гг. добилась Эстония, сумевшая привлечь инвестиции для всех своих приоритетных «горячих точек». Очистные сооружения Таллинна и бывший советский целлюлозно-

³² Полный список удаленных «горячих точек» Балтийского моря в 1994–2013 гг. см. в Приложении 2.

бумажный комбинат муниципалитета Кехра (ныне частное предприятие *Horizon Pulp & Paper*) были отмечены как успешные примеры экологической модернизации, осуществленной с привлечением внешних инвестиций (Auer, Nilenders 2002: 96–97).

В целом реконструкция очистных сооружений в промышленном секторе проходила лучше, чем ожидалось изначально. По данным ХЕЛКОМ, сброс сточных вод на предприятиях, работающих в районах «горячих точек», удалось сократить с 83% до 55% в период с 1992 по 1998 г. Однако сокращение объемов сброса неочищенных сточных вод муниципалитетами был не таким впечатляющим. Общие объемы сокращения выбросов сточных вод колебались от 24% до 53% в период с 1992 по 1998 г. (HELCOM 2003a: 14). Одной из причин скромных показателей среди муниципалитетов были институциональные препятствия, не позволявшие потратить полученные инвестиции в срок (например, неразвитость банковского сектора в России в 1990-е гг.). Кроме того, в 1990-е гг. водопользование в ряде восточноевропейских стран сохраняло прежние черты, оставаясь нерыночной отраслью, которая требовала значительных дотаций и субсидий из местного бюджета. Поэтому местные власти, не возражая против реконструкции водоканалов, были против перевода коммунальных хозяйств на работу по рыночным принципам, предполагавшим в том числе рост тарифов за водопользование (Lariola, Danielsson 1998; Косоуров 2008).

По всем ключевым частям Балтийского моря (Финский залив, Рижский залив, Восточный Готландский бассейн), где требовались большие финансовые инвестиции для прекращения сбросов неочищенных стоков, ощутимого прогресса к началу 2000-х гг. не наблюдалось (HELCOM 2003a: 15–16). Это означало, что амбициозные цели Министерской декларации 1988 г., предполагавшие снижение уровня выбросов фосфора и азота на 50%, за десять лет выполнить не удалось. К началу XXI в. реки Польши и России по-прежнему оставались главными источниками загрязнения фосфором и азотом (см. рис. 3 и Приложение 3). В то же время непропорционально большое число удаленных «горячих точек» располагалось на территории развитых стран Балтийского региона. Если для постсоциалистических стран множество «горячих

точек» было выявлено и определено в самом начале 1990-х гг., то опасные источники загрязнения в западных странах, как правило, к моменту разработки БСП уже были объектами пристального внимания со стороны природоохранных министерств. Во время первой фазы выполнения БСП в 1993–1998 гг. 13 из 15 удаленных «горячих точек» находились на территории Швеции, Финляндии и Германии. Остальные две точки принадлежали Эстонии, которые были удалены из списка ХЕЛКОМ по причине закрытия промышленного производства (HELCOM 1998a: 22).

Как видно из *таблицы 2.4*, за двадцать прошедших лет наибольших успехов по реконструкции водоканалов и модернизации выпускных сооружений в странах с переходной экономикой были достигнуты Эстонией — в частности, в районе трансграничья Рижского залива (HELCOM 2003b: 47). Литва сумела удалить две трети приоритетных «горячих точек». Успехов добилась и Польша, которая из-за значительных объемов сброса загрязняющих веществ в водосборный бассейн Балтийского моря имеет наибольшее количество «горячих точек» — 35, 19 из которых считаются приоритетными. Однако на сегодняшний день более половины из них удалены из списка ХЕЛКОМ. Отстающими в данном списке считаются Латвия и Россия, которые удалили только одну треть из общего числа приоритетных «горячих точек».

Таблица 2.4. Эффективность борьбы с приоритетными «горячими точками» Балтийского моря в постсоциалистических странах

Страна	Общее количество горячих точек (количество удаленных горячих точек к 2013 г.)	Процент
Эстония	5 (4)	80
Литва	6 (4)	67
Польша	19 (10)	53
Россия	9 (3)	33
Латвия	7 (2)	29

Источник: List of JCP hot spots in the Baltic Sea catchment area (2013).

Из трех элементов, имеющих важное значение в загрязнении Балтийского моря: Биологическое потребление кислорода

(БПК)³³, общее количество фосфора и общее количество азота — страны-участницы БСП более всего преуспели в уменьшении выбросов БПК. Основная же причина сокращения сброса фосфора и азота в Балтийское море была связана с резким спадом промышленности в постсоциалистических странах, который привел к массивному закрытию вредных производств в России и Польше. Особенно это было заметно в первые годы реализации БСП. В период с 1991 по 1995 г. уменьшение объемов сброса сточных вод в «горячих точках» привело к уменьшению сбросов БПК на 240 000 тонн, уменьшению сброса фосфора на 160 000 тонн, и приблизительно на 100 000 тонн сократилось поступление азота в Балтийское море (Darst 2001: 75). Однако прекращение сбросов с обанкротившихся промышленных заводов нивелировалось отсутствием должных очистных сооружений на действующих предприятиях и местных водоканалах.

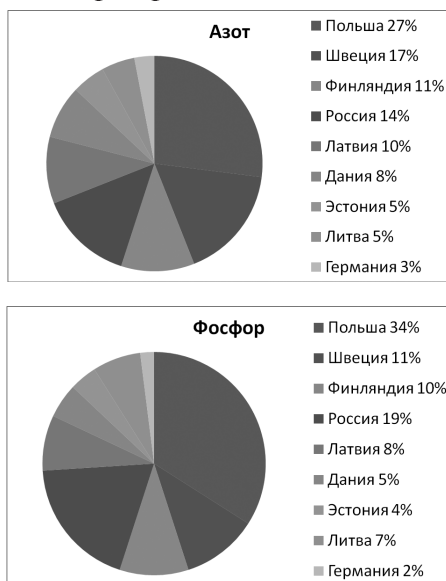


Рисунок 3. Доля стран-участниц ХЕЛКОМ в поступлении азота и фосфора в Балтийское море по воде в 2001–2006 гг.

Источник: Pihlajamäki, Tynkkynen 2011. Р. 14.

³³ БПК — показатель качества воды, характеризующий суммарное содержание в воде органических веществ. Данный показатель определяет количество легкоокисляющихся органических загрязняющих веществ в воде.

К середине 1990-х гг. в ХЕЛКОМ поняли, что участники БСП уделяют основное внимание мерам по сокращению выбросов азота. Статистика, собранная Комиссией, свидетельствовала, что в период с 1985 по 2000 г. страны Балтийского региона сумели почти наполовину сократить объемы сброса фосфора, в то время как выбросы азота были значительно ниже тех плановых показателей, которые обнародовал ХЕЛКОМ в 1988 г (HELCOM 2003с: 15). Для стимулирования мер по уменьшению поступления азота в водосборный бассейн ХЕЛКОМ одобрил в 1995 г. специальную рекомендацию, согласно которой постсоветские страны должны были довести удаление азота на муниципальных очистных сооружениях не менее чем на 70–80% к 2010 г. Впоследствии эта рекомендация была заменена на другую, предлагающую муниципалитетам новые планы по очистке городских сточных вод. Выполнение этих рекомендаций привело к позитивным изменениям, хотя и в ограниченных масштабах.

Сравнение средних значений выбросов азота и фосфора в течение 2008–2010 гг. со средними значениями в период с 1997 по 2003 г. показывает уверенное снижение объемов слива воды во всех странах за исключением Латвии, а также Германии в отношении фосфора (см. табл. 2.5). Сокращение выбросов азота и фосфора на 9% и 10% соответственно означает уменьшение поступления азота на более чем 80 тыс. тонн и фосфора почти на 3800 тонн. Динамика сокращения выбросов имеет четкое территориальное измерение. Отдельные части Балтийского моря, такие как Финский залив и открытая часть Балтийского моря, то есть акватория от Аландского моря и до Датских проливов, по-прежнему страдает от загрязнения азотом и фосфором, превышающего целевые показатели ПДБМ. То же самое можно сказать в отношении Рижского залива (превышение по фосфору), а также Каттегата и Датских проливов (превышение по азоту). Сами ученые крайне осторожны в выводах о динамике роста/убыли фосфора и азота в Балтийском море, поскольку на динамику этих процессов влияют в том числе и природные факторы (HELCOM 2013: 13).

Таблица 2.5. Динамика изменений выбросов азота и фосфора в период между 1997–2003 и 2008–2010 гг. среди стран-участниц ХЕЛКОМ

Страна	Средняя нагрузка в 1997–2003 гг. (в тоннах)		Средняя нагрузка в 2008–2010 гг. (в тоннах)		Изменение (%)	
	Азот	Фосфор	Азот	Фосфор	Азот	Фосфор
Дания	70 490	1928	56 538	1745	-20	-10
Эстония	27 685	804	25 760	648	-7	-19
Финляндия	82 651	3560	73 038	3208	-12	-10
Германия	63 336	525	54 949	520	-13	-1
Латвия	77 959	2228	79 960	2811	3	26
Литва	46 335	2635	41 546	1834	-10	-30
Польша	220 607	12 310	204 637	10 666	-7	-13
Россия	93 599	7178	95 518	6310	2	-12
Швеция	130 278	3639	113 891	3315	-13	-9
Через атмосферу	28 009	2087	26 360	2087	-6	0
Судоходство в Балтийском море	11 868	0	13 592	0	15	–
Атмосферные осадки ЕС-20	57 528	0	43 618	0	-24	–
Итого по Балтийскому морю	910 344	36 894	829 406	33 143	-9	-10

Источник: Progress with Reaching BSAP targets.

Природоохранная политика ЕС и защита окружающей среды Балтийского моря

В 1990-е гг. к двум прежним формам управления Балтийским регионом, то есть к внутренней природоохранной политике балтийских государств и межгосударственному взаимодействию в рамках ратифицированных международных договоров, добавилась общеевропейская политика по сохранению и улучшению качества воды, проводимая ЕС. Европеизация политики в сфере окружающей среды стала результатом гармонизации общеевропейского экологического законодательства с внутренней политикой как стран-кандидатов, так и «старых» членов ЕС, шедших по пути ужесточения природоохранных стандартов (Kern 2011: 27).

Расширение ЕС в Балтийском регионе в полной мере раскрыло «революционный» потенциал преодоления государственных границ в 1990-е — начале 2000-х гг. Когда в 2004 г. в ЕС вступили Латвия, Литва, Польша и Эстония, Балтийское море стало практически внутренним морем ЕС, где только небольшая часть береговой полосы принадлежит России³⁴. Управление в ЕС имеет сложную природу, сочетая руководство «сверху» (*top-down*) с предоставлением широких полномочий «снизу» (*bottom-up*). Для эффективного выполнения и оперативной корректировки поставленных задач усвоение новых природоохранных стандартов для восточноевропейских стран проходило на условиях соблюдения жестких параметров, спущенных сверху вниз. Чтобы войти в Европейский Союз, Латвия, Литва, Польша и Эстония должны были привести национальные законы в соответствие с общими принципами и законами ЕС, которые принято обозначать как *acquis communautaire*. В итоге законодательство новых членов обладало высокой степенью соответствия стандартам ЕС в сфере охраны окружающей среды (Andonova 2004; Jokela 2011). Одним из ключевых аспектов соответствия в сфере общеевропейской водной политики являлось принятие и выполнение рамочных директив, нацеленных на улучшение качества воды (см. табл. 2.6). Все директивы, которые утверждаются Европейской комиссией, требуют от стран ЕС достижения конкретного результата, сохраняя за ними свободу выбора форм и методов действий.

Таблица 2.6. Европейское водное законодательство

Концептуальное или рамочное законодательство	Законодательство, ориентированное на установление нормативов качества воды	Законодательство по контролю за сбросами
Рамочная директива по воде (РДВ) 2000 г.	Директива по качеству воды для купания (для пляжных зон) 2006 г.	Директива по опасным веществам 1976 г. (интегрирована в РДВ)

³⁴ В 1995 г. Швеция и Финляндия стали членами ЕС, в 1994 г. Польша подала заявку на вступление в Союз, а годом позже это сделали Латвия, Литва и Эстония (четыре последних страны обрели членство в мае 2004 г.). Кроме того, названные страны в разное время стали участниками Шенгенского соглашения, предусматривавшего отмену пограничного контроля внутри ЕС (в 1995 г. — Германия, а в 2001 г. — Дания, Финляндия и Швеция). К концу 2007 г. окончательно сложилось единое шенгенское пространство в Балтийском регионе, когда к нему присоединились Латвия, Литва, Польша, Эстония.

Концептуальное или рамочное законодательство	Законодательство, ориентированное на установление нормативов качества воды	Законодательство по контролю за сбросами
Рамочная директива по морской стратегии 2008 г.	Директива по питьевой воде 1998 г.	Директива по грунтовым водам 1980 г. (интегрирована в РДВ)
Рамочная директива о национальных предельных значениях выбросов 2001 г.		Директива по нитратам сельскохозяйственного происхождения 1991 г.
		Директива по очистке городских сточных вод 1991 г.
		Директива по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения 1996 г.

Источник: Кампа Е., Уорд Д., Лейппранд А. (2008) Сближение с водной политикой Европейского Союза (ЕС). Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства и России.

Наиболее важными предписаниями Европейской комиссии с точки зрения предотвращения эвтрофикации Балтийского моря считаются директивы по очистке городских сточных вод и по нитратам сельскохозяйственного происхождения. Еще одной важной директивой является рамочная директива по воде, утвержденная в 2000 г. Ее основная цель — достижение «хорошего состояния» для поверхностных и грунтовых вод во всех странах ЕС к 2015 г. Государства для этого обязаны разработать комплексные планы действия по управлению речными бассейнами (*РМБП*), привлекая к их выработке «все заинтересованные стороны», включая акторов, участвующих в трансграничном сотрудничестве. В 2008 г. Европейская комиссия утвердила рамочную директиву по морской стратегии. Этот документ делит все моря ЕС на регионы по географическим и природным критериям. Директива требует, чтобы государства-члены ЕС интенсифицировали региональное сотрудничество на основе национальных стратегий развития своих морских вод. Как и рамочная директива по воде, морская директива имеет прямое отношение к проблемам загрязнения морской среды. Чтобы достичь «хорошего экологического статуса» морских вод к 2020 г., директива нацеливает страны на приграничное сотрудничество по удалению основных источников загрязнения морей (European Union 2000: 57; Dworak et al. 2010: 3).

Положения Директивы по пределам значений национальных выбросов также тесно связаны с охраной среды Балтийского моря. Директива предписывает установить национальные ограничения по выбросам окиси азота и аммиака. В 2005 г. в тематической стратегии по загрязнению воздуха было официально признано негативное влияние выбросов в атмосферу на эвтрофикацию морей. В стратегии предписывалось усовершенствовать существующее законодательство по качеству воздуха и согласовать его со смежными сферами политики ЕС, такими как энергетика, транспорт, мореплавание, сельское хозяйство и структурная политика (Schumacher 2011a: 33–35).

После вступления в ЕС в 1995 г. Финляндии и Швеции финское правительство инициировало проект «Северное измерение», нацеленный на развитие трансграничного сотрудничества между Северными странами, странами Балтии и Россией. Этот проект, реализуемый с 1997 г., с самого начала работал на преодоление границ и барьеров в регионе. В 2006 г. «Северное измерение» было трансформировано в совместную региональную политику Европейского Союза, Исландии, Норвегии и России³⁵. Кроме того, на саммите 2006 г. в Хельсинки были приняты новая политическая декларация и документ политики структуры «Северного измерения». Также на встрече было заявлено о дальнейшем развитии стратегического партнерства ЕС и России.

Новое «Северное измерение» утвердило в своем рамочном документе четыре географических приоритета: Балтийское море, Баренцево море, Калининград и Арктика. Программа делает особый акцент на сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды Северо-Запада и европейского Севера (Northern Dimension Policy Framework Document 2006). Важной составной частью «Северного измерения» является «Природоохранное партнерство Северного измерения» (ППСИ) – программа, основанная в 2001 г. при участии международных финансовых институтов ЕИБ, СИБ и НЕФКО. Благодаря сотрудничеству в рамках ППСИ началось более активное и успешное взаимодействие между Россией, ЕС и международными финансовыми организациями по модернизации

³⁵ Все эти страны не входят в ЕС.

инфраструктуры водно-коммунального хозяйства регионов Северо-Западного федерального округа РФ (Мост 2012: 23–25; Tynkkynen 2008).

Самым значительным проектом как по размерам финансовой поддержки, так и по масштабам модернизации в 2001–2005 гг. было строительство Юго-Западных очистных сооружений в Санкт-Петербурге. Благодаря транснациональному субсидированию город располагает современным технологическим комплексом по очистке стоков (см. главу 2.3). Помимо этого проекта в рамках ППСИ было запланировано софинансирование реконструкции других водоканалов водосборного бассейна Балтийского моря, находящихся на российской территории (см. главу 3.3).

Развитие субгосударственного сотрудничества в Балтийском регионе

Помимо решающего участия ЕС в формировании приоритетов экологической политики наиболее характерной чертой Балтийского региона является интенсивное развитие транснациональных связей, которые дополняют межгосударственные отношения. Транснационализация является одним из движущих факторов сотрудничества в Балтийском регионе. Многочисленные организации, появившиеся в 1990–2000-е гг., неоднородные по своему устройству, активно участвуют в продвижении экологической повестки, поддерживая самые различные инициативы в области устойчивого развития (Joas, Kern, Sandberg 2007: 241).

Термин «устойчивое развитие» появился в 1987 г., когда Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию ООН сформулировала это понятие, означавшее «развитие, которое соответствует потребностям настоящего без риска для возможностей будущих поколений соответствовать их собственным нуждам». После интенсивных дискуссий и споров понятие стало подразумевать три ключевых элемента: экономическое, социальное и устойчивое развитие окружающей среды (Baker et al. 1997; Kousis 2002).

Концепция устойчивого развития была вскоре одобрена на саммите Земли ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г. (Повестка дня на XXI век 1992). «Региональная повестка дня на XXI век», или просто «Повестка 21», стала стратегией устойчивого развития для 170 стран

мира, желающих на добровольной основе участвовать в развитии идей, продекларированных на саммите Рио-де-Жанейро по устойчивому развитию. «Повестка 21» содержит 40 глав. Глава 28 посвящена инициативам местных властей по развитию стратегии. Она поощряет активные действия на местах по проведению национальных и субнациональных природоохранных стратегий. На юбилейных саммитах Земли в Йоханнесбурге (2002 г.) и Рио-де-Жанейро (2012 г.) местному самоуправлению отводилась ключевая роль в содействии идеям устойчивого развития в области экологии (Joas 2008: 147; Examining Rio +20's Outcome 2012; Ivanova 2013).

Для развитых стран Балтийского региона «Повестка 21» стала отправной точкой для выработки национальных концепций устойчивого развития и поощрения инициативы на уровне местного самоуправления в соответствии с девизом «Думай глобально, действуй локально» (*think globally, act locally*) (Barr 2008: 75). Стратегия была активно поддержана странами Европейского Союза. Кроме того, решения саммита оказали влияние на складывание нового отношения развитых стран-членов ХЕЛКОМ к окружающей среде Балтийского моря (Joas 2008: 143–165).

Хотя до сих пор «Повестка 21» реализуется на региональном уровне крайне неравномерно, Балтийский регион продемонстрировал большую заинтересованность в достижении заявленных в ней целей. На практике эта стратегия нацелена на создание новых институтов и развитие субгосударственного сотрудничества между муниципалитетами и сетевыми структурами, принимающими активное участие в решении природоохранных проблем Балтийского моря (VanDeveer 2011). Северные страны, и в особенности Швеция, с 1990-х гг. считаются мировыми лидерами по развитию и воплощению «Повестки 21» в жизнь (Eckerberg, Coenen, Lafferty 1999). Первенство Швеции объясняется прежде всего тем, что выполнение «Повестки 21» с середины 1990-х гг. стало частью государственной политики этой страны.

Еще в 1994 г. шведское правительство постановило, чтобы все муниципалитеты разработали свою «Повестку 21» для решения местных проблем. Основной акцент делался на инновационные решения в сфере окружающей среды. Несмотря на инициативу сверху, местные программы действий по устойчивому развитию

муниципалитетов разрабатывались без центрального правительства. К концу 1996 г. более половины шведских муниципалитетов определились с кандидатурами местных координаторов по реализации программ, а в отчете Швеции по реализации «Повестки 21» в 1997 г. утверждалось, что все местные органы самоуправления в стране работают над воплощением стратегии в жизнь. Как результат, к 2004 г. 70% шведских муниципалитетов утвердили местные планы действий по выполнению «Повестки 21». К этому времени по меньшей мере 31% местных властей не рассматривали «Повестку 21» как отдельный документ для исполнения, успешно интегрировав основные цели стратегии в политику на низовом уровне. В набор этих целей входила и местная политика по охране водных ресурсов (Lundqvist 2004a: 32–33; Eckerberg, Dahlgren 2007).

В отличие от Швеции, в Финляндии участие в «Повестке 21» на местном уровне являлось добровольным. Однако уровень вовлеченности муниципалитетов в реализацию «Повестки 21» был высоким. В 2005 г. 310 из 444 финских муниципалитетов (70%) участвовали в разработке местных планов. Но на практике не более 50% муниципалитетов использовали «Повестку 21» для воплощения в жизнь принципов устойчивого развития.

В постсоциалистических странах Балтийского региона активность по внедрению «Повестки 21» ниже, чем в Северных странах. Исключением является Польша, где в 1990–2000-е гг. количество муниципалитетов, принимающих участие в разработке местных стратегий, неуклонно росло (Joas 2008: 152–153). В России «Повестка 21» не прижилась в качестве стратегии, задающей ориентиры по преобразованию окружающей среды (Oldfield 2001). Касалось это в том числе и политики охраны Балтийского моря, которая опиралась исключительно на национальное законодательство и рекомендации ХЕЛКОМ.

С целью интенсификации трансграничной кооперации по защите Балтийского моря на основе «Повестки 21» в 1996 г. был запущен долгосрочный проект по устойчивому развитию региона – «Балтика-21». Он охватывает широкий круг акторов, заинтересованных в улучшении состояния Балтийского моря. В основу проекта положена идея, что устойчивое развитие обеспечивается только путем совместных действий между широким кругом

заинтересованных участников (неправительственные организации, муниципалитеты, бизнес и т.д.), работающих в различных секторах (Joas, Kern, Sandberg 2007). В 2000 г. «Балтика-21» и ХЕЛ-КОМ создали общую рабочую группу с целью координации своих действий. Подобное сотрудничество между Комиссией и гражданским обществом отразил постепенный переход от межправительственного сотрудничества к многоуровневой системе управления, где неправительственные организации имеют доступ к процессу принятия решений на различных уровнях (Kern 2011: 30).

В июне 2003 г. «Балтика-21» обнародовала «Отчет 2000–2002: на пути к устойчивому развитию в регионе Балтийского моря», в котором были подведены первые итоги деятельности по налаживанию взаимодействия между различными акторами, заинтересованными в продвижении экологически безопасных практик производства в самых разных отраслях (рыболовство, лесное хозяйство, туризм). В докладе перечислялись одиннадцать подпроектов, осуществленных под эгидой «Балтики-21»³⁶. Их финансирование осуществлялось за счет средств бизнеса и национальных правительств, а также структурных фондов ЕС в рамках реализации программ INTERREG IIB, PHARE, LIFE (Kern, Löffelsend 2008: 126).

Другим примером транснационального взаимодействия является функционирование с 1998 г. постоянного секретариата Совета государств Балтийского моря (СГБМ) — международной организации, созданной в 1992 г. СГБМ работает во имя демократического развития в районе Балтийского моря, а также способствует координации действий стран-членов Совета с целью поощрения их устойчивого экономического роста. Основная задача СГБМ — согласование деятельности по ряду направлений, представляющих интерес для всех стран-участниц. В настоящее время существуют группы по содействию демократическим институтам, экономическому сотрудничеству, ядерной и радиационной безопасности. Под эгидой Совета действуют около 70 различных структур, наиболее заметными из которых являются Ассоциация субрегионального сотрудничества стран Балтийского моря, Союз

³⁶ Девять проектов касались проблем реструктуризации промышленности, два других были осуществлены в сфере территориального планирования и транспорта.

балтийских городов, Организация экономического сотрудничества и развития, Ассоциация торговых палат, Консультативный совет деловых кругов балтийских стран и другие.

Организации, активность которых строится на сетевом взаимодействии, всячески подчеркивают необходимость общих усилий для решения региональных проблем на международном уровне. Защита Балтийского моря является одним из приоритетов в работе таких влиятельных акторов, как «Балтика-21» и Союз балтийских городов. Более того, их деятельность в этом направлении стимулирует развитие отношений с ЕС напрямую, то есть без содействия государств Балтийского региона. Таким образом, субгосударственные акторы дополняют межправительственное сотрудничество и традиционные дипломатические отношения между независимыми государствами. Последние, сохраняя ведущую роль в формулировании целей и реализации экологической политики, воспринимают транснациональное сотрудничество как вспомогательный инструмент для достижения целей, сформулированных ЕС в сфере охраны окружающей среды.

Глава 2.3. Неприоритетное сотрудничество: взаимодействие России и развитых стран ХЕЛКОМ по защите Балтийского моря в 1992–2005 гг.

В этой главе речь пойдет о вкладе постсоветской России в решении экологических проблем Балтийского моря в период с 1992 по 2004 г. После распада Советского Союза береговая линия Балтийского моря, принадлежащая России, проходила по территории трех субъектов РФ: Калининградской области, Ленинградской области и Санкт-Петербургу. Все они исторически принадлежали к индустриально развитым советским регионам, которые тем не менее не располагали качественными очистными сооружениями к концу 1980-х гг. Поэтому проблема загрязнения сточными водами Балтийского моря перешла «по наследству» к новым региональным властям. Как и в других восточноевропейских странах, муниципалитеты были не в состоянии в одиночку решить проблему модернизации водоканалов.

В советский период экологические проблемы Балтийского моря имели для центральных властей второстепенное значение, поскольку загрязнение сточными водами окружающей среды воспринималось не как угроза рыболовству и отдыху на море, а как проблема эффективности предприятий, не способных очищать и перерабатывать водные отходы. Для постсоветской России, прибрежная территория которой на Балтике является не столь протяженной, проблема трансграничного воздействия загрязнения не воспринималась как первостепенная. Ее значимость долгое время рассматривалась, скорее, в рамках международного сотрудничества, чем как один из приоритетных вопросов внутренней политики. Таким образом, еще в 1990-е гг. большое распространение в литературе получила точка зрения, что загрязнение Балтийского моря в России воспринималось прежде всего как международная

проблема. Другими словами, Россия охотно подписывала международные соглашения, но из-за отсутствия внутренней мотивации и серьезного интереса к экологической политике со стороны государства не торопилась их выполнять (Darst 2001; Яницкий 2002).

Общая характеристика природоохранной политики РФ по защите Балтийского моря в 1992–2004 гг.

Как было сказано в главе 2.1, в свете изменившейся международной обстановки Хельсинкская комиссия в 1992 г. подготовила новую конвенцию по охране Балтийского моря. Она вступила в силу в 2000 г., и Российская Федерация как член ХЕЛКОМ взяла на себя обязательства выполнять ее положения. Кроме того, Комиссия обнародовала Балтийскую совместную всеобъемлющую программу природоохранных мер, в которой были указаны основные «горячие точки» и источники загрязнения Балтийского моря. Из 132 «горячих точек» на территории России располагалось 19. Все они были сосредоточены вдоль побережья трех субъектов РФ — Калининградской и Ленинградской областей и Санкт-Петербурга (см. табл. 2.7).

Таблица 2.7. «Горячие точки» РФ в списке ХЕЛКОМ

Номер «горячей точки»	Расположение в Балтийском море	Страна и местоположение	Источник загрязнения / программа очистки «горячей точки»
14	Финский залив	РФ, Ленинградская область	Сясьский ЦБК / Промышленность
15	Финский залив	РФ, Ленинградская область	Волховский алюминиевый завод (ЗАО «Метанхим») / Промышленность
18* (18.1)	Финский залив	РФ, Санкт-Петербург	Канализационный коллектор
19 (18.2–18.8)	Финский залив	РФ, Санкт-Петербург	Муниципальные и промышленные сточные воды (городские)
20 (18.9–18.19)	Финский залив	РФ, Санкт-Петербург	Муниципальные и промышленные сточные воды (пригородные)
21	Финский залив	РФ, Санкт-Петербург	Удаление фосфора из сточных вод
22	Финский залив	РФ, Санкт-Петербург	Производство металла
23	Финский залив	РФ, Санкт-Петербург	Полигон опасных отходов «Красный Бор»
24	Финский залив	РФ, Ленинградская область	Большие животноводческие фермы (очистка сточных вод и обработка осадка)

Номер «горячей точки»	Расположение в Балтийском море	Страна и местоположение	Источник загрязнения / программа очистки «горячей точки»
49	Бассейн р. Неман	РФ, Советск (Калининградская область)	Промышленные сточные воды (ЦБК)
50	Бассейн р. Неман	РФ, Неман (Калининградская область)	Промышленные сточные воды (ЦБК)
66	Побережье Литвы и Калининградской области	Литва/РФ, Куршский залив	Программа управления прибрежными лагунами
67	Калининград	РФ	Муниципальные и промышленные сточные воды
68	Калининград	РФ	Промышленные сточные воды (ЦБК)
69	Калининград	РФ	Промышленные сточные воды (ЦБК)
70	Калининград	РФ	Полигон опасных отходов Калининграда
71	Калининград	РФ	Портовая нефтебаза Калининграда
72	Калининград	РФ	Сельское хозяйство Калининградской области
73	Калининград, Вислинский залив	РФ/Польша	Программа управления

* Точки 18–21 (Санкт-Петербург) разбиты на подточки, нумерация которых обозначена с 18.1 по 18.19.

Источник: List of JCP hot spots in the Baltic Sea catchment area (2013).

По каждой «горячей точке» предполагалось разработать конкретную программу действий (HELCOM 1993). В дополнение к этому Россия должна была сделать оценку необходимых инвестиций с учетом внутренних и внешних источников. Все эти положения необходимо было отразить в Национальном плане по выполнению решений саммита Земли, проект которого был обнародован в 1993 г. Отдельный раздел документа (5.2.2) был посвящен Балтийскому морю. В нем предписывалось разработать «совместную комплексную программу природоохранных мероприятий в бассейне Балтийского моря» на основе норм и положений различных международных соглашений, подписанных СССР и РФ (Хельсинкские конвенции 1974 и 1992 гг., Декларация по возрождению Балтийского моря 1990 г., Министерская декларация 1988 г., Межправительственное соглашение 1985 г. между СССР и Финляндией о сотрудничестве в области охраны окружающей среды).

Будущая программа должна была иметь следующие цели:

- прекращение сброса неочищенных и недостаточно очищенных вод для достижения 50-процентного сокращения объема выбросов органических веществ, азота, фосфора и тяжелых металлов к 1995 г.;
- завершение к 1994 г. строительства очистных сооружений и канализационных сетей в Санкт-Петербурге, Калининграде, Петрозаводске, Пскове и других городах для достижения полной биологической очистки воды;
- завершение к 1995 г. выполнения программы по охране окружающей среды в лесной и целлюлозно-бумажной промышленности в Карелии, Ленинградской и Калининградской областях с целью устранения неочищенных сбросов сточных вод и сокращения вредных выбросов в атмосферу;
- разработка и внедрение экологически безопасных методов ведения сельского хозяйства с целью уменьшения вредных стоков, поступающих в водоемы в результате деятельности животноводческих и растениеводческих хозяйств;
- разработка методов дистанционного контроля за состоянием морской среды с целью налаживания системы быстрой идентификации источников загрязнения и оперативного реагирования на возможные загрязнения;
- участие в создании единой международной системы контроля за состоянием вод Балтийского моря, а также в разработке и реализации совместной программы по восстановлению экологии Балтийского моря;
- разработка и внедрение к 1995 г. системы экологических нормативов для бассейна Ладожского озера с учетом природных и экономических особенностей региона и международных стандартов качества окружающей среды (Национальный план действий 1993: 12).

План первоочередных мер на тот момент был слишком обширен по целям и нереалистичен с точки зрения затрат, которые могли позволить федеральные власти в условиях хронического бюджетного кризиса и нехватки средств на исполнение основных социальных обязательств. Россия оказывалась не в состоянии обойтись без внешней поддержки, которую готовы были предо-

ставить международные финансовые институты. Тем не менее с начала 1990-х гг. степень участия России в решении экологических проблем Балтийского моря неуклонно возрастала. В промежутке с 1992 по 2004 г. можно выделить два периода взаимодействия РФ с ХЕЛКОМ по выполнению БСП.

На первом этапе (1990-е гг.) Россия утвердила основные нормативно-правовые акты, необходимые для исполнения конвенции 1992 г. Во-первых, принят Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», позволяющий России одобрить конвенцию 1992 г. Во-вторых, 15 октября 1998 г. было утверждено постановление Правительства Российской Федерации № 1202 «Об одобрении Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 года». В соответствии с этим постановлением Российская Федерация брала на себя выполнение обязательств, возложенных на нее Конвенцией 1992 г. Для реализации основных статей Конвенции помимо вышеуказанных актов Россия опирается на сложившуюся в 1990-е — начало 2000-х гг. законодательную и нормативно-правовую базу в области охраны окружающей среды, природопользования, экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов. Это Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральные законы «Об охране окружающей природной среды», «Об экологической экспертизе», «Об охране атмосферного воздуха», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», «Об особо охраняемых природных территориях», «О плате за пользование водными объектами» и другие нормативные акты.

Для реализации на практике основных положений конвенции в августе 1998 г. был создан региональный координационный совет по реализации программ, проектов и решений ХЕЛКОМ (Назаров 2005). Наконец, в 1998 г. «горячая точка» № 68 — «Калининградский целлюлозно-бумажный комбинат № 1» — была исключена из списка ХЕЛКОМ в связи с полной остановкой вредного производства (см. Приложение 2).

Второй этап (2000—2004 гг.) характеризуется ростом внимания властей к проблемам Балтийского моря. В это время предпринимаются первые практические действия по улучшению ситуации

на Балтике и активизируется взаимодействие Министерства природного развития РФ (далее — МПР) с ХЕЛКОМ. В 2000 г. Счетная палата РФ проверила выполнение обязательств, предусмотренных конвенцией 1992 г., в Санкт-Петербурге и Калининградской области. Результаты проверки были сообщены президенту РФ В. Путину, который 12 июня 2001 г. поручил председателю Правительства РФ М. Касьянову ускорить принятие федеральной программы по оздоровлению экологической обстановки в бассейне Балтийского моря. Однако данное поручение так и не было исполнено Кабинетом министров.

В 2002–2003 гг. активизируются контакты МПР с ХЕЛКОМ. Российские чиновники приняли участие в девяти встречах с представителями Комиссии по охране морской среды Балтийского моря. Наиболее часто на этих встречах поднимался вопрос о согласовании национальных приоритетов РФ с позицией ХЕЛКОМ по охране Балтики. Несмотря на текущие договоренности и письменные предложения, составленные по итогам встреч, никаких официальных документов о координации деятельности российских министерств и ведомств в ХЕЛКОМ принято не было. В это же время, 29 января 2003 г., под руководством заместителя министра МПР Е. Осокиной прошло совещание федеральных и региональных чиновников по вопросам повышения эффективности взаимодействия с рабочими группами ХЕЛКОМ.

Однако вся вышеперечисленная активность федеральных властей не дала практического результата. Самое главное, что требовалось от чиновников МПР, так и не было выполнено. Несмотря на поручение президента РФ, Федеральная программа по улучшению экологической ситуации на Балтийском море не была разработана (а вместе с ней и план по ликвидации «горячих точек» на Балтике). Само МПР не имело четко очерченных обязанностей, компетенций и полномочий по исполнению обязательств, предписанных конвенцией 1992 г. Также отсутствовали четкие обязанности и у региональных властей по выполнению решений ХЕЛКОМ. Все это привело к нескоординированной деятельности федеральных и региональных органов власти и создало серьезные трудности в выполнении обязательств России по Хельсинкской конвенции.

Фактически участие России в решении проблем Балтийского моря свелось к финансированию из федерального бюджета ряда объектов, возведение которых вело к уничтожению «горячих точек» (например, новых очистных сооружений ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга»), к реконструкции некоторых сооружений и восстановлению разрушенных берегов в Калининградской области, а также к выделению средств в рамках федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)» на природоохранные мероприятия. Однако размер финансирования никак не согласовывался с реальными затратами, необходимыми для выполнения обязательств. Более того, целевое освоение средств для выполнения обязательств конвенции 1992 г. не осуществлялось в 2002–2006 гг., а само финансирование из федерального и региональных бюджетов, согласно отчету Счетной палаты о выполнении Конвенции по защите морской среды Балтийского моря, было охарактеризовано как «хаотичное и бессистемное» (Назаров 2005).

Далее будет показано, как Россия исполняла свои обязательства по защите Балтийского моря в 1990-е — начале 2000-х гг., полагаясь не только на внутренние средства, но и используя помощь иностранных и международных доноров.

Выполнение положений Конвенции: случай Ленинградской области

На территории Ленинградской области находится три «горячие точки» — Сясьский ЦБК (точка № 14), Волховский алюминиевый завод (точка № 15) и «Большие животноводческие фермы (очистка сточных вод и обработка осадка)» (точка № 24). ОАО «Сясьский целлюлозно-бумажный комбинат» расположен на правом берегу реки Сясь в 2,5 км от Ладожского озера. Комбинат, который является значительным производителем целлюлозно-бумажной продукции на Северо-Западе России, загрязняет Ладожское озеро сбросами недостаточно очищенных сточных вод, содержащих соединения азота и фосфора, а также выбросами в атмосферу соединений серы и оксидов азота. Волховский алюминиевый завод находится на правом берегу реки Волхов в северной части города Волхова и в 20 км от Ладожского озера. Центральной проблемой предприятия с 1990-х гг. является отсутствие очистных сооруже-

ний для очистки промышленных и ливневых стоков, равно как и вредных выбросов в атмосферу.

Горячая точка № 24, согласно БСП, включает в себя несколько крупных животноводческих хозяйств на территории Волховского, Всеволожского, Гатчинского и Тосненского районов, которые являются сильными загрязнителями Балтийского моря азотом и фосфором. К 2003 г., несмотря на падение производства и сокращение численности поголовья, сельское хозяйство продолжало играть значительную роль в экономике Ленинградской области. Но сам процесс модернизации очистных сооружений и утилизации отходов производства находился в зачаточном состоянии. Кроме того, в реконструкции уже тогда нуждались очистные сооружения наиболее крупных населенных пунктов Ленинградской области, расположенные вблизи побережья Финского залива: Кингисепп, Сосновый Бор, Выборг, Гатчина и Сертолово.

Хроническими проблемами для Ленинградской области были недостаточное финансирование природоохранных мероприятий из федерального бюджета и незначительная помощь со стороны зарубежных доноров. В 1996–1999 гг. на реализацию необходимых в Ленинградской области мероприятий было выделено 87,8 млн рублей, из них 26,5 млн рублей (30%) — из федерального бюджета. Однако эти перечисления являются показательным примером «хаотичного» освоения бюджетных средств. Так, в 1997–1998 гг. средства из федерального бюджета на охрану Балтийского моря в Ленинградской области не выделялись вообще. Помимо недостатка координации общих усилий по устранению собственно «горячих точек», Ленинградская область нуждалась в реконструкции полигонов для утилизации твердых отходов, рациональном планировании городских территорий и природных ландшафтов, создании заповедника (особо охраняемой природной территории) в районе Финского залива (Опенышев 2001; Отчет по проекту BASE 2013).

Выполнение положений Конвенции: случай Калининградской области

На территории Калининградской области находится десять «горячих точек», из которых две (№ 66 и № 73) являются трансгра-

ничными, то есть их удаление возложено на совместные действия сопредельных государств. Точка № 66 расположена на территории Куршского залива, который делят Россия и Литва, а точка № 73 является общей для Польши и России в районе Вислинского залива. Однако другие стоки, сбрасываемые предприятиями Калининградской области прямо в Балтийское море, тоже стали предметом трансграничного сотрудничества, поскольку их негативное влияние на окружающую среду напрямую затрагивало территориальные воды Швеции, Польши, Финляндии. Поэтому Калининград наряду с Санкт-Петербургом был определен участниками ХЕЛКОМ в качестве приоритетной зоны. Это означало, что не только Россия обязалась исправить ситуацию с загрязнением Балтийского моря, но и западные страны готовы были софинансировать реконструкцию очистных сооружений Калининграда. Международные финансовые институты — Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Банк Нордик, НЕФКО, а также правительства Дании и Швеции являются основными акторами по транснациональному субсидированию проектов, которые направлены на удаление «горячих точек» в Калининградской области.

Главной проблемой Калининграда считается сильно устаревшая система водоснабжения и очистки сточных вод, которая досталась советскому городу в наследство от прусского Кенигсберга. Из четырех водопроводных станций три были построены еще в 1878 г. и одна возведена в 1943 г. Масштабная реконструкция очистных сооружений и системы канализации назрела еще в советское время, но только в 1999 г. благодаря датской консалтинговой фирме «Крюгер» было разработано обоснование проекта по реконструкции и расширению системы водоснабжения и охраны окружающей среды Калининграда. Проект предусматривал шесть источников финансирования на общую сумму 56,8 млн долларов США, из которых только 5 млн долларов должны были выделить региональные власти Калининградской области (8,8% от общей суммы). Более чем 90% финансирования проекта, согласно смете, брали на себя зарубежные доноры (табл. 2.8). Проект планировалось завершить 30 июня 2004 г., но сроки его исполнения не были выдержаны, а выделенные целевые кредиты и гранты оказались так и не использованы (Косоуров 2008).

Таблица 2.8. Общая стоимость реконструкции водоканала Калининграда в 1999 г.

Инвестор	Сумма (млн долларов США)
Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)	18,0 (кредит)
Северный инвестиционный банк (СИБ)	13,0 (кредит)
Шведское управление по развитию международного сотрудничества (СИДА)	16,1 (грант)
Датское агентство окружающей среды (ДЕПА)	3,0 (грант)
Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО)	1,7 (грант)
Областной и городской бюджеты Калининградской области (в равных долях на условиях софинансирования)	5,0 (бюджетное финансирование)
Итого	56,8

Источник: Косоуров В.С. (2008) Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверки устранения нарушений по результатам контрольного мероприятия “Проверка эффективности и целевого использования займов ЕБРР и Банка Нордик “Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда” и “Централизованное теплоснабжение г. Калининграда”». С. 108.

Неудачу транснационального субсидирования модернизации очистных сооружений Калининградской области можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, форма собственности местного Водоканала была непрозрачной для инвестиций. Предприятие со статусом «муниципальное унитарное предприятие» в 1990–2000-е гг. де-факто не являлось коммерческим предприятием, которое бы ставило своей целью переоснастить предприятие технологически и установить четкие и прозрачные тарифы для пользователей. Во-вторых, местные власти, которые контролировали Водоканал, не были заинтересованы в его преобразовании, поскольку приватизация 1990-х гг. не распространялась на региональные Водоканалы. В-третьих, частая смена глав города Калининграда в 1990-е гг. негативно повлияла на сроки выполнения проекта и постоянный перенос его сроков. Наконец, в отличие от петербургского Водоканала, в Калининграде так и не появился глава предприятия, который был бы готов, несмотря на все препятствия, настойчиво добиваться выполнения проекта по реконструкции очистных сооружений (см.: Roginko 1998: 601–602; Darst 2001: 84; Auer, Nilenders 2002: 91–92).

Выполнение положений Конвенции: случай Санкт-Петербурга

Несмотря на наличие очистных сооружений в Санкт-Петербурге, положение с очисткой промышленных и коммунальных стоков в начале 1990-х гг. было неудовлетворительным. Масштабный проект по строительству новых Юго-Западных очистных сооружений (ЮЗОС), который начался в 1986 г., после распада Советского Союза оказался заморожен из-за нехватки финансирования. Проблема усугублялась необходимостью замены уже действовавшей инфраструктуры. На центральной станции аэрации использовались устаревшие технологии очистки коммунально-промышленных стоков, не была решена проблема обработки и утилизации осадков сточных вод. Еще одной важной проблемой являлось отсутствие главного канализационного коллектора, необходимого для прекращения сброса неочищенных вод в реки города. Его строительство также было заморожено в 1990-е гг. (Назаров 2005: 97). Загрязнение Невской губы Финского залива из-за отсутствия у самого крупного города на Балтийском побережье очистных сооружений, как и в случае с Калининградом, является общей трансграничной проблемой для соседних стран — Эстонии и Финляндии. Согласно БСП, Санкт-Петербург вместе со всеми пригородами был поделен на четыре «горячие точки» (№ 18–21), которые стали предметом международного экологического сотрудничества между Россией, Финляндией, Данией и Швецией, а также международными финансовыми организациями (см. табл. 2.7), выделявшими кредиты на техническое переоснащение петербургскому Водоканалу.

На протяжении 1990-х гг. модернизация очистных сооружений Петербурга велась медленно. Тем не менее за десятилетие Водоканалу удалось увеличить показатель очистки вод по Санкт-Петербургу с 60% до 78% и сделать Северную столицу единственным городом в России, где весь осадок, полученный при очистке сточных вод, подвергался механическому обезвоживанию (Опенышев 2001). Кроме того, Водоканал к 2000 г. выполнил рекомендацию ХЕЛКОМ по проблеме удаления фосфора на очистных сооружениях Санкт-Петербурга³⁷. Однако основной объект —

³⁷ «Горячая точка» № 21 в списке ХЕЛКОМ.

ЮЗОС, ввод в строй которых позволил бы Санкт-Петербургу выполнить требования ХЕЛКОМ по точке № 18, находился фактически в законсервированном состоянии. Очистные сооружения были затратным проектом, общий объем финансирования в период строительства ЮЗОС составлял 4660 млн рублей (169,7 млн евро по курсу ЦБ РФ на 12 апреля 2002 г.).

Решение о продолжении строительства ЮЗОС было принято региональными властями в 2000 г. В апреле 2002 г. Госстрой России одобрил смету строительства ЮЗОС в сумме 128 млн евро. Финансирование проекта осуществлялось в первую очередь с опорой на международное субсидирование. Инвесторами строительства выступили Министерство окружающей среды Финляндии (10 млн евро), Шведское агентство по содействию международному развитию (11 млн евро) и Датское агентство охраны окружающей среды (5,8 млн евро). Помимо этого были получены кредиты от СИБ (45 млн евро), ЕБРР (42 млн евро), а также финансирование Шведского и Финского фондов (по 5 млн евро), предоставленных компании «Нордвод», которая выступила в качестве заказчика строительства. Сам Водоканал инвестировал только 6,1 млн евро (Фонтанка.ру 2002; Горлин 2005). Строительство возобновилось в декабре 2002 г. и было закончено в 2005 г. В результате ввода в строй ЮЗОС сброс Санкт-Петербургом неочищенных водных стоков в Балтийское море сократился на 330 тыс. куб. м в сутки, а Водоканал увеличил общий объем очищенных сточных вод города до 85%.

Основными факторами успеха в деле удаления «горячих точек» были зарубежная финансовая помощь и целенаправленная работа региональных акторов — прежде всего в Санкт-Петербурге: ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» и местного правительства по развитию природоохранного сотрудничества. Размеры иностранной помощи выглядели внушительными по сравнению с затратами федерального бюджета РФ. Особенно щедро помогала Финляндия. В период с 1991 по 2001 г. Финляндия инвестировала 33 млн евро в различные совместные проекты по реконструкции петербургского водоканала. Для сравнения: в 1996–2003 гг. только около 10 млн евро было потрачено из федерального бюджета на удаление «горячих точек» в Санкт-Петербурге (Опенышев 2001;

Назаров 2005: 97; Nechiporuk, Nozhenko, Belokurova 2011: 48). В то же время региональные препятствия для транснационального субсидирования в Калининградской и Ленинградской областях, а также недостаточное бюджетное финансирование природоохранных мероприятий приводили к постоянным переносам сроков удаления остальных «горячих точек».

Помимо вышеперечисленных факторов, на неровную динамику по исключению «горячих точек» в трех прибрежных субъектах Федерации повлияло обособленное положение России от прочих балтийских стран. Активное продвижение «Повестки 21», интенсивное международное взаимодействие самых разнообразных акторов (бизнес, муниципалитеты, НПО) для решения экологических проблем Балтийского моря, природоохранное взаимодействие с западными городами-партнерами в рамках различных сетевых структур так и не стали частью повестки на уровне российских регионов. Кроме того, являясь важным участником ХЕЛКОМ, Россия ограниченно и выборочно использовала каналы международного сотрудничества по защите экосистемы Балтийского моря. Не рассматривая экологическую международную повестку как приоритетное направление внешней политики, Россия не участвовала в гармонизации своих природоохранных действий с балтийскими странами, что в итоге ощутимо замедлило работу по модернизации водоканалов в 1990-е — начале 2000-х гг.

Часть 3. Прогрессивный период

Глава 3.1. Энергетическая безопасность и экологическое сотрудничество после последнего расширения ЕС в регионе Балтийского моря

Вступление бывших стран Восточного блока и трех союзных республик СССР в Европейский Союз в 2004 г. означало, что Балтийский регион приобретает новые очертания. Четкая разделительная линия отныне проходила на границе ЕС с постсоветскими республиками (Россия, Беларусь, Украина). Кроме того, внутри балтийских стран ЕС вместо прежних границ, на которых ранее осуществлялся пограничный контроль, стали стремительно образовываться те самые «прогрессивные» линии и барьеры, которые иногда подчас совершенно неожиданно подчеркивали ощутимое различие между развитыми и постсоциалистическими странами. Это особенно явственно проявилось во время мирового кризиса 2008–2009 гг., когда сильный спад производства (в Эстонии, Латвии, Литве) или замедление экономического роста (в Польше) вызвал отток трудоспособного населения в развитые страны. Хотя последние также пострадали от рецессии, но, несмотря на это, все равно остались экономически привлекательными для трудовых мигрантов из стран ЕС с более низким жизненным уровнем.

В сфере международной природоохранной политики по охране Балтийского моря в этот период также образовались барьеры, которые мешали балтийским странам налаживать сотрудничество по созданию общего экологического пространства. Главным препятствием, которое обнажило разногласия среди балтийских стран ЕС в вопросе об энергетическом сотрудничестве с Россией, стало их противоречивое отношение к возможности постройки по дну моря газопровода «Северный поток». В этой главе мы ис-

следуем, как возросшее значение мер, предпринимаемых государствами ЕС для охраны Балтийского моря, повлияло на восприятие странами региона возможности строительства нового энергетического маршрута. Как будет показано ниже, в середине 2000-х гг. острые дебаты об экологических рисках «Северного потока» существовали параллельно с одобрением и началом выполнения ПДБМ — главного международного проекта по улучшению экосистемы Балтийского моря, который охватывает не только все прибрежные страны, но и государства водосборного бассейна.

«Северный поток»: где лежит граница между национальным суверенитетом и коммерческой выгодой?

Россия как единственная страна в Балтийском регионе, не вошедшая в ЕС, имела немало разделительных линий с объединенной Европой. Помимо собственно государственной границы, прохождение которой с 2007 г. требовало обязательного визового контроля, Россия с начала 2000-х гг. стала проводить более сдержанную политику по сближению с Европейским Союзом. Хотя процесс этот проходил неравномерно и по-разному в различных сферах трансграничного сотрудничества, государственные границы вновь обретали прежнее значение. Новое руководство страны все чаще заявляло о стремлении прежде всего защищать и охранять интересы суверенного государства, в том числе и в Балтийском регионе (Сергунин 2004: 22–23). Наряду с традиционными военно-геополитическими разногласиями между Россией и балтийскими странами, такими как создание ПРО в Польше, расширение НАТО и вопрос о подписании договоров о границе между Россией, с одной стороны, и Эстонией и Латвией — с другой, в 2000-е гг. появились и новые расхождения.

Уже к середине 2000-х гг. на первый план по значению вышла проблема энергетической безопасности как Балтийского региона, так и ЕС в целом. В связи с многократным ростом цен на энергоносители между Россией и ЕС начал обсуждаться вопрос о новых путях транспортировки газа в дополнение к существующим трубопроводам, проложенным через Беларусь и Украину. Еще в конце 1990-х гг. российская компания «Газпром» изучала возможности прокладки газовой трубы по дну Балтийского моря, но тог-

да проект был признан нерентабельным. Однако за несколько лет ситуация с экспортом газа изменилась радикально: потребление газа в Европе выросло, цены взлетели вверх, заставив заинтересованные стороны переоценить выгоды от строительства подводной газовой трубы (Riley 2008). В 2005 г. идея построить газопровод в Балтийском море в обход сухопутных границ была озвучена как совместный проект «Газпрома» и немецких компаний *E.ON Ruhrgas* и *BASF*. Прокладка трубопровода закрепила тесные партнерские отношения между президентом РФ В. Путиным и канцлером Германии Г. Шрёдером. Сам маршрут и компания получили название «Северный поток» (*Nord Stream AG*).

Однако сразу же «Северный поток» стал объектом острой дискуссии между балтийскими странами, в которой переплелись вопросы суверенитета национальных морских границ, экологической безопасности моря и экономической целесообразности столь масштабного проекта. Конфликт вокруг этих проблем стал для многих наблюдателей и экспертов ключевой вехой, свидетельствовавшей о возрождении имперских амбиций России по отношению к соседским странам в Балтийском регионе (Smith 2004; Larsson 2007). Однако возрожденная к жизни риторика холодной войны озвучивалась политиками и учеными в совершенно иных геополитических условиях, кардинально отличавшихся от эпохи биполярного противостояния. Смысл разногласий по вопросам прокладки трубопровода по дну моря касался прежде всего условий допуска проекта в территориальные воды балтийских государств. В данном случае «прогрессивная» граница по отношению к реализации «Северного потока» пролегла между бывшими социалистическими странами, находившимся в годы холодной войны в орбите влияния СССР, и капиталистическими государствами Балтийского региона, которые всегда выстраивали самостоятельную внешнюю политику.

То есть те страны, которые занимали оборонительные позиции или сумели установить равноправные и добрососедские отношения по отношению к восточному соседу в эпоху холодной войны, положительно восприняли эту инициативу. Члены НАТО — Дания, Германия — и нейтральная Финляндия изначально были готовы участвовать в проекте и пустить трубопровод в свои воды

при условии тщательной проработки плана строительства, ведущее место в котором отводилось экологической безопасности. Наоборот, Польша, как бывший союзник Москвы по ОВД, и те страны Балтии, которые еще совсем недавно являлись частью Советского Союза, выступили против осуществления проекта. В непростом «промежуточном» состоянии по отношению к проекту оказалась Швеция. В годы холодной войны нейтральная Швеция зорко следила за безопасностью своих границ. Конфликт по поводу внезапного появления советской подлодки С-383 в районе секретной военной базы в 1981 г. был воспринят как сигнал к укреплению обороноспособности собственных территориальных вод. Швеция, которая в отличие от Финляндии не имела традиции тесных взаимоотношений с СССР в послевоенное время, с подозрением восприняла сам факт возможной прокладки трубопровода в «своей» части Балтийского моря. Спустя четверть века после инцидента с советской субмариной шведы вновь почувствовали для себя угрозу от соседа, с которым имели мало общего. Военно-стратегический аспект прокладки газопровода играл ведущую роль во внутривнутриполитической дискуссии, касавшейся присоединения Швеции к «Северному потоку». В конце концов, в 2009 г. Швеция дала согласие на строительство трубы, когда концерн предоставил гарантии по экологической безопасности предполагаемого маршрута (Whist 2008: 37, 50–54).

Характерной чертой споров о прокладке «Северного потока» в водах балтийских государств являлось чувствительное восприятие уязвимости национальных границ. «Консервативное» видение проекта как потенциальной угрозы для национального суверенитета Польши и Эстонии накладывалось на «революционное» представление о выгодах совместного коммерческого предприятия для Германии и Финляндии. Пока новые члены Европейского Союза указывали на значимость проекта исключительно для российско-германских отношений, проводя алармистские аналогии с 1939 г., Германия представляла проект как панъевропейский, несущий выгоды всем его участникам (Whist 2008: 18, 52). Но стороны остались при своих взглядах: «Северный поток», официально открытый 8 ноября 2011 г., прошел через территориальные воды России, Финляндии, Швеции, Дании и Германии, оставив в стороне

Эстонию, Латвию, Литву и Польшу. Подводный трубопровод стал де-факто осязаемой «прогрессивной» линией, которая разделила развитые и развивающиеся страны ЕС Балтийского региона (Нечипорук 2012: 229).

План действий по Балтийскому морю (ПДБМ): создание единого экологического пространства?

Конфликт вокруг прокладки газопровода помимо внешнеполитических разногласий выдвинул на первый план озабоченность экологическим состоянием Балтийского моря. Противники «Северного потока» активно использовали аргументы, касающиеся негативного воздействия проекта на флору и фауну Балтики. Реагируя на критику, акционеры трубопровода вынуждены были провести тщательную экологическую экспертизу воздействия «Северного потока» на жизнедеятельность моря. Согласно отчету, представленному в феврале 2009 г., прокладка газовой трубы по дну моря не будет угрожать экосистеме Балтики. Хотя проект выглядел малоубедительным для его оппонентов из числа бывших социалистических стран, само его появление означало возросшую роль научного сообщества в одобрении ключевых международных проектов Балтийского моря. Страны, возражавшие против «Северного потока», также полагались на независимые экологические экспертизы и оценки. Разумеется, в этих суждениях воздействие проекта на окружающую среду оценивалось негативно.

Такое значение научного сообщества при принятии решений, имевших большое международное значение, четко указывало на возросшую важность проблемы спасения Балтийского моря от экологической деградации в начале XXI в. Научные исследования о природных границах и частях моря окончательно приобрели политический смысл. Рекомендации ХЕЛКОМ легли в основу новой природоохранной стратегии — Плана действий по Балтийскому морю (ПДБМ). 15 ноября 2007 г. данный план был одобрен всеми балтийскими государствами-членами ЕС и Россией. Основными его приоритетами названы эвтрофикация, опасные вещества, биологическое разнообразие и морская деятельность. Цель плана — борьба с антропогенной эвтрофикацией посредством снижения биогенных выбросов в море. В основе подхода к решению этой

проблемы лежит *стратегия адаптивного управления*, смысл которой заключается в необходимости снижения негативного влияния человеческой деятельности на естественные процессы, происходящие в экосистеме Балтийского моря (HELCOM 2009).

Новыми осязаемыми границами стали источники эвтрофикации – «горячие точки», которые были нанесены на карту Балтийского моря еще в начале 1990-х гг. Несмотря на разнесенность этих точек по странам, их размеры лишь условно совпадают с национальными границами (см. табл. 3.1). В отличие от более-менее стабильных государственных границ, «горячие точки» могут исчезнуть или появиться в зависимости от проводимой природоохранной политики. Некоторые из них являются общей проблемой для сопредельных государств (см. табл. 3.2).

Таблица 3.1. Территориальная принадлежность «горячих точек» Балтийского моря

Страна	Общее количество «горячих точек»	Количество удаленных «горячих точек» (июнь 2011 г.)
Беларусь	3	0
Германия	8	8
Дания	4	1
Латвия	9	2
Литва	16	13
Польша	35	22
Россия	18 (19)*	2 (13)**
Украина	1	0
Финляндия	10	9
Швеция	12	7
Чехия	3	1
Эстония	13	8
Всего	132	73

* В скобках указано общее количество «горячих подточек», расположенных в Санкт-Петербурге (№ 18–21 в списке «горячих точек» ХЕЛКОМ).

** В скобках указано количество удаленных «горячих подточек», расположенных в Санкт-Петербурге (№ 18–21 в списке «горячих точек» ХЕЛКОМ).

Источник: HELCOM (2003a). Р. 7.

Хотя, как было показано в предыдущих главах, удаление «горячих точек» стало актуальной проблемой для балтийских стран еще

в 1990-е гг., трансграничное сотрудничество в виде целевых проектов начало активно развиваться после утверждения ПДБМ. Решающим фактором для интенсификации взаимодействия стало расширение ЕС и, как следствие, полноценное включение Балтийского региона в орбиту интеграционной политики. В октябре 2009 г. Европейский Совет одобрил Стратегию ЕС для региона Балтийского моря. Главные приоритеты данного документа — придание устойчивости окружающей среде в регионе Балтийского моря и связанные с этим меры по сокращению выбросов биогенных веществ, развитию безопасного судоходства, уменьшению негативного воздействия опасных веществ на природу Балтики, сохранению биологического разнообразия и смягчению последствий изменения климата (Стратегия 2009). Масштабность экологических проблем и их надтерриториальный характер стимулировали кооперацию Балтийских стран ЕС по трем линиям взаимодействия: трансграничные программы (*cross-border cooperation programme*), наднациональные программы (*transnational cooperation programme*) и межрегиональные программы сотрудничества (*interregional cooperation programme*) (см. табл. 3.2).

Таблица 3.2. Трансграничное сотрудничество по удалению «горячих точек»

Государства	Географическое расположение и номер в списке «горячих точек» ХЕЛКОМ	Источник(и) загрязнения	Название проекта
Эстония/Латвия	Рижский залив (№ 37)	Нет точных данных	Программа «Эстония–Латвия» 2007–2013 гг.
Чехия/Польша	Верхний бассейн р. Одра (№ 111)	Стоки горнодобывающих предприятий	Программа «Польша–Чехия» 2007–2013 гг.
Литва/Россия	Куршский залив (№ 66)	Сточные воды р. Неман	ARTWEI (часть программы «Южная Балтика»)
Россия/Польша	Вислинский залив (№ 73)	Сточные воды р. Преголя	ARTWEI
Польша/Германия	Щецинская лагуна (№ 113)	Стоки промышленных предприятий г. Щецина	ARTWEI
Дания/Швеция	Пролив Эресунн (№ 123–125)	Сельскохозяйственные стоки	ARTWEI
Финляндия/Германия/			

Государства	Географическое расположение и номер в списке «горячих точек» ХЕЛКОМ	Источник(и) загрязнения	Название проекта
Латвия/Литва/ Беларусь	Реки Неман (Брест–Барановичи–Гродно–Каунас № 51, 61, 93) и Западная Двина (Витебск–Даугавпилс № 46–47)	Стоки промышленных предприятий и местные водоканалы	PRESTO

Источник: European Territorial Cooperation. Доступно на сайте: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm.

Характер трансграничного сотрудничества в вопросах природоохранной политики выразился прежде всего в степени интенсивности и эффективности контактов между разными сторонами. «Прогрессивная» граница теперь закрепляет не столько собственно государственную границу, по обе стороны которой осуществляется сотрудничество, сколько разницу в политике и целях стран-членов ЕС (или всего Европейского Союза) и их соседей. Например, проект «Укрепление целостности окружающей среды трансграничных переходных вод в районе Южной Балтики» (*ARTWEI*), реализуемый на пограничных территориях Литвы, России, Польши, Германии, Дании и Швеции, сталкивается с трудностями по согласованию целей по причине неучастия России в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). Большой проблемой для осуществления подобных проектов является и необязательность для соседних стран с ЕС, таких как Россия, Беларусь и Украина, выполнения Рамочной водной директивы ЕС, устанавливающей жесткие параметры по очистке сточных вод.

Сглаживание подобных различий страны ЕС видят именно в развитии трансграничных проектов, которые помогают соседним странам реконструировать или построить очистные сооружения для снижения транснациональной биогенной нагрузки на водосборный бассейн Балтийского моря (*ARTWEI*). С 2007 г. в различных частях Балтийского региона началась реализация таких программ. После того как в 2010 г. проект *ARTWEI* был запущен, в июне 2011 г. начался масштабный трансграничный проект *PRESTO* по внедрению технологий очистки вод не только в Латвии и Литве, но и в Беларуси, которая, не являясь ни членом ХЕЛКОМ, ни ЕС, тем не менее вносит свой ощутимый «вклад»

в эвтрофикацию Балтийского моря. Реки Западная Двина и Неман, протекающие в том числе по Беларуси, сильно загрязнены, и требуются комплексные меры транснационального характера для улучшения качества воды двух приграничных рек (*PRESTO*).

Однако даже самое успешное трансграничное сотрудничество имеет свои ограничения. Поэтому оценивать масштабы такого сотрудничества нужно, опираясь не только на то, что необходимо сделать для решения проблемы, но и понимая, что точно не может быть реализовано участвующими сторонами в существующих условиях. Ограниченность возможностей проистекает из отличий в экономическом развитии стран и регионов, различной законодательной базы в отношении природоохранной политики, разном понимании общих ценностей и приоритетов и т.д. (Roginko 1996; Darst 2001; Auer, Nilenders 2002). Разработчики ПДБМ, поставив перед странами ХЕЛКОМ амбициозную цель восстановления надлежащего экологического состояния морской среды Балтийского моря до 2021 г., уже сейчас сталкиваются на практике с серьезными институциональными ограничениями, которые не позволяют говорить о скором выполнении задач, необходимых для создания общего природного пространства (Pihlajamäki, Tynkkynen 2011: 123–124).

В самый разгар споров о прокладке трубопровода «Северный поток» страны ЕС осознали важность решения экологических проблем в увязке с безопасностью Балтийского моря. В 2008 г. по инициативе Швеции и Финляндии состоялась первая встреча будущих участников организации «Сотрудничество по наблюдению за поверхностью Балтийского моря» (*Sea Surveillance Co-Operation Baltic Sea, SUCBAS*). В 2009 г. в организацию вошли все балтийские страны-члены ЕС, озабоченные проблемой охраны Балтийского моря. Сотрудничество по мониторингу ситуации на Балтике и обмену информации с самого начала носит ярко выраженный военно-стратегический характер (Göthe 2011: 106–107). Само появление такой организации связано с ростом осознания рисков, возникающих при интенсивном использовании Балтийского моря как транспортного и энергетического маршрута. Однако полноценная интегрированная морская политика в регионе невозможна без участия России, которая не является членом Сотрудниче-

ства. Тем не менее Москва пока не планирует налаживать диалог по проблемам безопасности моря с новой организацией, предпочитая взаимодействие в рамках двухстороннего стратегического партнерства ЕС—Россия или прямые двухсторонние контакты с соседними государствами.

Таким образом, можно провести еще одну «прогрессивную» границу, разделяющую балтийские страны ЕС и Россию. Страны, входящие в организацию Сотрудничества, несмотря на международные противоречия, прилагают усилия для возникновения общего пространства, в то время как Россия, признавая себя частью Балтийского региона, предпочитает действовать как независимый и обособленный игрок. В этом случае «прогрессивной» границей является разница во взгляде на сотрудничество. Обе стороны, как Россия, так и ЕС, прежде всего отстаивают свои собственные интересы. Разница в том, что члены Европейского Союза делают это в том числе в рамках активного регионального сотрудничества, декларируя общие принципы и приоритеты развития Балтийского региона.

Глава 3.2. Социетальное измерение трансграничного сотрудничества: роль и значение времени и пространства при решении экологических проблем Балтийского моря

Совместное управление общими акваториями является непростой задачей для соседних государств и муниципалитетов. Более развитые в экономическом отношении страны Балтийского региона, успешно внедрившие высокие стандарты экологической безопасности, тем не менее не могут избавиться от негативного воздействия со стороны постсоциалистических стран, территория которых была и во многом остается источником загрязнения для всего моря в целом. Это приводит к известному эффекту, когда от загрязнения в общем бассейне в большей степени страдает та территория, которая расположена ниже по течению (Chubarenko 2008; Lunden 2004: 32–33)³⁸.

Зачастую это оказывает отрицательное воздействие не только на экологическое состояние всего моря, но и ведет к значительному экономическому ущербу. Преодоление негативных последствий деградации природы на экономику региона Балтийского моря является важной причиной, по которой страны развивают трансграничное сотрудничество. После первых совместных действий в рамках БСП (1993–2003), взаимодействие по удалению «горячих точек» в странах ЕС было продолжено под эгидой «Программы региона Балтийского моря», первоначально рассчитанной на 2007–2013 гг. Как будет показано ниже, разнообразные природоохранные проекты нацелены как на преобразование транс-

³⁸ Например, бассейны двух основных рек Калининградской области Неман и Преголя простираются также на территорию Литвы и Польши, входящих в состав ЕС, и Беларуси, не являющейся членом ЕС.

граничного водного пространства, охватывающего территорию более чем двух государств, так и на выработку многоуровневого управления в сфере морского пространственного планирования. Все эти программы сотрудничества разрабатываются и выполняются в условиях ограниченного временного горизонта. После единогласного одобрения балтийскими странами ПДБМ международное сотрудничество по защите Балтийского моря приобрело четкую перспективу: к 2021 г. страны региона должны завершить свои национальные мероприятия по улучшению экосистемы Балтики. Соответственно, международные программы трансграничного сотрудничества по управлению общими водными ресурсами также рассчитаны на ограниченную временную перспективу — 6–7 лет. В течение этого времени предполагается модернизировать инфраструктуру водоканалов бывших советских республик для достижения поставленных ХЕЛКОМ целей в установленные сроки.

В данной главе будет рассмотрена пространственно-временная перспектива трансграничного экологического сотрудничества по защите Балтийского моря³⁹. Пространство (где) и время (когда) как описательные константы всегда имели ключевое значение для исследователей химического загрязнения Балтийского моря. Однако после того, как загрязнение природы Балтийского моря стало частью международной политики, пространство и время получили новое измерение — социетальное. Пространство Балтийского моря было осмыслено как объект, подлежащий трансформации, а время стало восприниматься как один из ключевых ресурсов, требуемых для осуществления намеченных планов. Начиная с 1990-х гг. пространственное планирование получило большое значение в общеевропейской политике как инструмент по развитию территорий и их социально-экономического потенциала. Для Балтийского региона таким инструментом является стратегия «Видение

³⁹ Сама идея объединить время и пространство в одно понятие для рассмотрения социальных процессов появилась в географии в 1960–1970-е гг. Первоначально это направление развивалось как исследование тела человека, помещенного во время и пространство, чтобы понять роль различных ограничений, оказывающих влияние на его деятельность (Hägerstrand 1975). Впоследствии инновационный подход Т. Хэгерстранда получил развитие в работах Э. Гидденса и А. Келлермана, которые изучали совмещение времени и пространства в современном западном обществе (Giddens 1984; Kellerman 1989).

и стратегии вокруг Балтийского моря» (VASAB). Принимая во внимание, что данная стратегия охватывает широкий круг вопросов, связанных с преобразованием балтийского пространства, мы исследуем исключительно управление экологическим пространством Балтийского моря, а также каким образом в Европейском Союзе учитывается фактор времени при реализации экологического сотрудничества между странами Балтийского региона.

Природоохранная политика ЕС и формирование общего экологического пространства

Как было показано в главе 2.2, европейское водное законодательство нацелено на формирование единого общеевропейского пространства, где речные и морские воды не страдают от сильного загрязнения. Другими словами, директивы Европейского Союза побуждают всех заинтересованных акторов взаимодействовать на различных уровнях — от наднационального до локального — для достижения провозглашенных целей (Lundqvist 2004b; Kern, Löffelsend 2008). Вода выступает в качестве связующего звена между непосредственными участниками, вовлеченными в процесс пространственного преобразования «горячих точек». Пространственное преобразование является объектом административного управления, которое координирует водную политику на основе четко выстроенной иерархии (*рис. 4*). Рамочные директивы по воде и морской стратегии определяются Европейским Союзом, то есть на наднациональном уровне, находясь, таким образом, на вершине иерархии. Ниже, на национальном (государственном) уровне страны ЕС должны разработать и воплотить в жизнь планы управления речными бассейнами. При наличии общих акваторий с соседними государствами страны должны предусмотреть совместную деятельность по речному менеджменту. Чтобы создать здоровую экосистему, свободную от вредного воздействия азота и фосфора, государственные морские границы и водосборный бассейн размежевываются как биосоциальные пространства, где намечается активное приграничное взаимодействие (см. Nilsson, Langaas 2006; Mednis et al. 2011).

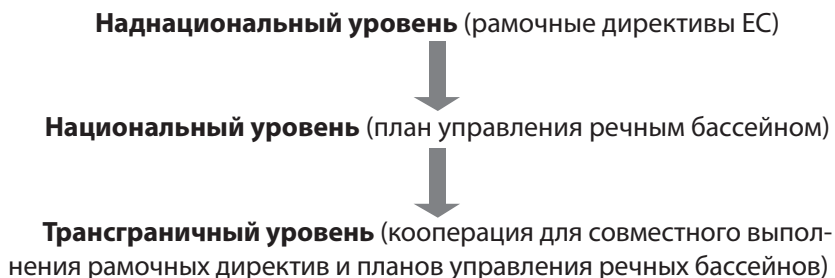


Рисунок 4. Иерархия управления водной политикой в ЕС.

Восприятие «горячих точек» в качестве угрозы устойчивому развитию региона Балтийского моря сформировало новый взгляд на экологическое пространство. Теперь оно понимается как динамичная реальность, меняющаяся во времени. «Горячие точки» конструируют специфическое единство пространства и времени, где время используется как ключевой ресурс для моделирования пространства (см.: Kellerman 1989: 28; VASAB). При этом пространство рассматривается как политико-социальный объект, который может и должен быть подвергнут трансформации. На практике это преобразование лишь части территории, чаще всего социально или экологически проблемной. В идеале, однако, предполагается, что такая трансформация должна быть тотальной, поскольку каждый элемент планирования (сельское хозяйство, энергетика, морское сообщение, городское развитие и т.д.) может оказывать негативное воздействие на окружающую среду.

Новые практики обращения с окружающей средой ведут к пространственно-временной спецификации экологической политики на всех юрисдикциях многоуровневого управления (надгосударственный, региональный, государственный, муниципальный, трансграничный). Поскольку удаление «горячих точек» требует взаимодействия самых разных акторов, все заинтересованные стороны используют многоуровневое управление для разделения ответственности и полномочий, чтобы в конечном счете сократить разрыв между соседними странами или муниципалитетами на приграничной территории (ARTWEI; Sharing Borders – Growing Closer 2012). Другими словами, общий интерес к трансгранично-

му взаимодействию проистекает из регионального неравенства, которое устанавливает различия в выполнении стратегических целей рамочных директив ЕС.

Документ «Видение и стратегия в отношении Балтики в долгосрочной перспективе», одобренный на Седьмой балтийской конференции министров, отвечающих за пространственное планирование и развитие, определил три основные линии разделения в Балтийском регионе. Во-первых, это разделение между Востоком и Западом. После окончания холодной войны страны Балтийского региона до сих пор различаются по уровню благосостояния и способности к инновационной деятельности. Во-вторых, речь идет о разделении между Севером и Западом. Различие происходит из-за разницы в климатических условиях, что сказывается на плотности населения и развитии инфраструктуры. Наконец, важную роль играет разделение между городом и деревней. Оно отражает разницу в перспективах развития и структурном отличии экономик, что влияет на масштабы и пути решения таких проблем, как структура безработицы и маршруты миграций (Submarine Compendium 2012: 29–31).

Именно непреодоленный разрыв между Востоком и Западом является стимулом для развития трансграничного сотрудничества по удалению горячих точек в Балтийском море, в то время как две другие разделительные линии относятся к разрывам в социально-экономической сфере прежде всего в странах ЕС. Иерархия в первом случае проявляется в таких вопросах, как уровень институционального развития, способность привлечь инвестиции и индекс общественного внимания к экологическим проблемам (VanDeveer, Dabelko 2001; Hermanson 2008). Следовательно, разделение на Восток и Запад обнажает различие в таких аспектах, как степень вовлеченности в экологический активизм и участие в политической деятельности, связанной с решением проблем окружающей среды (то есть «зеленая политика») (Joas, Jahn, Kern 2008b: 216–217).

Данное различие является центральной проблемой устойчивого развития в регионе Балтийского моря. Бывшие социалистические страны располагают скромными ресурсами для решения своих экологических проблем. Причем речь здесь идет не столько

о различиях в стандартах национального богатства (за 2000-е гг. ВВП России вырос в несколько раз), сколько о хронических трудностях, связанных с недостаточным развитием человеческого потенциала, организационной скоординированности различных акторов, а также о качестве институциональных реформ в странах Восточной Европы. В 1990-е гг., когда экологические движения в Литве, Латвии, Эстонии и Польше только набирали силу, влиятельные экологические организации в Германии и Северных странах уже достигли серьезного институционального влияния на внутреннюю политику своих государств (Kontio, Kuitto 2008).

Чтобы сгладить существующее различие, Европейский Союз активно содействует развитию трансграничного сотрудничества в рамках «Программы региона Балтийского моря, 2007–2013», являющейся в том числе частью Европейской политики соседства. Три из четырех приоритетов Программы направлены на создание общего социетального пространства, в котором сама его организация побуждала бы акторов генерировать новые образцы устойчивого развития для поддержания безопасной окружающей среды (см. табл. 3.3).

Кроме того, эти проекты напрямую связаны с действующими рекомендациями ХЕЛКОМ по защите окружающей среды Балтийского моря. Например, задача проекта *PartiSEAпате* — связать воедино природное и государственное пространства, чтобы сформировать «общее пространство на панбалтийском уровне» (Baltic Sea Region Programme 2012: 34). Данная цель работает на выполнение странами Балтийского региона рекомендации 28Е/9 («разработка принципов широкомасштабного морского пространственного планирования в районе Балтийского моря»).

Проекты *BSR Innoship* и *CleanShip* иницированы в рамках политики ХЕЛКОМ по предотвращению загрязнения с судов (ст. 8 Хельсинкской конвенции 1992 г.). Одной из их задач является целенаправленная работа по выполнению рекомендации 28Е/13, принятой ХЕЛКОМ в 2007 г., — «Введение экономических стимулов в качестве дополнения к существующим правилам по сокращению выбросов с судов» (см. Приложение 1).

В рамках совместных действий по сохранению природы и биоразнообразия (ст. 15 Хельсинкской конвенции 1992 г.) запу-

щено самое большое количество проектов (*BERAS, Baltic Deal, SUBMARINER, PRESTO*). Все они нацелены на выполнение значительного количества рекомендаций, принятых ХЕЛКОМ уже в XXI в. (см. табл. 3.3).

Таблица 3.3. Природоохранные проекты «Программы региона Балтийского моря» (2010–2014)

Проект и его сроки	Страны-участницы	Цель	Рекомендации ХЕЛКОМ*
BSR InnoShip (сотрудничество в регионе Балтийского моря для снижения объема эмиссий от кораблей и портов): октябрь 2010 г. – сентябрь 2013 г.	Дания/Эстония/ Финляндия/Германия/ Латвия/ Литва/ Норвегия/ Польша/ Швеция	Стать модельным регионом по экологически чистому судоходству; сократить использование опасных веществ	17/1, 24/8, 25/7, 28Е/13
CleanShip (чистое судоходство в Балтийском море): сентябрь 2010 г. – сентябрь 2013 г.	Дания/Эстония/ Финляндия/ Германия/Латвия/ Литва/ Норвегия/Польша/ Швеция	Стать модельным регионом по экологически чистому судоходству; сократить использование опасных веществ	17/1, 24/8, 25/7, 28Е/13
BERAS (использование в регионе Балтийского моря экологически чистого сельскохозяйственного производства, включающего переработку продукции и отходов): сентябрь 2010 г. – август 2013 г.	Беларусь/Дания/ Эстония/ Финляндия/Германия/ Латвия/Литва/ Польша/ Швеция	Снижение поступления биогенных веществ в Балтийское море до приемлемого уровня	24/3, 28Е/6
Baltic Deal (внедрение лучших сельскохозяйственных практик): сентябрь 2010 г. – август 2013 г.	Дания/Эстония/Финляндия/Латвия/Литва/ Польша/Швеция	Снижение поступления биогенных веществ в Балтийское море до приемлемого уровня	24/3, 28Е/6
SUBMARINER (устойчивое использование ресурсов Балтийского моря): сентябрь 2010 г. – август 2013 г.	Дания/Эстония/ Финляндия/Германия/ Латвия/ Литва/Польша/ Швеция	Снижение поступления биогенных веществ в Балтийское море до приемлемого уровня; сохранение биоразнообразия	21/3, 21/4, 25/4
BALTADAPT (стратегия адаптации к изменению климата в Балтийском регионе): сентябрь 2010 г. – август 2013 г.	Дания/Эстония/ Финляндия/Германия/ Латвия/Литва/Швеция	Адаптация и смягчение климатических изменений	23/10, 25/1
PRESTO (проект по сокращению эвтрофикации Балтийского моря): сентябрь 2010 г. – март 2014 г.	Беларусь/Финляндия/ Германия/Латвия/ Литва	Снижение поступления биогенных веществ в Балтийское море до приемлемого уровня	28Е/5

Проект и его сроки	Страны-участницы	Цель	Рекомендации ХЕЛКОМ*
PartiSEApate (многоуровневое управление в области морского пространственного планирования): июнь 2012 г. – декабрь 2014 г.	Германия/Латвия/ Литва/Польша/ Швеция	Стимулирование планирования морского пространства в странах Балтийского моря и разработка общего подхода к трансграничному сотрудничеству	28Е/9

* Описание рекомендаций см. в Приложении 1.

Источник: Baltic Sea Region Programme, 2007–2013. Доступно на сайте: http://eu.baltic.net/Approved_projects.4589.html; Baltic Sea Region Programme (2011); Baltic Sea Region Programme (2012).

Социетальное время и управление экологическими проблемами Балтийского моря

Одним из главных ресурсов трансформации окружающей среды Балтийского моря является социетальное время. Оно отличается от календарного прежде всего своей направленностью. По мнению социального географа А. Келлермана, социетальное время есть «время общества», оно не сводимо только к «совокупности времени всех лиц, находящихся в определенном социальном контексте» (Kellerman 1989: 101). Социетальное время в отличие от времени индивида живет настоящим, чтобы планировать будущее. Основное различие между социетальным временем и индивидуальным — масштаб перспективы.

В отличие от индивидуального времени, социетальное всегда смотрит в будущее. Социетальное — время стратегическое. Оно указывает на определенный срок в будущем, к которому нужно решить проблему, прежде чем реализуется риск катастрофы или неблагоприятного развития событий (Beck 2006: 333–334). В случае с Балтийским морем риск проявляется в разрастании негативных последствий загрязнения для всех стран водосборного бассейна Балтийского моря и их соседей. Таким образом, социетальное время необходимо для реализации Плана действий по Балтийскому морю, рассчитанного до 2021 г. Основная проблема заключается в том, что календарное время является общим для всех стран, хотя они обладают различным потенциалом для выполнения требования ПДБМ.

Главное отличие состоит в способности акторов использовать отведенное время для решения поставленной проблемы — в первую очередь для строительства очистных сооружений. Ландшафт социетального пространства, который образуют заинтересованные акторы, может как препятствовать, так и помогать в достижении поставленных задач (см., например, отличия в выполнении ПДБМ по субъектам РФ в главе 3.3).

Социетальное время, используемое для выполнения намеченных целей, соотносится с различными юрисдикциями многоуровневого управления. Конечные даты (дедлайны) образуют «прогрессивную границу», где разделение связано с восприятием и использованием социетального времени. Как и в случае с преобразованием пространства Балтийского моря, социетальное время организуется в соответствии с иерархическим порядком. Эта иерархия выстроена в соответствии с основными юрисдикциями многоуровневого управления — надгосударственная, государственная, региональная и местная юрисдикции (Hooghe, Marks 2003: 234). Уровни социетального времени встроены в вертикаль многоуровневого управления. В *таблице 3.4* показано, что плотный график по реализации природоохранных целей опирается на ведущую роль ХЕЛКОМ и Европейского Союза, директивы и планы которых определяют сроки выполнения государственных и муниципальных обязательств. Эти сроки являются обязательными для стран-членов ЕС, за исключением финальной даты — 2021 г., установленной ХЕЛКОМ. Тем не менее 2021 г. осознается участниками ПДБМ как итоговое время, к которому они должны выполнить все цели рамочных директив ЕС в промежутке между 2015 и 2020 гг. Поскольку эти цели совпадают с временными рамками ПДБМ, стратегия ХЕЛКОМ, по сути, разделяется всеми странами Балтийского региона, среди которых не все обязаны следовать директивам ЕС.

Таблица 3.4. Временная последовательность достижения целей по защите Балтийского моря

Уровень	Рамочный документ	Конечная дата
Региональный (ХЕЛКОМ)	План действия по Балтийскому морю	2021 г.

Уровень	Рамочный документ	Конечная дата
ЕС	Стратегия ЕС для региона Балтийского моря: – Рамочная директива ЕС по воде – Рамочная директива ЕС по морской стратегии	2015 г. 2020 г.
Государственный (национальный)	Национальный план действий по Балтийскому морю	2016 г. (I); 2020 г. (II)
Муниципальный	Рамочные директивы ЕС и/или Национальный план действий	2015 г.

Региональный уровень. Он объединяет вокруг ХЕЛКОМ всех заинтересованных акторов, принимающих участие в защите экологии Балтийского моря. На этом уровне формируется общая региональная идентичность стран, входящих в водосборный бассейн Балтийского моря. Благодаря ХЕЛКОМ вырабатываются способы взаимодействия между всеми государствами региона и определяются общие рамки сотрудничества. На сегодняшний день ПДБМ является определяющей стратегией для действий на остальных уровнях, ответственных за реализацию плана.

Уровень ЕС. Здесь политики и эксперты определяют перспективы социетального времени в сфере природоохранной политики Европейского Союза. Посредством рамочных директив ЕС устанавливает четкие даты, к которым должны быть выполнены необходимые мероприятия по внедрению высоких экологических стандартов. В сфере водной политики этот горизонт простирается на временной отрезок между 2015 и 2020 гг. Для выполнения требований Директив на пограничных территориях со странами, не входящими в ЕС, балтийские государства-члены при поддержке Брюсселя реализуют различные трансграничные проекты с Россией, Беларусью и Украиной. Их целью является сокращение биогенной нагрузки на водосборный бассейн Балтийского моря в этих странах. Успех сотрудничества в рамках Европейской политики соседства или Программы партнерства Северного измерения (ППСИ) зависит не только от щедрого финансирования со стороны ЕС, но и от координации социетального времени, необходимого постсоветским странам для выполнения ПДБМ.

Государственный уровень. Для достижения общих целей к намеченной дате все страны Балтийского региона разработали Национальные планы действий, которые были обнародованы в 2010 г. на министерской встрече ХЕЛКОМ в Москве. Чем больше рекомендаций ХЕЛКОМ сумела выполнить страна к этому времени, тем большим социетальным временем она располагает для выполнения оставшихся рекомендаций по защите Балтийского моря. Для стран с развитой капиталистической экономикой (Германия, Дания, Швеция, Финляндия) главной проблемой является не столько внедрение инноваций, сколько уменьшение вредных выбросов в море на основе консенсусных решений между различными акторами. Теоретически такие решения должны устраивать как государство и экологические НПО, так и экономические интересы частного бизнеса. Тем не менее на практике жесткие требования, разработанные ХЕЛКОМ, являются полезными для окружающей среды, но объективно ухудшают конкурентоспособность отдельных секторов экономики и прежде всего сельского хозяйства (Schönach 2011: 93–94, 99).

Муниципальный уровень. С определенными трудностями в координации национальных планов действия акторы сталкиваются на муниципальном уровне. В данном случае восприятие и осознание социетального времени отличается от двух предыдущих уровней. Поскольку каждый национальный план действия имеет свои конкретные сроки, к которым предполагается завершить все необходимые мероприятия, муниципалитеты должны первыми отчитаться о снижении выбросов азота и фосфора до приемлемого уровня. Несмотря на большую вариативность национальных планов, 2015 г. является конечной датой для всех стран ЕС, когда должна быть завершена реконструкция очистных сооружений на муниципальном уровне (там же: 26, 58, 76). Соответственно, муниципалитеты, заинтересованные в осуществлении рекомендаций ХЕЛКОМ, могут испытывать трудности от жестких ограничений по использованию социетального времени, что на практике означает наличие меньшего временного горизонта для реализации требований ХЕЛКОМ. Другими словами, муниципалитеты должны выполнить предписания национальных планов действий ранее 2020 г.

Использование социетального времени сопряжено с различного рода ограничениями экономического, инфраструктурного, политического планов. Например, политическое устройство России характеризуется сильной зависимостью регионов от федерального центра в вопросах использования средств федеральных целевых программ⁴⁰. Поскольку субъекты РФ зачастую неспособны эффективно использовать отведенное время для реконструкции очистных сооружений, проблема надлежащего освоения целевых инвестиций, получаемых российскими городами от международных финансовых организаций, продолжает оставаться актуальной (VanDeveer, Dabelko 2001; Nechiporuk, Nozhenko, Belokurova 2011: 54).

С 2007 г. на уровне муниципалитетов реализуется большое количество трансграничных проектов, направленных на защиту окружающей среды Балтийского моря. Этот уровень подразумевает прежде всего развитие согласованного взаимодействия между двумя и более государствами⁴¹. Главной проблемой совместных трансграничных проектов, реализуемых странами ЕС и Россией, считаются административно-политические отличия, которые препятствуют достижению одинаковых результатов к общему сроку. Это особенно заметно при взаимодействии соседних муниципалитетов. Например, из-за административно-правовых различий на локальном уровне кооперация Калининградской области с соседними муниципалитетами Польши была успешной по очень узкому кругу совместных проблем, прежде всего касающихся ГИС картографирования южно-восточной части Балтийского моря (Domnin, Domnina, Chubarenko 2013). Еще одним показательным примером неотлаженного взаимодействия между приграничными муниципалитетами является реализация проекта «Эмайыги—Псков», целью которого служит реконструкция водоканалов в населенных пунктах, расположенных вблизи российско-эстонской границы⁴². Очистные сооружения Пскова, включенные

⁴⁰ Подробнее см. раздел, посвященный случаю Калининградской области в главе 3.3.

⁴¹ Например, трехсторонние проекты ЭСТЛАТРУС и ARTWEI (см.: <http://www.estlatrus.eu/> <http://www.balticlagoons.net/artwei/>).

⁴² Полное название проекта – Water Management Project of Peipsi, Pihkva, Lämmijärve, Saadjärve and Veskijärve Lakes (Управление водными ресурсами озер Псковское, Чудское, Теплое, Саадьярве и Вескиярве). Информация о проекте: <http://www.estlatrus.eu/eng/projects/1653>. Кроме того, в 2003–2006 гг. была реализована трансграничная «Программа

в Национальный план действия по Балтийскому морю, так и не были модернизированы к 2014 г., в то время как эстонская сторона успешно вводит в строй малые очистные сооружения (см.: Улучшено качество воды...; Камалягин 2014).

Невысокая эффективность деятельности российских регионов при реализации трансграничных проектов объясняется тем, что как субъекты РФ, так и муниципалитеты не являются полноценными участниками в реализации Национального плана действий по Балтийскому морю. Помимо административных и финансовых ограничений в российских регионах по-прежнему актуальна проблема непрозрачного выбора подрядчиков, что ведет зачастую к некачественному строительству очистных сооружений и задержкам по окончательным срокам их ввода в эксплуатацию.

управления Чудским озером» при финансовой поддержке «Программы развития Организации Объединенных Наций» / Глобального экологического фонда (ПРООН/ГЭФ). Информация о проекте: http://cbc-center.org/?page_id=170. О работе российско-эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод см.: Ланко Д. (2013).

Глава 3.3. Наведение мостов: трансграничное сотрудничество стран ЕС и России по удалению «горячих точек» водосборного бассейна Балтийского моря в 2005–2013 гг.

Ввод в действие Юго-Западных очистных сооружений в 2005 г. стал первым успешным примером трансграничного сотрудничества по защите Балтийского моря в рамках политики «Северного измерения». За этой реконструкцией должны были последовать другие проекты, целью которых являлось снижение негативного воздействия антропогенного загрязнения на Балтийское море. Как отмечалось в главе 2.2, с начала 2000-х гг. взаимодействие Европейского Союза и России по решению общих экологических проблем Северо-Западного региона осуществлялось по линии Программы партнерства Северного измерения (ППСИ). «Экологическое окно» Северного измерения предполагало дальнейшую реализацию совместных проектов, которые бы позволили удалить «горячие точки» из списка ХЕЛКОМ в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях.

В этой главе речь пойдет о политике Российской Федерации по удалению «горячих точек» в 2005–2013 гг., в период, когда почти весь Балтийский регион являлся частью Европейского Союза. Новые реалии побуждали Европейский Союз гармонизировать свою политику со странами, не вошедшими в ЕС, но являющимися частью водосборного бассейна Балтийского моря. В числе проектов первой очереди ППСИ, ЕС и России предстояло осуществить несколько совместных природоохранных проектов, выполнение которых должно было улучшить состояние Балтийского моря (см. табл. 3.5).

Таблица 3.5. Проекты первой очереди ППСИ

Название	Донор/кредитор	Состояние
Юго-Западные очистные сооружения Санкт-Петербурга	СИДА, ДЕПА, СИБ, ЕБРР, НЕФКО, фонд Нурминена	Завершено в 2005 г.
Строительство комплекса защитных сооружений Санкт-Петербурга от наводнений	ЕБРР	Завершено в 2011 г.
Завод по сжиганию осадков на Северной станции аэрации в Санкт-Петербурге	СИБ	Завершено в 2010 г.
Проект прекращения прямого сброса стоков в реку Неву	СИБ	Близится к завершению
Программа природоохранных инвестиций для Ленинградской области	СИБ, НЕФКО	На стадии реализации (строятся очистные сооружения в Гатчине, построены очистные сооружения в Сосновом Бору)
Организация сбора и удаления твердых отходов в Калининграде	СИБ	В процессе подготовки
Проекты реконструкции систем централизованного теплоснабжения в Калининграде	ЕБРР	Реконструкция ведется
Проект модернизации системы городского водоснабжения	ЕБРР	Строительство ведется

Источник: Мост (2012) Каталог сотрудничества Европейского Союза и России в Северо-Западном регионе. ЦЕИ – Центр ЕС.

Как видно из *таблицы 3.5*, модернизация объектов проходит с различной скоростью. В Петербурге удалось достичь заметных успехов в реконструкции очистных сооружений и удалении подточек ХЕЛКОМ. В Ленинградской и Калининградской областях до начала 2010-х гг., наоборот, не получилось ликвидировать ни одну из «горячих точек». Лишь несколько лет назад в этих субъектах РФ была начата модернизация очистных сооружений и было проведено детальное обследование главных источников загрязнения Балтийского моря (Отчет по проекту BASE 2013). Таким образом, с 2005 г. и по сегодняшний день «прогрессивная» линия в России проходит между регионами и предприятиями, которые не только получили финансирование международных финансовых организаций на реконструкцию очистных сооружений, но и добились осязаемых успехов по удалению «горячих точек». Такой «прогрессивный» водораздел мы можем обнаружить между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью, а также между водоканалами Санкт-Петербурга и Калининграда.

План действий по Балтийскому морю и Россия: определение объемов обязательств по защите Балтики⁴³

Скромные достижения России по эффективному исполнению рекомендаций ХЕЛКОМ объясняются прежде всего отсутствием на протяжении длительного времени федерального министерства, отвечающего за проведение экологической политики. Собственно выделение экологии в отдельную сферу государственного управления произошло только в позднесоветский период. В марте 1988 г. указом Президиума Верховного Совета РСФСР был создан Государственный комитет РСФСР по охране природы, который просуществовал до июля 1990 г. Данная структура была преобразована в Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию (Госкомэкология), просуществовавший до очередного изменения системы федеральных органов исполнительной власти в июле 1991 г. Вместо него было создано Министерство экологии и природопользования РСФСР, преобразованное меньше чем через год в Министерство экологии и природных ресурсов РФ. Еще через год данное министерство было преобразовано в Министерство окружающей среды и природных ресурсов РФ и просуществовало в таком виде до августа 1996 г. В это время произошла очередная реорганизация, в результате которой были созданы две самостоятельные структуры — Государственный комитет РФ по охране окружающей среды и Министерство природных ресурсов РФ (см. табл. 3.6).

Частая реструктуризация ведомства, отвечающего за экологическую политику, а затем и полная его ликвидация негативно сказались на формулировании и реализации федеральной экологической политики. Правда, в течение 1990-х гг. данный фактор нивелировался тем, что с ноября 1991 по май 2000 г. не происходило смены руководителя органа исполнительной власти, отвечающего за вопросы экологии. Бессменным его руководителем являлся В. Данилов-Данильян.

⁴³ Часть текста этого раздела была подготовлена совместно с М. Ноженко (Центр Европейских исследований ЕУСПб) в рамках проекта «Улучшение социальных условий для охраны Балтийского моря» (грант РФФИ 08-06-92420-БОНУС_а) в 2010 г.

Таблица 3.6. Трансформация федеральных органов исполнительной власти РФ, отвечающих за экологическую политику

март 1988 г. – июль 1990 г.	Государственный комитет РСФСР по охране природы
июль 1990 г. – июль 1991 г.	Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию
июль 1991 г. – ноябрь 1991 г.	Министерство экологии и природопользования РСФСР
ноябрь 1991 г. – сентябрь 1992 г.	Министерство экологии и природных ресурсов РФ
сентябрь 1992 г. – август 1996 г.	Министерство окружающей среды и природных ресурсов РФ
август 1996 г. – май 2000 г.	Государственный комитет РФ по охране окружающей среды
август 1996 г. – май 2008 г.	Министерство природных ресурсов РФ
май 2000 г.	Упразднение Государственного комитета РФ по охране окружающей среды
май 2008 г. – по настоящее время	Министерство природных ресурсов и экологии РФ

Государственный комитет РФ по охране окружающей среды просуществовал до своей ликвидации в мае 2000 г., и на протяжении восьми лет на федеральном уровне не было ни одного органа исполнительной власти, отвечающего за экологическую политику. В этот период времени действовал лишь Общественный экологический совет при Министерстве природных ресурсов РФ.

В конце 2004 г. был принят закон «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ...», вступивший в силу с 1 января 2006 г. Однако содержание данного нормативного акта мало соответствовало его названию: всё расширение полномочий российских регионов свелось к выполнению ими ряда задач, которые определил и исполнение которых контролировал федеральный центр. При этом задачи были не выгодны, а, скорее, обременительны для регионов. В частности, статья 14 этого закона гласила, что «к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами в 2005 году самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (без субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов по осуществлению государственного экологического контроля за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от

форм собственности, находящимися на территориях субъектов Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю».

Таким образом, каждый субъект РФ должен был создать собственное подразделение в системе органов исполнительной власти, ответственное за осуществление экологического контроля. При этом финансирование данной деятельности было возложено исключительно на бюджеты субъектов РФ. В связи с этим в ряде регионов создание данных подразделений затянулось на несколько лет. В частности, в Калининградской области Служба по экологическому контролю и надзору начала функционировать лишь в 2009 г. В Ленинградской области это произошло несколько раньше: в самом конце декабря 2007 г. местное правительство одобрило постановление «Об утверждении Положения о комитете государственного контроля природопользования и экологической безопасности Ленинградской области»⁴⁴.

Также к середине 2000-х гг. в Правительстве РФ заговорили о необходимости воссоздания отдельного структурного подразделения, отвечающего за экологическую политику. В конце ноября 2005 г. заместитель министра природных ресурсов РФ В. Степанков заявил на заседании Общественного экологического совета при Министерстве природы о том, что его ведомство выступает за скорейшее создание Федерального агентства по охране окружающей среды. По его словам, к этому времени уже были подготовлены проекты указа президента РФ, постановлений Правительства РФ и другие документы, необходимые для создания агентства⁴⁵. Однако такое агентство так и не было создано. Только в мае 2008 г. Министерство природных ресурсов было преобразовано в Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Таким образом, по сути, произошло возрождение структуры, существовавшей до 1996 г.

Новое структурное преобразование министерства не означало радикального изменения курса в природоохранной политике

⁴⁴ См. официальный сайт Комитета государственного экологического надзора Ленинградской области – <http://eco.lenobl.ru/about/office>.

⁴⁵ См. официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ – <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=14975>.

государства. Вопросы экологии оказались на втором плане, что нашло свое отражение и в названии Министерства. С другой стороны, Россия отныне имела своего профильного представителя в ХЕЛКОМ. Создание нового министерства совпало с вступлением России в июле 2008 г. в должность председательствующей страны ХЕЛКОМ. Каждая из девяти стран занимает эту должность поочередно в течение двух лет. Председателем от России в 2008–2010 гг. был И. Майданов, директор департамента международного сотрудничества Министерства природных ресурсов и экологии РФ, в 2009–2011 гг. заместитель министра природных ресурсов и экологии.

Основной задачей России во время ее председательства в ХЕЛКОМ была разработка национальной программы мер по оздоровлению Балтийского моря. После утверждения ПДБМ Россия должна была разработать собственный план действия и представить его на министерской встрече ХЕЛКОМ в Москве в мае 2010 г. В национальном плане Россия должна была учитывать договоренности о распределении обязательств по сокращению сброса азота и фосфора в море. По предварительным подсчетам, Россия должна была сократить сброс азота на 6970 тонн, а фосфора — на 2500 тонн. В сентябре 2009 г. в Хельсинки Россия обнародовала свои обязательства по конкретным подбассейнам Балтийского моря, исходя из средних значений загрязняющей нагрузки за период с 1997 по 2003 г. (см. табл. 3.7). Такие снижения нагрузки на Балтийское море были признаны необходимыми для достижения хорошего экологического статуса Балтийского моря и экономически эффективными с точки зрения выполнения обязательств по ПДБМ.

Таблица 3.7. Обязательства России по сокращению биогенной нагрузки в 2009 г.

Подбассейн	Сокращение по азоту	Сокращение по фосфору
Финский залив	4145 тонн при общей нагрузке в 78 792 тонны	1661 тонна при общей нагрузке в 5302 тонны
Рижский залив	Нет	114 тонн фосфора
Собственно Балтийское море	2821 тонна при общей нагрузке в 10 594 тонны	724 тонны при общей нагрузке в 1266 тонн

Источник: Выполнение Плана действий по Балтийскому морю (ПДБМ) в Российской Федерации; сегмент эвтрофикации, точечные источники. Результаты проекта RusNIP (2010). С. 16.

В мае 2010 г. на международной конференции ХЕЛКОМ в Москве, на которой состоялись презентации национальных ПДБМ, Россия также представила «Национальную программу мер по оздоровлению и реабилитации экосистемы Балтийского моря». Согласно программе, Россия планирует решить проблему модернизации водоканалов и сброса сточных вод на территории водосборного бассейна Балтийского моря площадью более 300 тыс. кв. км, включающей Санкт-Петербург, Ленинградскую, Калининградскую, Новгородскую и Псковскую области, а также отдельные территории Республики Карелия и Вологодской области. Первоначальный объем финансирования программы на период с 2011 по 2020 г. составил 145 млрд рублей. Эта общая сумма распадается на три источника финансирования: 1) средства федерального бюджета (78 млрд рублей), 2) средства консолидированных бюджетов субъектов РФ (55 млрд рублей) и средства внебюджетных источников (12 млрд рублей).

Стратегической целью Программы является достижение 100% уровня очистки сточных вод к 2020 г., что предполагает уменьшение поступления азота в Балтийское море на 11 тыс. тонн и фосфора на 2 тыс. тонны (Министерство природных ресурсов и экологии РФ 2010). Программа содержит шесть ключевых направлений (эвтрофикация, вредные вещества, биоразнообразие и охрана природы, деятельность на море, мониторинг, повышение общественного сознания и экологическое образование). По каждому из этих направлений определены четкие параметры, по выполнению которых оценивается степень реализации Россией стратегических целей ПДБМ. Например, в рамках выполнения раздела «Эвтрофикация» запланировано строительство и реконструкция 274 муниципальных очистных сооружений и канализационных сетей; ликвидация прямых выпусков сточных вод в Санкт-Петербурге («горячая точка» ХЕЛКОМ № 18); возведение и модернизация 32 хранилищ для навоза и помета и 20 цехов по утилизации отходов животноводства.

Ликвидация опасных «горячих точек» запланирована и в рамках мероприятий, предусмотренных в разделе «Вредные вещества». Прежде всего Россия должна решить застарелую проблему реконструкции полигона опасных отходов ГУПП «Полигон Красный Бор», являющегося «горячей точкой» № 23 в списке ХЕЛКОМ (Tynkkynen 2008: 79). Другой насущной проблемой является реабилитация территории не-

фтебазы Государственного рыбного порта Калининграда («горячая точка» № 71). Раздел «Биоразнообразии и охрана природы» нацелен на развитие региональных и федеральных особо охраняемых природных территорий (ООПТ). В частности, для снижения антропогенного воздействия на бассейн Финского залива в Ленинградской области ведется подготовка по созданию ООПТ «Ингерманландский»⁴⁶.

Три других направления (деятельность на море, мониторинг, повышение общественного сознания и экологическое образование) также имеют значение для окончательного удаления российских «горячих точек». Важно отметить, что все эти направления активно реализовывались и до принятия национального плана. Так, ситуацию с загрязнением с судов отслеживает Департамент федеральной службы по надзору в сфере природопользования по СЗФО через специальные отделы надзора на море. Экологическим образованием, нацеленным на повышение уровня осведомленности о проблемах Балтийского моря, занимаются такие общественные организации, как «Друзья Балтики» в Санкт-Петербурге и «Калининградский областной детский центр экологического образования и туризма» в Калининграде.

Однако, несмотря на возросшую активность России в обсуждении природоохранных проблем Балтийского моря, выполнение национального плана в первые годы 2010-х гг. идет не теми темпами, которые были запланированы изначально (Министерство строительства Калининградской области 2013). Согласование Национальной программы мер не удалось провести быстро и оперативно на уровне федеральных министерств, что привело к переносу сроков модернизации водоканалов на региональном уровне⁴⁷. Далее будет рассмотрено выполнение обязательств России в трех прибрежных регионах — Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях. Именно в этих субъектах РФ успешная реализация Программы позволит добиться двух главных целей: снизить антропогенное воздействие на экосистему Балтийского моря и увеличить долю населения, имеющего доступ к современному централизованному водоотведению.

⁴⁶ Подробнее см. на сайте Балтийского фонда природы — <http://bfn.org.ru/Ingermanlandskiy.html>.

⁴⁷ См. сайт молодежной экологической организации «Друзья Балтики» — http://www.baltfriends.ru/events_20120224.

Выполнение Плана действий по Балтийскому морю: случай Санкт-Петербурга

С середины 2000-х гг. реконструкция и строительство очистных сооружений в Санкт-Петербурге стала приносить свои плоды. Уже в отчете ХЕЛКОМ 2004 г., посвященном положению «горячих точек» в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, отмечались позитивные изменения в снижении вредных выбросов по всем точкам Санкт-Петербурга (HELCOM 2004). С 2006 по 2013 г. благодаря деятельности ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» 16 подточек (из списка 18.1–18.19) и одна «горячая точка» (№ 22) были исключены из списка ХЕЛКОМ (см. Приложение 2).

В целом за период с 2005 по 2013 г. в Санкт-Петербурге сброс общего азота с очищенными муниципальными сточными водами сократился на 2911 тонн, сброс общего фосфора – на 1538 тонн (рис. 5). Такое значительное снижение биогенной нагрузки с очистных сооружений позволило к июню 2011 г. добиться выполнения новых рекомендаций ХЕЛКОМ по содержанию фосфора в общем сбросе сточных вод⁴⁸. Наконец, в октябре 2013 г. благодаря завершению строительства Главного коллектора Водоканал направлял на очистку 98,4% всех городских стоков (Защита Балтийского моря 2013).

Снижение нагрузки от азота и фосфора на водоемы Санкт-Петербурга

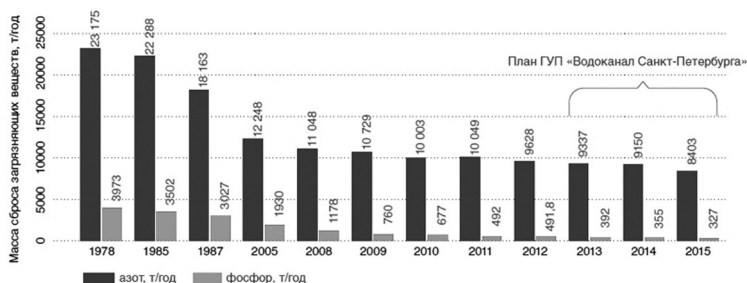


Рисунок 5. Снижение сбросов азота и фосфора с очищенными муниципальными сточными водами в водоемы Санкт-Петербурга, 1978–2015 гг.

Источник: Достижения Российской Федерации по выполнению Плана действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю (2013).

⁴⁸ Согласно требованиям ХЕЛКОМ, содержание фосфора в общем сбросе сточных вод города не должно превышать 0,5 мг/л.

Эксперты единодушны в позитивной оценке деятельности петербургского Водоканала. Прежде всего указывается на эффективное руководство предприятием, что считается главной причиной успешной модернизации канализационных сооружений: «Я думаю, что без Кармазинова (Ф.М. Кармазинов — генеральный директор ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга». — *Д. Н.*) ничего бы не получилось. Он, конечно, “мотор” всего этого дела» (интервью, НПО).

Тем не менее необходимо заметить, что успешная деятельность Водоканала стоит особняком, не получая должной поддержки со стороны других акторов, ответственных за защиту Балтийского моря. Одной из главных проблем, обесценивающей работу Водоканала, является практика несанкционированного сброса загрязняющих веществ в Неву и ее притоки многочисленными недобросовестными предприятиями. Хотя эти случаи расследуются и даже находятся виновные, до сих пор не существует эффективного надзора и мониторинга для предотвращения новых несанкционированных сбросов в невскую часть бассейна Балтийского моря (Беллона 2012: 174, 182—184).

В начале 2014 г. проблемой некачественной очистки стоков предприятиями озаботился и сам Водоканал. Там признали, что 80% сточных вод города проходят недостаточную очистку. Проблема упирается в отсутствие на промышленных предприятиях очистных сооружений, предназначенных для переработки стоков от производственных загрязнений — нефтяных, химических и тяжелыми металлами. Предприятия, направляющие сточные воды в Водоканал, не проводят их предварительной очистки, что является нарушением соглашения, по которому такая очистка осуществляется самими фирмами. В результате Водоканал получает грязные воды, которые еще до того, как поступить, должны пройти предварительную очистку (ИТАР-ТАСС 2014).

Проблема незаконных сбросов неочищенных вод напрямую связана с неразвитостью публично-правовой сферы в России. В отличие от собственников в западных странах, использующих общий природный ресурс к обоюдной выгоде (Мак-Эвой 1994; Остром 2010: 341—342), что в конечном счете позволяет предотвратить его полное истребление, в России незаконные сбросы по-

звolyют избежать расходов на строительство специальных сооружений по очистке или сэкономить на отчислениях Водоканалу. Таким образом, собственники, пользуясь общим ресурсом, думают не о его охране, а о своей выгоде. Сокращение издержек на экологическую безопасность позволяет оставаться бизнесу рентабельным (Рюмина 2009).

Выполнение Плана действий по Балтийскому морю: случай Ленинградской области

Ленинградская область является самым большим по территории из всех прибрежных субъектов РФ, имеющих выход к Балтийскому морю. Помимо ликвидации трех «горячих точек» область нуждается в массовой реконструкции малых и средних очистных сооружений. Лишь в 2010 г., после обнародования Национального плана действий, в Ленинградской области приступили к реконструкции и замене очистной инфраструктуры. Помимо большого количества объектов проблема усугублялась их сильной изношенностью. Считается, что не менее 70% очистных сооружений региона морально и физически устарели (47news 2010). Например, в населенных пунктах Ленинградской области численностью менее 10 000 человек планируется реконструировать 144 объекта водоотведения и очистки сточных вод (Достижения Российской Федерации... 2013). В крупных городах области (Выборг, Гатчина, Сосновый Бор, Тосно, Кировск, Сертолово и др.) также намечена реконструкция очистных сооружений. Большинство из них планируется выполнить в рамках Федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011–2017 гг., которая была одобрена Правительством Российской Федерации в декабре 2010 г. Она включает в себя программу «Чистая вода Ленинградской области на 2011–2017 годы», по которой уже ведется строительство в нескольких населенных пунктах региона (Усть-Луга, Тосно, пос. Тайцы). Кроме того, модернизация водно-коммунальной инфраструктуры была отмечена в качестве приоритета в двух других программах: Ведомственная целевая программа «Поддержка реформы жилищно-коммунального хозяйства Ленинградской области на 2008–2010 годы» и Долгосрочная целевая программа (ДЦП) «Социальное развитие села на 2009–2012 годы».

Как и Санкт-Петербург, города Ленинградской области являются партнерами международных финансовых организаций по выполнению проектов ППСИ. В начале 2010-х гг. было завершено несколько успешных международных проектов по реконструкции очистных сооружений. При финансовой поддержке НЕФКО весной 2013 г. закончились работы по модернизации станции очистки сточных вод в Сосновом Бору. Работа станции позволит сократить выбросы фосфора в Финский залив примерно на 22 тонны в год (НЕФКО 2013). Помимо НЕФКО финансирование строительства было обеспечено местным Водоканалом, муниципалитетом города (1,37 млн евро), Министерством окружающей среды Финляндии (500 тыс. евро) и ППСИ (680 тыс. евро).

Еще одним из ключевых проектов ППСИ для Ленинградской области по развитию трансграничного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды является Программа муниципальных экологических инвестиций. Она предполагает частичное финансирование международными донорами и кредиторами модернизации очистных сооружений в таких городах, как Гатчина (95 тыс. жителей), Кировск (26,5 тыс. жителей), Тихвин (58 тыс. жителей) и Пикалево (21 тыс. жителей). Однако на начало 2014 г. только Водоканал Гатчины подписал кредитное соглашение с НЕФКО о реконструкции местных очистных сооружений. В случае успешного выполнения проекта Гатчина сократит сбросы фосфора более чем на 25 тонн в год, а азота — на 42 тонны в год (Новости НЕФКО 2014: 5).

Наряду с функционированием устаревших очистных сооружений активное развитие сельского хозяйства Ленинградской области также существенно сказывается на загрязнении акватории Балтийского моря («горячая точка» № 24). Состояние и выявление актуальных «горячих точек», связанных с сельскохозяйственной деятельностью, было осуществлено в период с 2009 по 2012 г., когда при поддержке ЕС в прибрежных субъектах РФ реализовывался проект «Улучшение защиты Балтийского моря от основных угроз со стороны наземных источников загрязнения: БАЛТАЗАР». В рамках этого проекта были разработаны Технологические регламенты по обращению с навозом для животноводческих предприятий Ленинградской области. По его итогам

на девяти крупных предприятиях региона внедрены регламенты по переработке навоза (Достижения Российской Федерации... 2013)⁴⁹. Системное внедрение данной меры рассчитано на уменьшение поступления азота и фосфора от наземного загрязнения до 50% к 2020 г.

Обследование «горячих точек» Российской Федерации накануне министерской встречи ХЕЛКОМ в 2013 г. в Копенгагене показало, что ни одна из точек Ленинградской области пока не может быть исключена из списка ХЕЛКОМ (Отчет по проекту BASE 2013: 209–210)⁵⁰.

Критики текущего положения дел в Ленинградской области с выполнением рекомендаций ХЕЛКОМ обращают внимание на отсутствие координации действий между двумя регионами. По их мнению, проблема реконструкции очистных сооружений является комплексным вопросом, требующим согласованных действий между двумя субъектами РФ: «Проблема есть одна. Это — несогласованность действий города и области. Нужно создать, к примеру, зоны санитарной охраны источников водоснабжения Петербурга <...>. А часть этих норм санитарной охраны, причем большая, находится на территории области Ленинградской. И, соответственно, тут нужна совместная работа двух законодательных собраний <...> субъектов. Чего мы в данном случае не видим, несмотря на все наши старания, к сожалению» (интервью, НПО).

Другая проблема, на которую постоянно обращают внимание представители экологических НПО, касается отсутствия продуманной федеральной политики в отношении малых населенных пунктов и дачных поселков, загрязняющих неочищенными стоками водосборный бассейн Балтийского моря (Елдышев 2010). Наконец, ограниченные возможности бюджетного финансирования программы «Чистая вода Ленинградской области» при наличии большого количества объектов, нуждающихся в реконструкции, по-прежнему оставляют открытым вопрос о выполнении намеченных задач в срок (47news 2014).

⁴⁹ Программа «БАЛТАЗАР» также предполагала разработку мероприятий по управлению опасными веществами: например, скрининг лекарственных веществ и утилизация опасных отходов (ртутных ламп).

⁵⁰ См. также главу 2.3.

Выполнение Плана действий по Балтийскому морю: случай Калининградской области

Критическая ситуация с «горячими точками» Калининградской области начала меняться в лучшую сторону с 2010 г. Отправной точкой в этом процессе стало обещание премьер-министра РФ В. Путина на «Саммите действий по Балтийскому морю – 2010» построить водоочистные сооружения в Калининграде, которые к тому времени стали одним из наиболее проблемных долгостроя города.

На протяжении 2000-х гг. деятельность калининградского водоканала продолжала оказывать негативное воздействие на окружающую среду, а неочищенные стоки являлись одним из наиболее опасных источников загрязнения Балтийского моря. Кроме того, загрязнение окружающей среды водоканалом являлось нарушением природоохранного законодательства. Согласно требованиям пункта 4 статьи 35 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ и статьи 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, Водоканал регулярно облагался платежами за негативное воздействие на окружающую среду. Общая задолженность Водоканала за 2006–2007 гг. составляла 46,3 млн рублей (Косоуров 2008: 112).

Принятие Россией ПДБМ 15 ноября 2007 г. побудило федеральные власти более последовательно решать проблему очистных сооружений в Калининграде. Региональные власти смотрели на центральную власть как на центрального актора в вопросе реконструкции водоканала. После длительных согласований строительство и реконструкция очистных сооружений Калининградской области получило финансирование в рамках федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2014 г.» и программы Правительства Калининградской области «Экологическое оздоровление территории Калининградской области на 2008–2013 гг.».

Утверждение новых программ проходило на фоне непростой политической обстановки в регионе. После массовых январских протестов 2010 г. федеральный центр поменял главу администрации Калининградской области. Вместо известного федерального

чиновника Г. Бооса⁵¹ руководителем области в сентябре 2010 г. стал глава муниципального образования «Гусевский городской округ» Н. Цуканов. Именно при нем начался активный ввод новых очистных сооружений в небольших городах Калининградской области (см. табл. 3.8). Тем не менее абсолютное большинство населенных пунктов численностью до 40 000 человек все еще нуждается в современных очистных сооружениях⁵². К числу крупных по местным меркам населенных пунктов, где до сих пор используются устаревшие технологии и изношенное оборудование, относятся Багратионовск, Нестеров, Янтарный, Гвардейск. Наконец, в большинстве сельских поселений очистные сооружения либо отсутствуют, либо выведены из эксплуатации (Достижения Российской Федерации... 2013).

Таблица 3.8. Ввод новых очистных сооружений в городах Калининградской области в 2011–2014 гг.

Населенный пункт	Год ввода	Производительность
Правдинск	2011	1500 м³/сут
Краснознаменск	2012	1500 м³/сут
Гурьевск	2013	5000 м³/сут
Советск	2014	25 000 м³/сут

Источник: Достижения Российской Федерации по выполнению Плана действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю (2013).

Основное внимание региональных властей и зарубежных доноров обращено к процессу модернизации очистных сооружений Калининграда, строительство которых возобновилось в 2009 г. («горячая точка» № 67). Официальное название проекта – «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда». Он распадается на две основные части: во-первых, расширение Восточной водопроводной станции и модернизация Московской насосной станции для увеличения подачи воды населению из подземных источников и, во-вторых, строи-

⁵¹ Г. Боос был губернатором Калининградской области с сентября 2005 г. по сентябрь 2010 г.

⁵² Всего в Калининградской области действуют 168 очистных сооружений предприятий и коммунальных хозяйств.

тельство очистных сооружений Калининграда мощностью до 150 тыс. м³ в сутки.

Финансирование проекта, как и предполагалось изначально, ведется на основе транснационального субсидирования в рамках ППСИ (см. табл. 3.5). Помимо средств федерального областного и местного бюджетов, а также собственных вложений МУП КХ «Водоканал», реконструкция очистных сооружений осуществляется за счет кредитных средств ЕБРР, СИБ, НЕФКО, а также грантов Шведского агентства по сотрудничеству и Датского агентства по охране окружающей среды. Общая стоимость работ оценивается в 1 359 018 тыс. рублей (Доклад об экологической обстановке... 2013: 103–105).

Начиная с 2011 г. местные власти постоянно переносили сроки ввода в эксплуатацию новых очистных сооружений. На сегодняшний день главный подрядчик работ компания «Мостострой № 6» рассчитывает завершить строительство к концу 2014 г. По мнению губернатора Калининградской области, проблема перманентных переносов сроков завершения строительства заключается в неспособности муниципалитетов освоить выделенные средства: «реализация этих программ зависит полностью от муниципалитетов. И, к сожалению, сегодня мы видим, что муниципалитеты проседают» (Калининград.ру 2011).

Как и в случае с петербургским водоканалом, в реконструкции которого была сильно заинтересована Финляндия, очистные сооружения Калининграда являются активным объектом внимания другой северной страны — Швеции, на протяжении многих лет пытавшейся без видимого успеха ускорить строительство местного водоканала. В общей сложности Швеция потратила 140 млн крон⁵³ на реконструкцию очистных сооружений в Калининграде (Балтийский репортер 2013).

Помимо решения проблемы устаревших очистных сооружений Калининграда, международное трансграничное сотрудничество велось и по другим «горячим точкам» Калининградской области. Две «горячие точки» Калининграда имеют статус трансграничных. К ним относятся точка № 66 — акватория Куршско-

⁵³ То есть около 15 млн евро.

го залива, общая для Литвы и Калининградской области, и точка № 73 — акватория Вислинского залива, общая для Польши и Калининградской области. Длительное время вопрос распределения ответственности между странами по удалению «горячих точек» никак не решался. Совместная деятельность соседних муниципалитетов активизировалась только после принятия ПДБМ и утверждения Программы приграничного сотрудничества «Литва—Польша—Россия, 2007—2013». Однако российская сторона только приступила или планирует приступить к реконструкции очистных сооружений в Немане и Приморье для удаления точки № 66 и в Балтийске⁵⁴ и Мамонове для удаления точки № 73. Кроме строительных работ, взаимодействие предполагает деятельность по экологическому просвещению в малых городах и селах Калининградской области, а также совместный мониторинг и исследование качества вод Куршского и Вислинского заливов Институтом Океанологии им. Ширшова и польскими исследователями (Euroregion Baltic in Defense... 2012).

По-прежнему не решена в Калининградской области проблема промышленных и сельскохозяйственных источников загрязнения Балтийского моря. Комплексное обследование «горячих точек», связанных с деятельностью целлюлозно-бумажных предприятий (№ 49, 50, 69), показало, что все они могут быть исключены из списка ХЕЛКОМ, но пока такое решение не принято (Отчет по проекту BASE 2013: 26). По-прежнему острой проблемой считаются «горячие точки» № 70—72. Это три совершенно разных источника загрязнения для Балтийского моря: «Полигон опасных отходов г. Калининграда», торгово-грузовой комплекс ФГУП «Государственный морской рыбный порт» (Портовая нефтебаза Калининграда), «Сельское хозяйство Калининградской области», — которые оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду региона (там же: 26—27).

По снижению последствий загрязнения от Полигона опасных отходов и сельского хозяйства Калининградской области с конца 2000-х гг. ведется деятельное международное сотрудничество

⁵⁴ Новые очистные сооружения построены в Балтийске в 2012 г. Однако до сих пор не решен вопрос очистки сточных вод населенных пунктов, которые входят в состав Балтийского муниципального района. См.: Русский запад (2014).

(см. табл. 3.9 и 3.10). Такие проекты, как *BaltHazAr* и *BASE*, призваны содействовать реализации целевых областных программ «Основные направления развития агропромышленного комплекса Калининградской области на 2007–2016 годы»⁵⁵ и «Обращение с отходами производства и потребления в Калининградской области на 2012–2016 годы». Их успешное выполнение позволит не только удалить «горячие точки», но и значительно модернизировать устаревшую инфраструктуру предприятий, до сих пор использующих советские технологии и оборудование. То же самое можно сказать и о Калининградском рыбном порте, модернизация которого с учетом выполнения требований ХЕЛКОМ потребует значительных финансовых затрат (там же: 200).

Таблица 3.9. Международное сотрудничество по «горячей точке» № 70 «Полигон опасных отходов г. Калининграда»

Название международного проекта	Сроки	Цель
JOCCOW «Совершенствование системы управления отходами»	2007–2009 гг.	Приобретение и введение в строй пилотной установки по сбору и очистке фильтрата
Пилотный проект «Центр по переработке отходов электрического и электронного оборудования в городе Калининграде»	2009–2011 гг.	Раздельный сбор населением вредных бытовых отходов
БАЛТАЗАР: «Снижение рисков от опасных отходов в России»	2009–2012 гг.	Внедрение и пропаганда среди населения раздельного сбора ртутьсодержащих бытовых отходов

Источник: Официальный сайт администрации городского округа «Город Калининград» — http://www.klgd.ru/economy/activity/real_project.php.

Таблица 3.10. Международное сотрудничество по «горячей точке» № 72 «Сельское хозяйство Калининградской области»

Название международного проекта	Сроки	Цель
БАЛТАЗАР: «Экологическая и экономическая оценка возможности переработки и утилизации навоза от животноводческих ферм в Калининградской области»	2012 г.	1) Обзор технологий переработки навоза и помета и использование продуктов их переработки в различных странах.

⁵⁵ Раздел «Экология и защита окружающей среды в агропромышленном производстве Калининградской области».

Название международного проекта	Сроки	Цель
		2) Ориентировочная оценка необходимых инвестиций и эксплуатационных затрат для организации производств по переработке навоза и помета на территории Калининградской области с учетом объемов образования отходов существующих животноводческих предприятий. 3) Возможные экологические последствия создания производств по переработке навоза и помета на территории Калининградской области и экологические последствия использования продуктов их переработки.
BASE «Выполнение Плана действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю»	Январь 2012 г. – март 2014 г.	1) Разработка базы данных сельскохозяйственных предприятий Калининградской области, содержащей актуальную информацию об образовании навоза/помета и использовании органических удобрений. 2) Разработка проекта долгосрочной целевой программы «Утилизация сельскохозяйственных отходов, производимых на предприятиях агропромышленного комплекса Калининградской области в качестве органического удобрения». 3) Разработка методических рекомендаций по использованию системы оценочных эколого-технологических критериев при оценке инвестиционных проектов развития животноводческой отрасли при планировании развития АПК Калининградской области.

Источник: Отчет по проекту BASE: оценка текущего состояния «горячих точек» ХЕЛКОМ в г. Санкт-Петербурге, Калининградской и Ленинградской областях (2013).

Улучшение экономических показателей Калининградской области в 2000-е гг. и рост областной экономики не помог местным властям справиться с проблемой удаления «горячих точек». Несмотря на то что в период с 2009 по 2013 г. началась успешная модернизация очистных сооружений во многих населенных пунктах, сам процесс идет с задержкой и очень неровно. Ситуация в определенной степени схожа с состоянием реконструкции очистных сооружений в Ленинградской области, где региональные власти также пытаются выполнить амбициозную программу по модернизации водоканалов, надеясь уложиться в период до 2016 г. Транснациональное субсидирование в рамках ППСИ – важный фактор для успешной реализации этих планов, поскольку главная федеральная целевая программа «Национальная программа мер

по оздоровлению и реабилитации экосистемы Балтийского моря до 2020 г.» так до сих пор и не прошла все стадии согласования на федеральном уровне.

В процессе подготовки России к очередной встрече стран-участниц ХЕЛКОМ на уровне министров в Копенгагене в октябре 2013 г. был подготовлен детальный отчет о состоянии «горячих точек» в Санкт-Петербурге, Калининградской и Ленинградской областях. Авторы-составители документа комплексно оценили усилия России по улучшению экосистемы Балтийского моря в пределах национальных границ, дав подробный анализ действий по каждой «горячей точке». Несмотря на определенный прогресс по усовершенствованию системы очистки вод и утилизации опасных отходов, только 4 из 10 «горячих точек» в Калининградской и Ленинградской областях были рекомендованы к исключению из списка ХЕЛКОМ как не представляющие угрозы для экосреды Балтийского моря. Однако причиной исключения является не столько успешное оснащение новым очистным оборудованием, сколько упадок целлюлозно-бумажного производства в Калининградской области. Такие проблемные объекты, как полигоны утилизации твердых бытовых отходов и сельское хозяйство, по-прежнему наносят серьезный ущерб окружающей среде. Эти «горячие точки» требуют серьезных капитальных инвестиций как по линии ФЦП, так и со стороны международных доноров. Однако хотя и медленное, но поступательное движение субъектов РФ по сокращению негативного воздействия устаревшей инфраструктуры на живую среду Балтийского моря в 2014 г. оказалось под угрозой. Стагнация российской экономики и санкции ЕС, приведшие, в частности, к приостановке кредитования Европейским банком реконструкции и развития намечавшихся новых проектов в регионах, усугубляют и без того непростое положение областных властей. Лишение доступа к кредитованию природоохранных проектов со стороны западных корпораций, скорее всего, еще более замедлит темпы выполнения ПДБМ на местах. В условиях ухудшения отношений между РФ и ЕС из-за событий в Украине, транснациональное субсидирование и кредитование может вообще прекратиться на неопределенное время, несмотря на стратегический интерес балтийских стран к природоохранному сотрудничеству с северо-западными регионами России.

Заключение

Экологическое сотрудничество в Балтийском регионе в послевоенное время было тесно переплетено с основными тенденциями европейской международной политики. Холодная война, интеграционные процессы, усилия нейтральных стран по достижению компромиссов и договоренностей между противоборствующими сторонами — все эти проблемы имели прямое отношение к внешней политике стран Балтийского моря. Сразу после окончания Второй мировой войны большинство прибрежных государств Балтийского моря стали участниками глобального противостояния, где разделяющей линией было участие/неучастие в военно-политических блоках. Окончательная утрата доверия между бывшими союзниками по антигитлеровской коалиции привела к созданию соперничающих военно-политических блоков: проамериканского альянса НАТО в 1949 г. и просоветской Организации восточного договора (ОВД) в 1955 г. Помимо разделения на блоки Балтийский регион в очередной раз за свою многовековую историю столкнулся с проблемой урегулирования пограничных споров. Избегая открытой конфронтации, балтийские страны еще в годы холодной войны начали переговоры по урегулированию территориальных проблем, а также вопросов, касавшихся экологического состояния моря.

Подписание Хельсинкской конвенции по защите морской среды стало первым соглашением, под которым поставили подпись все страны Балтийского региона. Хотя возможности для кооперации были сильно ограничены, межгосударственное сотрудничество в рамках ХЕЛКОМ в 1970–1980-е гг. позволило наладить процесс обмена информацией за состоянием нейтральных вод и начать диалог между учеными разных стран. В условиях холодной войны, когда территориальные воды были недоступны для всестороннего научного изучения, ХЕЛКОМ сосредоточил свои главные усилия на разработке практических рекомендаций по сокращению масштабов загрязнения Балтики. Хотя эти рекомендации носили необязательный характер, их добросовестное применение помогало уменьшить негативное влияние промышленности и сельского хозяйства на водосборную часть Балтийско-

го моря. Тем не менее на фоне международной напряженности и недоверия ученые и эксперты достигли значительного прогресса в изучении состояния Балтийского моря. Основными результатами проделанной работы было не только выявление источников загрязнения, но и понимание того, что проблема не может быть решена усилиями отдельных государств.

Регулярный сбор данных о состоянии моря и подготовка рекомендаций уже тогда влияли на природоохранную политику СССР и развитых балтийских стран. Однако их претворение в жизнь сильно разнилось. Советский Союз и социалистические страны мало преуспели во внедрении новых очистных сооружений, в то время как страны с рыночной экономикой заметно улучшили состояние своих частей Балтийского моря к 1990 г.

Объединение Германии и распад СССР радикально изменили подход к границам в регионе. Границы, в годы холодной войны выполнявшие прежде всего охранительную функцию, отчасти изменили свое предназначение, став объектом преодоления и демонтажа старых барьеров, как это было в случае с расширением европейской интеграции в Балтийском регионе. Кроме того, границы выступали в качестве связующей опоры для развития трансграничного сотрудничества между ЕС и постсоветскими странами при реализации ППСИ. При этом природные границы Балтийского моря, никуда не исчезнув, начали восприниматься как части общего экологического пространства, которое нуждается в качественном обновлении при участии всех стран региона.

Процесс превращения Балтийского моря практически во внутренний регион ЕС привел не только к унификации природоохранных стандартов для всех его членов, но и к появлению новых разделительных линий и границ, которые фиксировали различный подход к формированию общего балтийского пространства. Это кардинально изменило сам ракурс и характер конфликтов и разногласий в регионе. Спор относительно прокладки «Северного потока», неучастие России в организации «Сотрудничество по наблюдению за поверхностью Балтийского моря», ограниченная повестка общих вопросов и проблем для взаимодействия в рамках трансграничного сотрудничества между балтийскими странами ЕС и их соседями свидетельствуют не столько о

глубоком конфликте договаривающихся сторон, как это было в эпоху холодной войны, сколько о разном видении приоритетов для Балтийского региона. И именно это различное представление о приоритетах развития и трансграничного сотрудничества оставляет вопрос о формировании общего пространства Балтийского моря открытым.

Приложение 1

Список действующих рекомендаций ХЕЛКОМ

Название	Номер	Дата принятия
Отчетность об инцидентах, связанных с опасными веществами и аварийными сбросами	33/3	06.03.2012
Сотрудничество в целях ликвидации разливов нефти и других опасных веществ на побережье	33/2	06.03.2012
Единое толкование в отношении доступа и использования АИС ХЕЛКОМ	33/1	06.03.2012
Сохранение популяций балтийского лосося (<i>Salmo salar</i>) и кумжи (<i>Salmo trutta</i>) путем восстановления их рек обитания и управления речным рыболовством	32–33/1	15.06.2011
Планирование интегрированной реакции на загрязнение живой природы в регионе Балтийского моря	31E/6	20.05.2010
Общий план по местам убежища для судов в районе Балтийского моря	31E/5	20.05.2010
Соответствующая обработка отходов/захоронение	31E/4	20.05.2010
Кадмий в удобрениях	31E/3	20.05.2010
Батареи и аккумуляторы, а также отработанные батареи и аккумуляторы, содержащие ртуть, кадмий или свинец	31E/2	20.05.2010
Достижение цели ХЕЛКОМ по опасным веществам	31E/1	20.05.2010
Разработка способности на национальном уровне реагировать на разливы нефти и других опасных веществ	31/1	04.03.2010
Морской мусор в регионе Балтийского моря	29/2	05.03.2008
Сокращение выбросов из крематориев	29/1	05.03.2008
Разработка гармонизированных принципов для количественного определения рассеянных (диффузных) источников, расположенных на водосборном бассейне Балтийского моря	28E/14	15.11.2007
Введение экономических стимулов в качестве дополнения к существующим правилам по сокращению выбросов с судов	28E/13	15.11.2007
Укрепление субрегионального сотрудничества в области реагирования	28E/12	15.11.2007
Дополнительные меры по повышению судоходства в ледовых условиях в Балтийском море	28E/11	15.11.2007
Применение системы «невзимания специальной платы» для приема судовых отходов и попавшего в рыболовные сети морского мусора в районе Балтийского моря	28E/10	15.11.2007
Разработка принципов широкомасштабного морского пространственного планирования в районе Балтийского моря	28E/9	15.11.2007
Экологически безопасные практики сокращения и предотвращения выбросов диоксинов и других вредных веществ из малогабаритных установок для сжигания	28E/8	15.11.2007
Меры, направленные на замену полифосфатов (фосфора) в моющих средствах	28E/7	15.11.2007

Название	Номер	Дата принятия
Локальная очистка сточных вод от отдельных жилых домов, малых предприятий и поселений с численностью жителей до 300 человек	28Е/6	15.11.2007
Очистка городских сточных вод	28Е/5	15.11.2007
Поправки в Приложении III «Критерии и меры, касающиеся предотвращения загрязнения от наземных источников» Хельсинкской конвенции 1992 г.	28Е/4	15.11.2007
Руководство по бункеровочным операциям и перегрузке нефти с судна на судно в Балтийском море с учетом Приложения I к МАРПОЛ 73/78	28/3	07.03.2007
Внесение записей о заправке топливом в журнал регистрации операций с нефтью и документы для использования приемных сооружений	28/2	07.03.2007
Сохранение тюленей в районе Балтийского моря	27–28/2	08.07.2006
Минимизация выбросов в атмосферу и сбросов в водные объекты из установок для сжигания	27/1	08.03.2006
Мониторинг радиоактивных веществ	26/3	02.03.2005
Компиляция нагрузки загрязняющих веществ, переносимых по воде	26/2	02.03.2005
Безопасная зимняя навигация в районе Балтийского моря	25/7	02.03.2004
Руководящие указания по рекомендованной минимальной производительности оборудования для сепарации нефтесодержащей воды на борту судна	25/6	02.03.2004
Оценка необходимости сопровождающей буксировки на танкерных транспортных маршрутах для предотвращения аварий в районе Балтийского моря	25/5	02.03.2004
Меры, направленные на сокращение сбросов от пресноводных и морских рыбоводных ферм	25/4	02.03.2004
Сокращение биогенов и других загрязняющих веществ, выщелачиваемых из лесных массивов	25/3	02.03.2004
Сокращение выбросов и сбросов от промышленности за счет эффективного использования наилучших существующих технологий НСТ	25/2	02.03.2004
Ликвидация ПХБ и ПХТ	25/1	02.03.2004
Применение комплексного управления хозяйственной деятельностью в морских и прибрежных зонах в районе Балтийского моря	24/10	25.06.2003
Обеспечение соответствующими средствами реагирования	24/9	25.06.2003
Поправки к Приложению IV «Предотвращение загрязнения с судов» к Хельсинкской конвенции, касающемуся сброса сточных вод	24/8	25.06.2003
Дальнейшая разработка и использование прогнозирования дрейфа пятен разливов нефти и других вредных веществ в Балтийском море	24/7	25.06.2003
Правильное обращение с отходами, их размещение	24/5	25.06.2003
Сокращение выбросов и сбросов от производства чугуна и стали	24/4	25.06.2003
Меры, направленные на сокращение выбросов и сбросов от сельского хозяйства	24/3	25.06.2003
Батарейки, содержащие ртуть, кадмий, свинец	24/2	25.06.2003

Название	Номер	Дата принятия
Мониторинг нагрузки загрязняющих веществ, переносимых по воздуху	24/1	25.06.2003
Снижение сбросов и выбросов от предприятий текстильной промышленности	23/12	06.03.2002
Требования к сбросам сточных вод от предприятий химической промышленности	23/11	06.03.2002
Ограничение сбросов в воду и выбросов в атмосферу от производства и формирования пестицидов	23/10	06.03.2002
Сокращение выбросов в атмосферу и сбросов сточных вод от коксохимических производств	23/9	06.03.2002
Сокращение сбросов от нефтеперегонных заводов	23/8	06.03.2002
Ограничение сбросов и выбросов от участков по обработке поверхностей металлами	23/7	06.03.2002
Меры по снижению сбросов ртути при промышленном производстве хлорщелочей	23/6	06.03.2002
Сокращение сбросов с городских территорий посредством правильного регулирования системы ливневых стоков	23/5	06.03.2002
Меры, направленные на снижение ртутных загрязнений от источников света и электрооборудования	23/4	06.03.2002
Повышение использования лоцманов на маршруте Т* и в Зунде предупреждений о выходе судна и установление системы раннего оповещения	23/3	06.03.2002
Уведомление о судовых отходах	23/1	06.03.2002
Применение системы «невзвешивания специальной платы» для приема судовых отходов и попавшего в рыболовные сети морского мусора в районе Балтийского моря	22Е/5	10.09.2001
Единые толкования для обеспечения согласованного и эффективного выполнения Балтийской стратегии по портовым приемным сооружениям для отходов, образующихся на борту судов, и сопутствующим вопросам	22/3	21.03.2001
Ограничение использования химических веществ при проведении операций по борьбе с разливами нефти в акватории Балтийского моря	22/2	21.03.2001
Установка замкнутых систем туалетов и стандартных соединений для слива сточных вод с борта рыболовных, специальных и прогулочных судов	22/1	21.03.2001
Защита находящихся под угрозой исчезновения морских и прибрежных биотопов в районе Балтийского моря	21/4	20.03.2000
Устойчивый и благоприятный для окружающей среды туризм в прибрежных зонах района Балтийского моря	21/3	20.03.2000
Поправки к Приложению IV «Предотвращение загрязнения с судов» Хельсинкской конвенции 1992 г.	21/2	20.03.2000
Поправки к Приложению III «Критерии и меры по предотвращению загрязнения, поступающего от наземных источников» Хельсинкской конвенции 1992 г.	21/1	20.03.2000
Минимально необходимые средства для реагирования на нефтяные разливы в нефтяных терминалах	20/5	23.03.1999

* *Маршрут Т (Route T) — понятие, касающееся международного режима прохода суднами Датских проливов.*

Название	Номер	Дата принятия
Противообрастающие краски, содержащие оловоорганические соединения	20/4	23.03.1999
Разрешенные к использованию пестициды (средства для защиты растений) на водосборной территории Балтийского моря	20/2	23.03.1999
Передача сообщений об инцидентах, повлекших сброс вредных веществ или аварийный дампинг	19/18	24.03.1998
Мероприятия по борьбе с загрязнением моря от морских нефтяных платформ	19/17	24.03.1998
Сотрудничество в расследовании нарушений судами правил сброса, захоронения и сжигания на море	19/16	24.03.1998
Минимальные требования к судам, входящим или покидающим порты государств Балтийского моря и перевозящим опасные или загрязняющие море грузы	19/15	24.03.1998
Гармонизированная система штрафов в случае нарушения судном правил предотвращения загрязнения	19/14	26.03.1998
Основные принципы обращения на берегу с судовыми отходами	19/13	26.03.1998
Планы управления отходами для портов	19/12	26.03.1998
Применение странами Балтийского моря руководящих указаний, касающихся отстойных танков/сепарационного или фильтрационного оборудования на судах валовой вместимостью менее 400 регистровых тонн	19/10	26.03.1998
Установка технических средств для сбора мусора, системы туалетов и стандартных сливных соединений для сточных вод на борту рыболовных, специальных и прогулочных судов	19/9	26.03.1998
Цели ХЕЛКОМ по отношению к вредным веществам	19/5	26.03.1998
Руководство по мониторингу морской среды в рамках программы HELCOM COMBINE	19/3	26.03.1998
Защита и улучшение популяции дикого лосося в районе Балтийского моря	19/2	26.03.1998
Извлечение/выемка морских донных отложений в районе Балтийского моря	19/1	23.03.1998
Управление заболоченными территориями и пресноводными экосистемами для удержания питательных веществ	18/4	11.03.1997
Деятельность на шельфе	18/2	12.03.1997
Меры для уменьшения загрязнения моря нефтью и другими вредными веществами в случае посадки судна на мель, столкновения, затопления или другой аварии	17/12	13.03.1996
Основные принципы наилучшей природоохранной практики и наилучшей имеющейся технологии в пищевой промышленности	17/10	13.03.1996
Снижение сбросов от производства сульфитной целлюлозы	17/9	13.03.1996
Снижение сбросов от производства сульфатной целлюлозы	17/8	13.03.1996
Снижение загрязнений со сбросами в воду и выбросами в атмосферу и фосфогипса от производства удобрений	17/6	12.03.1996
Информация и консультация по вопросу строительства новых объектов, оказывающих воздействие на состояние Балтийского моря	17/3	12.03.1996
Защита бурого дельфина (морской свиньи на Балтике)	17/2	12.03.1996

Название	Номер	Дата принятия
Снижение выбросов от транспортного сектора, воздействующих на Балтийское море	17/1	13.03.1996
Основные принципы регулирования сточных вод предприятий кожевенной промышленности	16/7	15.03.1995
Снижение выбросов в атмосферу от предприятий целлюлозно-бумажной промышленности	16/4	15.03.1995
Сохранение естественной динамики прибрежных территорий	16/3	15.03.1995
Система прибрежных и морских охраняемых территорий района Балтийского моря	15/5	10.03.1994
Дополнительные меры по морской безопасности и предотвращению сбросов в акватории Балтийского моря	15/4	09.03.1994
Защита прибрежной полосы	15/1	08.03.1994
Руководящие указания по оснащению судов средствами для хранения, обработки и обращению с мусором на борту	14/7	03.02.1993
Снижение выбросов в атмосферу и сбросов в водные объекты от предприятий стекольной промышленности	14/3	03.02.1993
Уменьшение испарения аммиака из хранилищ	13/7	06.02.1992
Определение наилучшей экологической практики	13/6	06.02.1992
Подключение промышленных предприятий и других точечных источников, кроме жилых домов, к муниципальным системам канализации	13/2	05.02.1992
Размещение грунтов дноуглублений	13/1	06.02.1992
Расследования в связи с крупными разливами нефти	12/9	20.02.1991
Авианаблюдения с использованием оборудования дистанционного обнаружения в районе Балтийского моря	12/8	20.02.1991
Меры специального взаимодействия в случае аварии в Балтийском море танкера-химовоза	12/7	20.02.1991
Развитие и использование средств прогнозирования дрейфа нефтяных пятен	12/6	20.02.1991
Использование танкеров для перевозки нефти, безопасных для окружающей среды	12/5	20.02.1991
Определение наилучших имеющихся технологий	12/3	20.02.1991
Процедура выдачи разрешений на проведение мониторинга и научных исследований в территориальных водах, исключительных экономических зонах, районах рыболовства или материковых шельфах	12/1	21.02.1991
Разработка национальной способности реагирования на разливы нефти и прочих вредных веществ	11/13	14.02.1990
Основные правила по расчету емкости канализационных систем на борту пассажирских судов	11/10	14.02.1990
Национальные правила сброса сточных вод в национальных водах	11/9	14.02.1990
Международное сотрудничество по вопросам ответственности за ущерб, причиненный в результате загрязнения, поступившего с судов	10/11	15.02.1989
Общие требования для приема отходов	10/7	15.02.1989

Название	Номер	Дата принятия
Применение форматов для передачи уведомлений о заявленном несоответствии приемных сооружений для сточных вод	10/6	15.02.1989
Руководство по созданию соответствующих приемных сооружений в портах	10/5	15.02.1989
Оценка последствий загрязнения в прибрежных районах Балтийского моря	10/2	14.02.1989
Аномальные явления в морской среде Балтийского моря (цветение водорослей)	10/1	14.02.1989
Руководство по установлению национальных правил контроля загрязнения от прогулочных судов	9/11	16.02.1988
Рекомендация о сокращении выбросов свинца при сжигании бензина	9/4	15.02.1988
Рекомендация по осуществлению мер по снижению ртути в стоматологии	6/4	13.03.1985
Рекомендация о внесении поправок в Приложение I к Хельсинкской конвенции	4/1	01.02.1983
Рекомендация о принятии странами Балтийского моря международных документов по безопасности на море, предотвращению загрязнения и другим вопросам	2/2	17.02.1981
Рекомендация о применении странами Балтийского моря руководства по типовым испытаниям и утверждению системы для обработки сточных вод	1/5	05.05.1980

Источник: Сайт СПБ ОО «Экология и бизнес» — <http://www.helcom.ru/recommendations/current>.

Приложение 2

Удаленные «горячие точки», 1994–2013 гг.

Номер «горячей точки»	Акватория	Страна	Населенный пункт/предприятие	Характер загрязнения	Год исключения из списка ХЕЛКОМ
54	Бассейн Немана	Литва	Кедайняй	Химическая промышленность	2013
18.10	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Петродворец	Коммунальные и промышленные стоки	2012
18.18	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Песочный 1	Коммунальные и промышленные стоки	2012
18.19	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Песочный 2	Коммунальные и промышленные стоки	2012
26	Финский залив	Эстония	Кохтла-Ярве	Муниципальные и промышленные сточные воды	2012
31	Эстонское побережье	Эстония	Хаапсалу	Муниципальные и промышленные сточные воды	2012
32	Эстонское побережье	Эстония	Матсалуский залив	Управление болотными угодьями и прибрежными лагунами	2012
97.1	Бассейн Одры	Польша	Щецин	Муниципальные и промышленные сточные воды	2012
97.2	Балтийское побережье	Польша	Щецин	Муниципальные и промышленные сточные воды	2012
122	Бельт	Дания	Сельское хозяйство (8)	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2012
124	Зунд	Дания	Сельское хозяйство (8)	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2012
125	Зунд	Швеция	Сельское хозяйство	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2012
127	Каттегат	Швеция	Гётеборг	Коммунальные очистные сооружения	2012
128	Каттегат	Швеция	Сельское хозяйство	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2012
129	Каттегат	Дания	Сельское хозяйство (8)	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2012
132	Бассейн Борнхольма	Швеция	Сельское хозяйство	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2012

Номер «горячей точки»	Акватория	Страна	Населенный пункт/предприятие	Характер загрязнения	Год исключения из списка ХЕЛКОМ
51	Бассейн Немана	Литва	Каунас	Муниципальные и промышленные сточные воды	2011
53	Бассейн Немана	Литва	Кедайнай	Муниципальные и промышленные сточные воды	2011
62	Литовское побережье	Литва	Мажейкяй	Морской терминал/Нефтепереработка	2011
65	Литовское побережье	Литва	Паланга	Коммунальные очистные сооружения	2011
18.2	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург – Центральная станция аэрации	Коммунальные и промышленные стоки	2010
18.12	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Кронштадт	Коммунальные и промышленные стоки	2009
18.14	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Понтонный	Коммунальные и промышленные стоки	2009
18.16	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Репино	Коммунальные и промышленные стоки	2009
18.4	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург – Юго-Западные очистные сооружения	Коммунальные и промышленные стоки	2009
55	Бассейн Немана	Литва	Паневежис	Муниципальные и промышленные сточные воды	2009
98.2	Балтийское побережье	Польша	Щецин	Производство бумаги и картона	2009
22	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург	Металлургическая промышленность	2008
88.4	Бассейн рек Вислы и Одры	Польша	Катовице-Тыхы / Региональный центр управления сточными водами	Муниципальные и промышленные сточные воды	2007
18.13	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Сестрорецк	Коммунальные и промышленные стоки	2006
18.17	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Зеленогорск	Коммунальные и промышленные стоки	2006
18.3	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург – Северная станция аэрации	Коммунальные и промышленные стоки	2006

Номер «горячей точки»	Акватория	Страна	Населенный пункт/предприятие	Характер загрязнения	Год исключения из списка ХЕЛКОМ
18.5	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (город) – Парголово	Коммунальные и промышленные стоки	2006
18.6	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (город) – Пригородные очистные сооружения	Коммунальные и промышленные стоки	2006
18.7	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (город) – Торфяное	Коммунальные и промышленные стоки	2006
18.8	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (город) – Заводские очистные сооружения	Коммунальные и промышленные стоки	2006
18.9	Финский залив	Россия	Санкт-Петербург (пригород) – Пушкин	Коммунальные и промышленные стоки	2006
28	Финский залив	Эстония	Таллинн	Муниципальные и промышленные сточные воды	2006
33	Рижский залив	Эстония	Пярну	Муниципальные и промышленные сточные воды	2006
34	Рижский залив	Эстония	Пайде	Муниципальные и промышленные сточные воды	2006
41	Рижский залив	Литва	Шяуляй	Муниципальные и промышленные сточные воды	2006
52	Бассейн Немана	Литва	Компания «Amalg Azotaz»	Производство минеральных удобрений	2006
56	Бассейн Немана	Литва	Паневежис	Пищевая промышленность	2006
63	Литовское побережье	Литва	Клайпеда	Муниципальные и промышленные сточные воды	2006
64	Литовское побережье	Литва	Производство картона	Промышленность	2006
88.5	Бассейн рек Вислы и Одры	Польша	Катовице	Металлургический комбинат	2006
88.8	Бассейн рек Вислы и Одры	Польша	Катовице	Производство кокса	2006
57	Бассейн Немана	Литва	Мариямполь	Муниципальные и промышленные сточные воды	2005

Номер «горячей точки»	Акватория	Страна	Населенный пункт/предприятие	Характер загрязнения	Год исключения из списка ХЕЛКОМ
58	Бассейн Немана	Литва	Алитус	Муниципальные и промышленные сточные воды	2005
59	Бассейн Немана	Литва	Вильнюс / Григискес	Муниципальные и промышленные сточные воды	2005
17	Финский залив	Финляндия	Хельсинки	Коммунальные очистные сооружения	2004
119	Бельт	Германия	Любек	Муниципальные и промышленные сточные воды	2004
7	Ботническое море	Финляндия	Оутокумпу групп (Харьявалта)	Металлоплавильный завод	2003
74	Балтийское побережье	Польша	Кошалин-Ямно очистные сооружения	Муниципальные и промышленные сточные воды	2003
87.1	Бассейн Вислы	Польша	Краков	Муниципальные и промышленные сточные воды	2003
104	Бассейн Одры	Польша	Вроцлав	Химическая промышленность	2003
1	Ботнический залив	Швеция	Рённскёрсверкен	Металлоплавильный завод	2002
9	Архипелаговое и Аландское моря	Финляндия	Разведение рыбы	Сельское хозяйство	2002
40	Рижский залив	Латвия	Сельское хозяйство	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2002
75	Балтийское побережье	Польша	Гдыня	Муниципальные и промышленные сточные воды	2002
76.2	Балтийское побережье	Польша	Гданьск	Нефтепереработка	2002
77	Бассейн Вислы	Польша	Компания <i>Frantschach Swiecie</i>	Производство бумаги и картона	2002
78	Бассейн Вислы	Польша	Быгдоц	Муниципальные и промышленные сточные воды	2002
79	Бассейн Вислы	Польша	Быгдоц	Химическая промышленность	2002
81.1	Бассейн Вислы	Польша	Влоцлавек	Химическая промышленность	2002
83.2	Бассейн Вислы	Польша	Варшава	Электростанция	2002

Номер «горячей точки»	Акватория	Страна	Населенный пункт/предприятие	Характер загрязнения	Год исключения из списка ХЕЛКОМ
90	Бассейн Вислы	Польша	Згеж	Химическая промышленность	2002
91	Бассейн Вислы	Польша	Освенцим	Химическая промышленность	2002
92	Бассейн Вислы	Польша	Буковно	Металлургическая промышленность	2002
96	Бассейн Вислы	Польша	Верхняя часть бассейна	Контроль соленых шахтных вод	2002
98.1	Бассейн Одры	Польша	Щецин	Химическая промышленность	2002
99.1	Бассейн Одры	Польша	Познань	Муниципальные и промышленные сточные воды	2002
101	Бассейн Одры	Польша	Зелёна Гура	Муниципальные и промышленные сточные воды	2002
102.1	Бассейн Одры	Польша	Проховицы	Птицефабрика	2002
102.2	Бассейн Одры	Польша	Жуковице	Металлургическая промышленность	2002
102.3	Бассейн Одры	Польша	Легница	Металлургическая промышленность	2002
106	Бассейн Одры	Польша	Болеславец	Производство удобрений	2002
111	Бассейн Одры	Чехия/Польша	Верхняя часть бассейна	Контроль соленых шахтных вод	2002
115	Бассейн Арконы	Германия	Нойбранденбург	Муниципальные и промышленные сточные воды	2002
117	Бассейн Арконы	Германия	Штафенхаген	Муниципальные и промышленные сточные воды	2002
120	Бельт	Германия	Висмар	Муниципальные и промышленные сточные воды	2002
130	Шведское побережье	Швеция	Стокгольм	Коммунальные очистные сооружения	2002
30	Финский залив	Эстония	Финский залив	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2001
36	Рижский залив	Эстония	Рижский залив	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2001
43	Бассейн Даугавы	Латвия	Рига (завод ВЗФ)	Промышленность	2001
76.1	Балтийское побережье	Польша	Гданьск	Коммунальные очистные сооружения	2001

Номер «горячей точки»	Акватория	Страна	Населенный пункт/предприятие	Характер загрязнения	Год исключения из списка ХЕЛКОМ
80	Бассейн Вислы	Польша	Торунь	Муниципальные и промышленные сточные воды	2001
105	Бассейн Одры	Польша	Любань	Производство удобрений	2001
118	Бассейн Арконы	Германия	Сельское хозяйство	Сельское хозяйство (контроль за стоками)	2001
37	Рижский залив	Эстония/Латвия	Управление Рижским заливом	Управление болотными угодьями и прибрежными лагунами	2000
123	Зунд	Дания	Копенгаген	Коммунальные очистные сооружения	2000
8	Ботническое море	Финляндия	Предприятие <i>Kemira Oy Vuorikemia</i>	Металлургическая промышленность	1998
68	Калининград	Россия	Целлюлозно-бумажный комбинат № 1	Производство бумаги и картона	1998
16	Финский залив	Финляндия	Котка, предприятие <i>Sunila Oy</i>	Производство бумаги и картона	1997
29	Финский залив	Эстония	Таллинн	Производство бумаги и картона	1997
35	Рижский залив	Эстония	Выхма (мясокомбинат)	Пищевая промышленность	1997
121	Бельт	Германия	Росток	Муниципальные и промышленные сточные воды	1997
81.2	Бассейн реки Висла	Польша	Влоцлавек	Производство бумаги и картона	1996
98.3	Бассейн Одры	Польша	Щецин	Переработка рыбы	1996
131	Бассейн Борнхольма	Швеция	Нюмолла	Производство бумаги и картона	1996
114	Бассейн Арконы	Германия	Грайфсвальд	Муниципальные и промышленные сточные воды	1995
116	Бассейн Арконы	Германия	Штральзунд	Муниципальные и промышленные сточные воды	1995
2	Ботнический залив	Финляндия	Целлюлозный завод в Кеми	Производство бумаги и картона	1994
3	Ботническое море	Швеция	Гусум	Производство бумаги и картона	1994
4	Ботническое море	Швеция	Остранд	Производство бумаги и картона	1994

Номер «горячей точки»	Акватория	Страна	Населенный пункт/предприятие	Характер загрязнения	Год исключения из списка ХЕЛКОМ
5	Ботническое море	Швеция	Воллвик	Производство бумаги и картона	1994
11	Бассейн Невы	Финляндия	Йоутсено	Производство бумаги и картона	1994
12	Бассейн Невы	Финляндия	Каукас Лапее-ранта	Производство бумаги и картона	1994
13	Бассейн Невы	Финляндия	Каукопаа	Производство бумаги и картона	1994
126	Каттегат	Швеция	Скугхалль	Производство бумаги и картона	1994

Источник: Final Report on Implementation of Hot Spots Programme under the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP), 1992–2013 (2013). P. 33–42.

Приложение 3

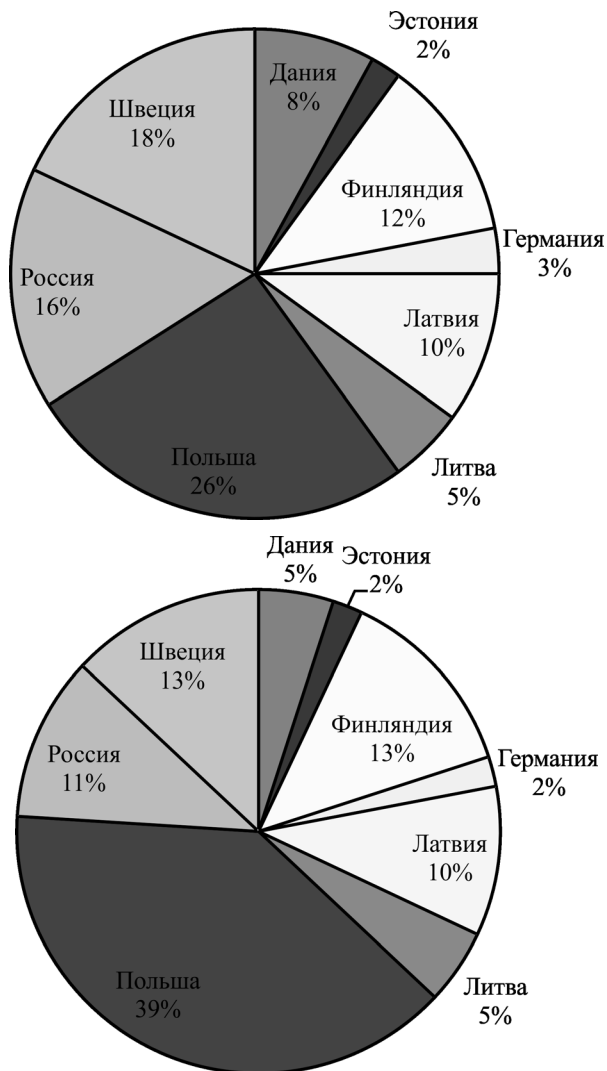


Рисунок 6. Выбросы в Балтийское море азота и фосфора в 2006 г. Общее количество фосфора – 600 000 тонн, азота – 25 000 тонн.

Источник: Мосин О.В. (2011) Основные экологические проблемы Балтийского моря и пути их решения // Балтийский регион. № 1 (7).

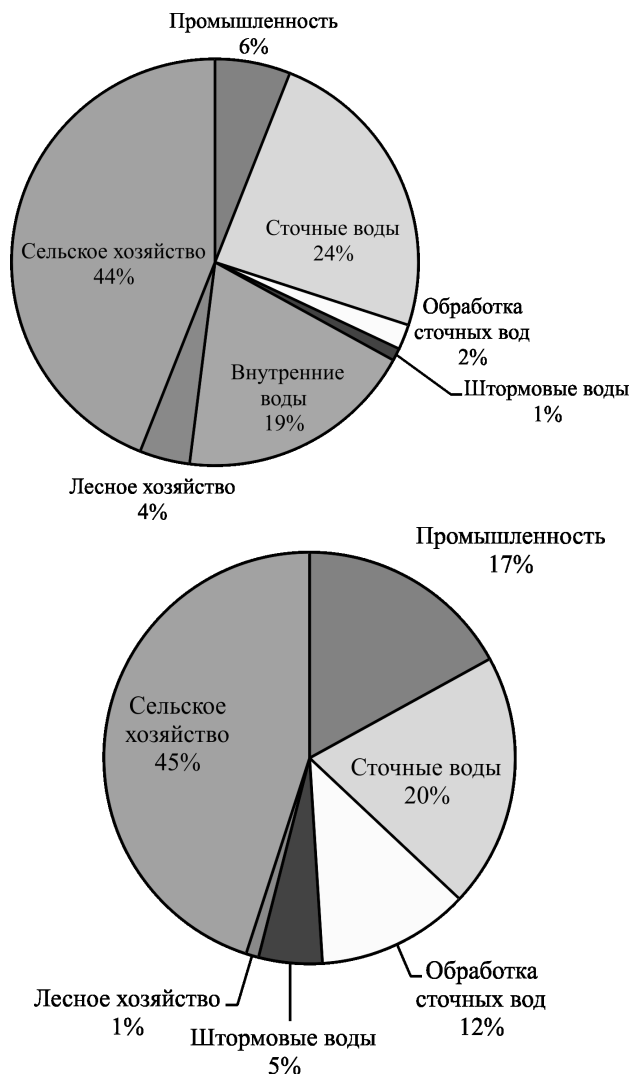


Рисунок 7. Выбросы азота и фосфора в Балтийское море за счет различных отраслей промышленности в 2006 г. Общее количество фосфора – 86 000 тонн, азота – 2100 тонн.

Источник: Мосин О.В. (2011) Основные экологические проблемы Балтийского моря и пути их решения // Балтийский регион. № 1 (7).

Приложение 4

Список опасных веществ, приложенный к Министерской декларации по защите морской окружающей среды района Балтийского моря (1988 г.)

I. Тяжелые металлы

1. Ртуть
2. Кадмий
3. Медь
4. Цинк
5. Свинец
6. Мышьяк
7. Хром
8. Никель

II. Органические вещества

9. Углерод
10. Хлороформ
11. Трихлорэтилен
12. Тетрахлорэтилен
13. Трихлорбензол
14. Дихлорэтан
15. Трихлорэтан
16. Ксилолы
17. Гексахлорбензол
18. Гексахлорбутadiен
19. Нонилфенолэтоксилат
20. Диоксины
21. Пентахлорфенол
22. Полициклические ароматические углеводы
23. Соединения трибутилолова
25. Галогенированные органические вещества

III. Биоциды

26. Трифлуралин
27. Эндосульфат
28. Симазин
29. Атразин
30. Фентион

31. Фенитротион
32. Азинфос-этил
33. Азинфос-метил
34. Соединения трифенилолова
35. Соединения трибутилолова
36. Карбофос
37. Тиофос
38. Метафос
39. Дихлофос
40. Соединения меди
41. Соединения цинка
42. Соединения мышьяка
43. Тетрахлорметан
44. Хлорпикрин
45. 1, 2-дихлорэтан
46. Гексахлорбензол
47. Гексахлоран (линдан)

Источник: Selin H., VanDeveer S. (2004) Baltic Sea Hazardous Substances Management: Results and Challenges // AMBIO: A Journal of the Human Environment. Vol. 33. № 3. P. 154.

Источники

Андерссон-Грен И.-М. (1997) Хозяйство и правозащита окружающей среды в Балтийском регионе. СПб.: Гидрометеиздат.

Балтийский репортер. (2013) Швеция озабочена задержкой пуска станции очистных сооружений в Калининграде на 10 лет. Доступно на сайте: <http://www.ecoindustry.ru/news/view/35897.html>.

Бахов А. (1956) Военно-морской международно-правовой справочник. М.: Воениздат.

Белли В.А. (1939) Военно-морской международно-правовой справочник. Книга 1. М.-Л.: Военно-морское издательство народного комиссариата ВМФ СССР.

Беллона. (2012) Нарушение экологических прав граждан в регионах Российской Федерации. СПб.: Экологический правозащитный центр «Беллона».

Бергстрем Г.-В. (1997) Природоохранная политика и сотрудничество в Балтийском регионе. СПб.: Гидрометеиздат.

Вести.ру. (2008) В Калининградской области построены очистные сооружения за 6,5 миллионов евро. Доступно на сайте: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=235299>.

Выполнение Плана действий по Балтийскому морю (ПДБМ) в Российской Федерации; сегмент эвтрофикации, точечные источники. Результаты проекта RusNIP. (2010) Отчет 6448. Доступно на сайте: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6448-8.pdf>.

Гангардт Г.Г. (1962) Генеральная схема комплексного использования и охраны водных ресурсов СССР // Охрана водных ресурсов и очистка сточных вод. Материалы конференции (Воронеж, декабрь 1962 г.). Воронеж: Издательство Воронежского университета. С. 7–15.

Голицын В. (2009) Конфликтный потенциал водных ресурсов // Власть. № 6. С. 78–81.

Горлин Б. (2005) «Водоканал» займется очисткой ЮЗОС от долгов // Коммерсант. 22 сентября. Доступно на сайте: <http://www.kommersant.ru/doc-rss/611366>.

Добровольский А.Д., Залогин Б.С. (1982) Моря СССР. М.: Издательство МГУ.

Доклад об экологической обстановке в Калининградской области в 2012 году. (2013) Калининград: Правительство Калининградской области. Доступно на сайте: http://gov39.ru/vlast/sluzhby/ecology/zip/doklad_ecology_2012.pdf.

Достижения Российской Федерации по выполнению Плана действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю. (2013) Доступно на сайте: <http://www.helcom.ru/pdbm/RFBSAP>.

Дранов Б.А. (1948) Черноморские проливы: международно-правовой режим. М.: Юридическое издательство.

Ежегодник качества вод Балтийского моря по гидрохимическим показателям за 1983 г. (1984) Л.: Ленинградская гидрометеорологическая обсерватория.

Ежегодник качества вод Балтийского моря по гидрохимическим показателям за 1984 г. (1985) Л.: Ленинградская гидрометеорологическая обсерватория.

Елдышев Ю.Н. (2010) «Пост сдан, пост принят!», или Спасти Балтику // Экология и жизнь. № 7. С. 72–76.

Журавкова О.Н. (2012) Стратегии и механизмы трансграничного водного управления в бассейне р. Нарва и Псковско-Чудского озера // Псковский регионологический журнал. № 13. С. 60–66.

Защита Балтийского моря. (2013) Справка ГУП «Водоканал г. Санкт-Петербурга» Доступно на сайте: http://www.vodokanal.spb.ru/kanalizovanie/ekologiya_baltijskogo_morya/.

ИТАР-ТАСС (2014) Директор Водоканала Петербурга: 80% сточных вод города очищаются недостаточно. Доступно на сайте: <http://itar-tass.com/spb-news/1108670>.

Каверин А.М., Колбасов О.С., Корзун В.И. (1972) Новое в водном законодательстве. М.: Юридическая литература.

Калининград.ру. (2011) В региональном правительстве недовольны выполнением ФЦП в Калининграде. Доступно на сайте: <http://kaliningrad.ru/news/item/13481-regionalnoe-pravitelstvo-sobiraetsya-podtyanut-kaliningrad-po-vypolneniyu-fcp>.

Камалягин Д. (2014) Почему чистая вода стала «затхлой». Доступно на сайте: <http://pln-pskov.ru/news/165538.html>.

Кампа Е., Уорд Д., Лейппранд А. (2008) Сближение с водной политикой Европейского Союза (ЕС). Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства и России.

Доступно на сайте: http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/water_ru.pdf.

Конвенция о континентальном шельфе. (1958) Доступно на сайте: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/conts.pdf.

Косоуров В.С. (2008) Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверки устранения нарушений по результатам контрольного мероприятия "Проверка эффективности и целевого использования займов ЕБРР и Банка Нордик "Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда" и "Централизованное теплоснабжение г. Калининграда"» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. № 9 (129). С. 107–119. Доступно на сайте: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/242/>.

Куденева Ю.С. (2011) Деятельность международных организаций в сфере использования питьевой воды // Вестник МГИМО-Университета. № 2. С. 38–41.

Куденева Ю.С. (2013) Политические аспекты международного сотрудничества в сфере использования чистой воды. Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. полит. наук. Москва.

Ланко Д.А. (2010) Становление региона «Северного измерения» как приоритета внешней политики центров силы в Балтийском регионе // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Вып. 4. С. 107–117.

Ланко Д.А. (2013) Управление трансграничными водными ресурсами: сравнительный анализ российского и американского опыта // Балтийский регион. № 1 (15). С. 27–37.

Ляэне А. (1992) Водоохранная стратегия и подходы к нормированию. Таллинн: Таллиннский технический университет.

Мак-Эвой А.Ф. (1994) К интерактивной теории природы и культуры: экология, продукция и познание в Калифорнийском рыбном промысле // Вопросы истории естествознания и техники. № 3. С. 101–118.

Малинин С. (1960) К вопросу о правовой классификации водных пространств // Морское право и практика. № 46. С. 11–19.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ. (2010) Министр природных ресурсов и экологии РФ Юрий Трутнев 20 мая 2010 г. выступил на Министерской сессии Комиссии по защите морской сре-

ды Балтийского моря. Доступно на сайте: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=17543&spphrase_id=434629.

Министерство строительства Калининградской области. (2013) Строительство очистных сооружений в Калининграде должно быть завершено к июню текущего года. Доступно на сайте: http://minstroy39.ru/info/news_detail.php?ELEMENT_ID=1054.

Молодцов С.В. (1949) Международно-правовой режим Балтийских проливов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Москва.

Мосин О.В. (2011) Основные экологические проблемы Балтийского моря и пути их решения // Балтийский регион. № 1 (7). С. 41–53.

Мост. (2012) Каталог сотрудничества Европейского Союза и России в Северо-Западном регионе. ЦЕИ – Центр ЕС. СПб.: Издательство ЕУСПб.

Назаров А.В. (2005) Отчет о результатах проверки «Аудит эффективности использования государственных средств, направленных в 2002–2003 годах на реализацию природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки) в Калининградской области, г. Санкт-Петербурге, Ленинградской области (в рамках международного параллельного аудита)» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. № 6 (90). С. 91–112. Доступно на сайте: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/149/>.

Национальный план действий по реализации решений конференции ООН по окружающей среде и развитию (1993) // Зеленый мир. № 21. С. 12. Доступно на сайте: http://zmdosie.ru/pdfs/ZM_1993_21.pdf.

Некрасова Г.А. (1984) Балтийское море: правовая охрана среды. М.: Наука.

Нестерова И.Е. (2011) «Водная карта» в глобальном мире // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. Вып. 3. С. 53–62.

НЕФКО. (2013) Модернизация очистки сточных вод города Сосновый Бор. Доступно на сайте: http://www.nefco.org/ru/news/modernizatsiya_ochistki_stochnykh_vod_goroda_sosnovyi_bor_0.

Нечипорук Д.М. (2012) Государственные и естественные границы Балтийского моря: формирование общего пространства // Перекрестки. Журнал исследований восточноевропейского Пограничья. № 3–4. С. 214–237.

Нечипорук Д.М., Ноженко М.В. (2010) Проблемы охраны Балтийского моря в регионах Российской Федерации: пример Калининградской области // Балтийский регион. № 2 (4). С. 122–130.

Николаев А. (1954) Проблема территориальных вод в международном праве. М.: Госюриздат.

Новости НЕФКО. (2014) № 1. Февраль. Доступно на сайте: http://www.nefco.org/ru/newsroom/informatsionnye_byulleteni.

Обзор состояния химического загрязнения Балтийского моря за 1979 г. (1980) Л.: Ленинградская гидрометеорологическая обсерватория.

Опенышев С.П. (2001) Отчет о результатах проверки «Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. № 7/8 (43–44). Доступно на сайте: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/95/>.

Остром Э. (2010) Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль.

Отчет по проекту BASE: оценка текущего состояния «горячих точек» ХЕЛКОМ в г. Санкт-Петербурге, Калининградской и Ленинградской областях. (2013) Калининград: Baltic Marine Environment Protection Commission. Доступно на сайте: <http://helcom.ru/base>.

Перечень международных проектов ОРП (Отдел регионального проектирования ОАО «РосНИПИУрбанистики»). Доступно на сайте: <http://urbanistika.ru/institut/workshops/orp/mprojects.php>.

Плужников В.И. (1964) Основные положения методики составления водохозяйственных балансов в условиях БССР // Методы изучения и использования водных ресурсов. Сб. статей. М.: Наука. С. 83–94.

Повестка дня на XXI век. (1992) Доступно на сайте: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.

Положение об охране государственной границы Союза ССР. (1960) Доступно на сайте: http://shieldandsword.mozohin.ru/documents/statement_border5860.htm.

Программа управления Чудским озером. Доступно на сайте: http://cbc-center.org/?page_id=170.

Русский запад. (2014) Очистные сооружения в Балтийске работают формально. Доступно на сайте: <http://ruwest.ru/news/17099/>.

Рюмина Е.В. (2009) Почему предприятия не хотят и не могут охранять окружающую среду: количественный анализ // Экономическая наука современной России. № 3. С. 66–74.

Сергунин А. (2004) Регионализация в регионе Балтийского моря: восприятие российских элит // Региональное измерение российско-балтийских отношений / под ред. Л.А. Карабешкина. СПб.: Центр интеграционных исследований и проектов. С. 17–33.

Советская военная энциклопедия. (1976) М. Т. 1.

Стратегия Европейского Союза для региона Балтийского моря (2009). Доступно на сайте: <http://www.beac.mid.ru/doc.htm>.

Улучшено качество воды в муниципалитете Касепя. Доступно на сайте: http://www.estlatrus.eu/eng/news/emajoe_pskov_wmp_uluchsheno_ka.

Фонтанка.ру. (2002) Санкт-Петербург заключил контракт с консорциумом скандинавских компаний стоимостью 128 млн евро. Доступно на сайте: <http://www.fontanka.ru/2002/05/21/38821/>.

Хольтман Б. (1998) Водоснабжение и очистка сточных вод в Балтийском регионе. СПб.: Гидрометеиздат.

Шаркаускене А. (2006) Балтийское море: международно-правовая охрана среды. М.: Макс-пресс.

Штернов П.Н. (1964) Задачи органов водного хозяйства по охране водных ресурсов // Водное хозяйство. Сборник научно-технической информации. № 1. С. 31–36.

Яницкий О.Н. (2002) Россия: экологический вызов (общественные движения, наука, политика). Новосибирск: Сибирский хронограф.

Яровой Г.О. (2007) Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб.: Норма.

Яровой Г.О., Белокурова Е.В. (2012) Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма.

47news. (2010) В Ленобласти изношены 70% очистных сооружений – на ремонт нужны миллиарды. Доступно на сайте: <http://47news.ru/articles/33274/>.

47news. (2014) Очистные сооружения в Ленобласти не очищают воду, а отравляют природу. Доступно на сайте: <http://47news.ru/articles/73225/>.

Aalto P. (2006) *European Union and the Making of a Wider Northern Europe*. New York: Routledge.

Alvarez R. (1995) The Mexico-U.S. Border: The Making of an Anthropology of Borderlands // *Annual Review of Anthropology*. P. 447–470.

Ambio Special Report. (1972) Soviet-Swedish Symposium on the Pollution of the Baltic Source // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. Vol. 1. № 5. P. 184.

Anderson M. (1996) *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.

Andonova L.B. (2004) *Transnational Politics of the Environment: the European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*. Cambridge (MA): MIT Press.

ARTWEI. Action for the Reinforcement of the Transitional Waters' Environmental Integrity. Доступно на сайте: <http://www.balticlagoons.net/artwei/>.

Auer M.A., Nilenders M. (2002) Cleaning up Hot Spots in the Baltic Sea Drainage Basin: An Appraisal of the Joint Comprehensive Environmental Action Programme // Hedegaard L., Lindstrom B. (eds.) *The NEBI Yearbook 2001/2002: North European and Baltic Sea Integration*. Berlin: Springer-Verlag. P. 81–102.

Baas L.W., Powell R.E. (2005) *Cleaner Production and Industrial Ecology: Dynamic Aspects of the Introduction and Dissemination of New Concepts in Industrial Practice*. Delft & Rotterdam: Eburon Academic Publishers & Erasmus University Rotterdam.

Backer H., Leppänen J.-M., Brusendorff A.C., Forsius K., Stankiewicz M., Mehtonen J., Pyhälä M., Laamanen M., Paulomäki H., Vlasov N., Haaranen T. (2010) *HELCOM Baltic Sea Action Plan – A Regional Programme of Measures for the Marine Environment Based on the Ecosystem Approach* // *Marine Pollution Bulletin*. Vol. 60. № 5. P. 642–649.

Baker S. et al. (1997) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*. London – New York: Routledge.

Baldersheim H., Ståhlberg K. (2002) From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central–local Relations in the Nordic Countries // *Local Government Studies*. Vol. 28. № 3. P. 74–90.

Baltic Sea Region Programme. (2011) Towards an Innovative and Attractive Region. 19 Transnational Cooperation Projects. Доступно на сайће: <http://eu.baltic.net/Publications.191.html>.

Baltic Sea Region Programme. (2012) Reinforcing Cooperation. 18 Transnational Cooperation Projects. Доступно на сайће: <http://eu.baltic.net/Publications.191.html>.

Barr S. (2008) *Environment and Society: Sustainability, Policy and the Citizen*. Aldershot: Ashgate, 2008.

Beck U. (2006) Living in the World Risk Society // *Economy and Society*. Vol. 35. № 3. P. 329–345.

Boczek B. (1978) International Protection of the Baltic Sea Environment against Pollution: A Study in Marine Regionalism // *American Journal of International Law*. Vol. 72. № 4. P. 782–814.

Boczek B. (1980) The Baltic Sea: A Study in Marine Regionalism // *German Yearbook of International Law*. Vol. 23. P. 196–230.

Boyd D.R. (2012) *The Environmental Rights Revolution: a Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. Vancouver (BC): UBC Press.

Breitmeier H., Young O., Zürn M. (2006) *Analyzing International Environmental Regimes: from Case Study to Database*. Cambridge (MA): MIT Press.

Broadus J.M. et al. (1993) *Comparative Assessment of Regional International Programs to Control Land-Based Marine Pollution: The Baltic, North Sea, and Mediterranean*. Woods Hole (MA): Marine Policy Center, Woods Hole Oceanographic Institution.

Broek J.O.M. (1941) *The Problem of "Natural Frontiers": Frontiers of the Future*. Berkeley: University of California, Committee on International Relations.

Butler W. (1970) Some Recent Developments in Soviet Maritime Law // *International Lawyer*. July. Vol. 4. № 4. P. 695–708.

Cappelin R., Batey P. (1993) *Regional Networks, Border Regions, and European Integration*. London: Pion.

Catellani N. (2003) European Identity-building and the Northern Periphery // Tassinari F. (ed.) *The Baltic Sea Region in the European Union*:

Reflections on Identity, Soft-Security and Marginality, Gdansk-Berlin. "The Baltic Sea Area Studies: Northern Dimension of Europe" Working Papers. Vol. 8. P. 10–26

Chubarenko B. (ed.) (2008) Transboundary Waters and Basins in the South-East Baltic. Kaliningrad: Terra Baltica.

Closer Neighbours: Revised Strategy for the Nordic Co-Operation with the Adjacent Areas. (2002) Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Conca K. (2006) Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. Cambridge (MA): MIT Press.

Cotgrove S. (1982) Catastrophe or Cornucopia: The Environment, Politics, and the Future. New York: Wiley.

Curtin R., Prellezo R. (2010) Understanding Marine Ecosystem based management: A Literature Review // Marine Policy. Vol. 34. № 5. P. 821–830.

Darst R. (2001) Smokestack Diplomacy: Cooperation and Conflict in East-West Environmental Politics. Cambridge: The MIT Press.

De Jong F. (2006) Marine Eutrophication in Perspective: On the Relevance of Ecology for Environmental Policy. Berlin-New York: Springer.

De Wilde J. (2007) The Poverty of EU-Centrism // Ehrhart H.-G. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik. Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften. P. 29–42.

Dmochowska B., Szaniawska A. (2011) Poland – Looking for a Higher Environmental Awareness // Pihlajamäki M. & Tynkkynen N. (eds.) Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. P. 66–77.

Domnin D., Domnina A. Chubarenko B. (2013) Experience of Information Provision for the Marine Spatial Planning in Russian Part of South-eastern Baltic. Доступно на сайте: http://www.partiseapate.eu/wp-content/uploads/2013/06/D_Domnin-Experience-of-information-provision-for-the-MSP-in-Russian-part-of-South-eastern-Baltic.pdf.

Dworak T. et al. (2010) Assessment of Agriculture Measures Included in the Draft River Basin Management Plans. Summary Report. Berlin: Ecologic Institute. Доступно на сайте: <http://www.ecologic.eu/3122>.

Dybern B. (1980) The Organizational Pattern of Baltic Marine Science // *AMBIO: A Journal of the Human Environment. The Baltic: A Special Issue*. Vol. 9. № 3–4. P. 187–193.

Eckerberg K., Coenen F., Lafferty W.M. (1999) The Status of LA21 in Europe: A Comparative Overview // Lafferty W.M. (ed.) *Implementing LA 21 in Europe: New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo: ProSus. P. 241–261.

Eckerberg K., Dahlgren K. (2007) Project or Process?: Fifteen Years' Experience with Local Agenda 21 in Sweden // *Economiaz: Revista Vasca de Economia*. № 64. P. 124–141.

Eckerberg K., Joas M. (2004) Multi-level Environmental Governance: A Concept Under Stress? // *Local Environment. The International Journal of Justice and Sustainability*. Vol. 9. № 5. P. 405–412.

Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (2010) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham (UK) & Northampton (MA): Edward Elgar.

European Union. (2000) Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. Доступно на сайте: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>.

Euroregion Baltic in Defense of Vistula Lagoon. (2012) Доступно на сайте: <http://www.eurobalt.org/euroregion-baltic-in-defense-of-vistula-lagoon/>.

Examining Rio +20's Outcome. (2012) Expert Round-Up. Доступно на сайте: <http://www.cfr.org/world/examining-rio20s-outcome/p28669>.

Final Report on Implementation of Hot Spots Programme under the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP), 1992–2013. (2013) Helsinki: Baltic Marine Environment Protection Commission – Helsinki Commission. Доступно на сайте: <http://helcom.fi/Documents/Ministerial2013/Associated%20documents/Background/Final%20report%20on%20JCP%20efficiency.pdf>.

Fitzmaurice J. (1992) *The Baltic. A Regional Future?* New York: St. Martin's Press.

Fitzmaurice M. (1992) *International Legal Problems of the Environmental Protection of the Baltic Sea*. Dordrecht, the Netherlands: M. Nijhoff | Graham & Trotman.

Franckx E. (1996) Maritime Boundaries in the Baltic Sea: Past, Present and Future // *Maritime Briefing*. Vol. 2. № 2. P. 1–26.

Giddens A. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

Gray G.W. (2003) *Germany's Cold War: the Global Campaign to Isolate East Germany, 1949–1969*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Greene O. (1998) Implementation Review and the Baltic Sea Regime // Victor D.G., Raustiala K., Skolnikoff E.B. (eds.) *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. Cambridge (MA): MIT Press. P. 177–220.

Göthe P. (2011) Nordic Defense Cooperation – Solidarity at Home and Abroad – A Swedish View // Salmela L. (ed.) *Nordic Cooperation and the Far North*. National Defense University, Department of Strategic and Defense Studies. Series 2: Research Reports № 46. Helsinki. P. 103–107. Доступно на сайті: http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/22d11300462860ce9e58fe0e17b6f8b5/StratL2_46w.pdf?MOD=AJPERES.

Haas P.M. (1990) *Saving the Mediterranean: the Politics of International Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.

Haas P.M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // *International Organization*. Vol. 46. № 1. P. 1–35.

Haas P.M. (1993) Protecting the Baltic and North Seas // Haas P.M., Keohane R.A., Levy M.A. (eds.) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, London: the MIT Press. P. 133–181.

Hägerhäll B. (1980) International Cooperation to Protect the Baltic // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. The Baltic: A Special Issue. Vol. 9. № 3–4. P. 183–186.

Hägerstrand T. (1975) Space, Time and Human Condition // Karlqvist A., Lundqvist L., Snickers F. (eds.) *Allocation of Urban Space*. Farnborough: Saxon House. P. 3–14.

Hakanson L., Bryhn A. (2008) *Eutrophication in the Baltic Sea: Present Situation, Nutrient Transport Processes, Remedial Strategies*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Hall B. (1990) Soviet Perceptions of Global Ecological Problems: An Analysis of Three Patterns // *Political Psychology*. Vol. 11. № 4. P. 653–680.

Hansen L., Waever O. (2002) *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*. London and New York: Routledge.

Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. (1997) *Theories of International Regimes*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.

Hassler B. (2000) *The Strategy of Assistance: Swedish Environmental Support to the Baltic States, 1991–1996*. Linköping: Linköping University, Department of Water and Environmental Studies.

Hassler B. (2003a) *Science and Politics of Foreign Aid: Swedish Environmental Support to the Baltic States*. Dordrecht – Boston: Kluwer Academic Publishers.

Hassler B. (2003b) *Protecting the Baltic Sea: The Helsinki Convention and National Interests* // Stokke O.S., Thommessen Ø.B. (eds.) *Yearbook of International Co-Operation on Environment and Development 2003/04*. London: Earthscan. P. 33–41.

Hassler B., Boström M., Grönholm S. (2013) *Towards an Ecosystem Approach to Management in Regional Marine Governance? The Baltic Sea Context* // *Journal of Environmental Policy and Planning*. Vol. 15. № 2. P. 225–245.

Hassner P. (2002) *Fixed Borders or Moving Borderlands?: a New Type of Border for a New Type of Entity* // Zielonka J. (ed.) *Europe Unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*. London: Routledge. P. 38–50.

HELCOM. (1984) *Ten Years After the Signing of the Helsinki Commission* // *Baltic Sea Environment Proceedings*. № 10. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1985) *Seminar on Review of Progress Made in Water Protection Measures* // *Baltic Sea Environment Proceedings*. № 14. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1986) *Seminar on Regulations Contained in Annex II of MARPOL 73/78 and Regulation 5 of Annex IV of the Helsinki Convention* // *Baltic Sea Environment Proceedings*. № 21. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1989) *Three Years Observations of the Levels of Some Radionuclides in the Baltic Sea after the Chernobyl Accident* // *Baltic Sea Environment Proceedings*. № 31. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1991) The Baltic Sea Joint Comprehensive Programme: Interim Report of the HELCOM Ad Hoc High Level Task Force. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1993) The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme // Baltic Sea Environment Proceedings. № 48. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1994) Intergovernmental Activities in the Framework Helsinki Convention, 1974–1994 // Baltic Sea Environment Proceedings. № 56. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1998a) Final Report on the Implementation of the 1988 Ministerial Declaration // Baltic Sea Environment Proceedings. № 71. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (1998b) The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme Recommendations for Updating and Strengthening // Baltic Sea Environment Proceedings. № 72. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (2003a) The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP). Ten Years of Impementation // Baltic Sea Environment Proceedings. № 88. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (2003b) The Review of More Specific Targets to Reach the Goal Set up in the 1988/1998 Ministerial Declarations Regarding Nutrients // Baltic Sea Environment Proceedings. № 89. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (2003c) The Baltic Marine Environment // Baltic Sea Environment Proceedings. № 87. Helsinki: Helsinki Commission and Baltic Marine Envirionment Commission.

HELCOM. (2004) Thematic Report. Status of the Hot Spots in Saint-Petersburg and the Leningrad Region // Baltic Sea Environment Proceedings. № 98. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (2009) Eutrophication in the Baltic Sea. An Integrated Thematic Assessment of the Effects of Nutrient Enrichment in the Baltic Sea region // Baltic Sea Environment Proceedings. № 115B. Helsinki: Helsinki Commission.

HELCOM. (2013) Review of the Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation for the 2013 HELCOM Ministerial Meeting // Baltic Sea Environment Proceedings. № 141. Helsinki: Helsinki Commission.

Hermanson A. (2008) Environmental Concerns within the Baltic Sea Region: A Nordic-Baltic Comparison // Joas M., Jahn D., Kern K. (eds.) *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. London: Earthscan. P. 61–81.

Hilderbrand P. (1992) The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': from Incidental Measures to an International Regime? // *Environmental Politics*. Special Issue: "A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes". Vol. 1. № 4. P. 13–44.

Hjorth R. (1992) Building International Institutions for Environmental Protection. The Case of Baltic Sea Environmental Cooperation // *Linköping Studies in Arts and Science* № 81.

Hjorth R. (1994) Baltic Sea Environmental Cooperation: the Role of Epistemic Communities and the Politics of Regime Change // *Cooperation and Conflict*. March. Vol. 29. № 1. P. 11–31.

Hooghe L., Marks G. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Hooghe L., Marks G. (2003) Unraveling the Central State. But How? Types of Multi-level Governance // *American Political Science Review*. Vol. 97. № 2. P. 233–243.

ICES. (1969) Report of the ICES Working Group on pollution of the North Sea. Cooperative Research Report Series A. № 13. Copenhagen.

ICES. (1970) Report of the ICES working group on the pollution of the Baltic Sea. Cooperative Research Report Series A. № 15. Copenhagen.

Information on the Status of Hot Spots in the Russian Federation. (2012) Helsinki Commission Land-based Pollution Group 17th Meeting Warsaw, Poland (8–10 May 2012). Доступно на сайте: http://meeting.helcom.fi/c/document_library/get_file?p_l_id=80457&folderId=1826226&name=DLFE-49908.pdf.

Ivanova M. (2013) The Contested Legacy of Rio +20 // *Global Environmental Politics*. Vol. 13. № 4. P. 1–11.

Jaenicke G. (1983) Cooperation in the Baltic Area // Choon-Ho Park (ed.) *The Law of the Sea in the 1980s*. Honolulu: Law of the Sea Institute. P. 493–513.

Jänicke M. (2002) The Role of the Nation State in Environmental Policy // FFU-report 07.2002. Berlin: Freie Universität Berlin. P. 1–9.

Joas M. (2008) Local Governance for Sustainable Development: Local Agenda 21 in the Baltic Sea Region // Joas M., Jahn D., Kern K. (eds.) *Governing a Common Sea. Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. London: Earthscan. P. 143–165.

Joas M., Jahn D., Kern K. (2008a) Governance in the Baltic Sea Region: Balancing States, Cities and People // Joas M., Jahn D., Kern K. (eds.) *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. London: Earthscan. P. 3–15.

Joas M., Jahn D., Kern K. (eds.) (2008b) *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. London: Earthscan.

Joas M., Kern K., Sandberg S. (2007) Actors and Arenas in Hybrid Networks: Implications for Environmental Policymaking in the Baltic Sea Region // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. Vol. 6. № 2–3. P. 237–242.

Joint Activities of the Baltic Sea States within the Framework of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974–1978 (1979) // *Baltic Sea Environment Proceedings*. № 1. Helsinki: Government Printing Centre.

Jokela M. (2011) The Baltic States – at a Crossroads of Different Environmental Development Paths // *Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. P. 55–65.

Jones S. (1959) Boundary Concepts in the Setting of Place and Time // *Annals of the Association of American Geographers*. Vol. 49. № 3. P. 241–255.

Karm E. (2008) Environment and Energy: The Baltic Sea Gas Pipeline // *Journal of Baltic Studies*. Vol. 39. № 2. P. 99–121.

Keller A.C. (2009) *Science in Environmental Policy: The Politics of Objective Advice* Cambridge. Cambridge, MA: MIT Press.

Kellerman A. (1989) *Time, Space, and Society: Geographical Societal Perspectives*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Keohane R. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane R., Nye J. (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.

Kern K. (2011) Governance for Sustainable Development in the Baltic Sea Region // *Journal of Baltic Studies*. Vol. 42. № 1. P. 21–35.

Kern K., Löffelsend T. (2004) Sustainable Development in the Baltic Sea Region: Governance beyond the Nation State // *Local Environment. The International Journal of Justice and Sustainability*. Vol. 9. № 5. P. 451–467.

Kern K., Löffelsend T. (2008) Governance beyond the Nation State: Transnationalization and Europeanization of the Baltic Sea Region // Joas M., Jahn D., Kern K. (eds.) *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*, London: Earthscan. P. 115–141.

Klumbytė S. (2007) Comparative Analysis of 1974 and 1992 Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area // *JURISPRUDENCIJA*. Mokslo darbai. № 4 (94). P. 67–73.

Kochtcheeva L.V. (2009) *Comparative Environmental Regulation in the United States and Russia: Institutions, Flexible Instruments and Governance*. Albany: State University of New York Press.

Kontio P., Kuitto K. (2008) Environmental Governance in the Baltic States: Lithuania, Latvia and Estonia // Joas M., Jahn D., Kern K. (eds.) *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. London: Earthscan. P. 83–112.

Kousis M. (2002) Sustainable Development // Barry J.E., Frankland G. (eds.) *International Encyclopedia of Environmental Politics*. London and New York: Routledge. P. 438–443.

Krasner S.D. (1983) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Lariola M., Danielsson B. (1998) *Twinning cooperation between Kaunas Water Company, Lithuania and Stockholm Water Company*. Stockholm: Department for Central and Eastern Europe, Swedish International Development Cooperation Agency.

Larsen H.G. (2003) Environmental Boundaries of Inclusion // Berg E. & van Houtum H. (eds.) *Routing Borders Between Territories, Discourses, and Practices*. Aldershot: Ashgate. P. 99–118.

Larsson R.L. (2007) *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*. Stockholm: FOI.

List of JCP hot spots in the Baltic Sea catchment area. (2013) Доступно на сайте: <http://www.helcom.fi/Documents/LIST%20per%20JUNE2013.pdf>.

Lunden T. (2004) *On the Boundary. About Humans at the End of Territory*. Huddinge: Södertörns högskola.

Lundqvist L. (1976) Saving the Baltic // *Scandinavian Review*. Vol. 64. December. P. 46–53.

Lundqvist L. (2004a) *Sweden and Ecological Governance: Straddling the Fence*. Manchester: Manchester University Press.

Lundqvist L. (2004b) Integrating Swedish Water Resource Management: a Multi-Level Governance Trilemma // *Local Environment. The International Journal of Justice and Sustainability*. Vol. 9. № 5. P. 413–424.

Marks G. (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC // Cafruny A., Rosenthal G. (eds.) *The State of the European Community*. Boulder (CO): Lynne Rienner. P. 391–411.

Marks G. (1996) An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance // *Regional and Federal Studies*. Vol. 6. № 2. P. 20–40.

Marks G., Hooghe L. (2004) Contrasting Visions of Multi-level Governance // Bache I., Flinders M. (eds.) *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press. P. 15–30.

McCormick J. (1991) *Reclaiming Paradise: The Global Environmental Movement*. Bloomington: Indiana University Press.

Mednis M., Matisovs I., Teirumnieka Ē., Martinovs A., Vaļģis G. (2011) Overview of the River Basin Management Plans in the Baltic Region under the Waterpraxis Project // *Proceedings of the 8th International Scientific and Practical Conference*. Volume 1. Rēzekne: RA Izdevniecība.

Milbrath L.W. (1984) *Environmentalists: Vanguard for a New Society*. Albany: SUNY Press.

Minghi J.V. (1991) From Conflict to Harmony in Border Landscapes // Rumley D., and Minghi J.V. (eds.) *The Geography of Border Landscapes*. New York: Routledge. P. 15–30

Moravcsik A. (1993) Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31. № 4. P. 473–524.

Nechiporuk D. (2014) Redesigning Maritime Space: EU Multi-level Governance and Environmental Issues of the Baltic Sea // EUI (Florence) Working Paper. RSCAS 2014/23. Доступно на сайте: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2399488.

Nechiporuk D., Nozhenko M., Belokurova E. (2011) Russia – a Special Actor in Baltic Sea Environmental Governance // Pihlajamäki M. & Tynkkynen N. (eds.) *Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal*

Challenges of Marine Eutrophication Prevention. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. P. 44–54.

Nelles J., Walther O. (2011) Changing European Borders: from Separation to Interface? An Introduction // *Articulo. A Journal of Urban Research*. № 6. Доступно на сайте: <http://articulo.revues.org/1658>.

Nilsson S., Langaas S. (2006) International River Basin Management under the EU Water Framework Directive: An Assessment of Cooperation and Water quality in the Baltic Sea Drainage Basin // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. Vol. 35. № 6. P. 304–311.

Northern Dimension Policy Framework Document. (2006) Доступно на сайте: http://eeas.europa.eu/north_dim/docs/nd_framework_document_2006_en.pdf.

Ohmae K. (1990) *The Borderless World: Power and Strategies in the Interlinked Economy*. New York, Harper Business.

Ohmae K. (1995) *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York, Free Press.

Oldfield J.D. (2001) Russia, Systemic Transformation and the Concept of Sustainable Development // *Environmental Politics*. Vol. 10. № 3. P. 94–110.

Oral N. (2013) *Regional Co-operation and Protection of the Marine Environment under International Law – The Black Sea, Legal Aspects of Sustainable Development*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Paasi A. (1996) *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian border*. Chichester: Wiley.

Pallemaerts M., Azmanova A. (2006) *The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions* // Institute for European Studies publication series, № 7. Brussel: VUBPress.

Perkmann M. (2003) Cross-border regions in Europe // *European Urban and Regional Studies*. Vol. 10. № 2. P. 153–171.

Peterson D.J. (1993) *Troubled Lands: The Legacy of Soviet Environmental Destruction*. Boulder, CO: Westview Press.

Piattoni S. (2009) *Multi-level Governance. Does it Work?* // *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*. MIT. Доступно на сайте: <https://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>.

Pierre J. (2000) Introduction: Understanding Governance // Pierre J. (ed.) *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press. P. 1–12.

Pihlajamäki M. (2011) Finland – no Easy Solutions Left // Pihlajamäki M. & Tynkkynen N. (eds.) *Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. P. 100–111.

Pihlajamäki M., Tynkkynen N. (eds.) (2011) *Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2011.

Pounds N. (1954) France and “Les Limites Naturelles” from the Seventeenth to the Twentieth Centuries // *Annals of the Association of American Geographers*. Vol. 44. № 1. P. 51–62.

Progress with Reaching BSAP targets. Доступно на сайте: <http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/nutrient-reduction-scheme/reductions-achieved>.

Räsänen T., Laakonen S. (2008) Institutionalization of an International Environmental Policy Regime: The Helsinki Convention, Finland and the Cold War // Joas M. et al. (eds.) *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. London: Earthscan. P. 43–60.

Ratti R. (1993) Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development // Ratti R. & Reichman S. (eds.) *Theory and Practice of Trans-border Cooperation*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn. P. 23–53.

Reinalda B. (2009) *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*. London & New York: Routledge.

Report of the Interim Commission to the Baltic Marine Environment Protection Commission (1981) // *Baltic Sea Environment Proceedings*. № 2. Helsinki: Government Printing Centre.

Riley A. (2008) Nordstream: An Economic and Market Analysis of the North European Pipeline Project. Доступно на сайте: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/peti20080129_economicanalysisriley_/peti20080129_economicanalysisriley_en.pdf.

Roginko A. (1996) Domestic Implementation of Baltic Sea Pollution Controls in Russia and the Baltic States // *IIASA Working Paper 96–91*. IIASA, Laxenburg, Austria. P. 1–81.

Roginko A. (1998) Domestic Implementation of Baltic Sea Pollution Commitments in Russia and the Baltic States // Victor D.G., Raustiala K., Skolnikoff E.B. (eds.) *The Implementation and Effectiveness of*

International Environmental Commitments: Theory and Practice. Cambridge (MA): MIT Press. P. 575–638.

Ryden L. et al. (2003) Environmental Science: Understanding, Protecting, and Managing the Environment in the Baltic Sea Region. Uppsala: Baltic University Press.

Sandberg M. (1989) Learning from Capitalists: A Study of Soviet Assimilation of Western Technology. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Sandberg M. (1999) Green Post-communism?: Environmental Aid, Polish Innovation, and Evolutionary Political Economics. London & New York: Routledge.

Schönach P. (2011) Sweden – a Pioneer with Implementation Inefficiencies // Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. P. 89–99.

Schumacher T. (2011a) The Capacity of the EU to Address Marine Eutrophication // Pihlajamäki M., Tynkkynen N. (eds.) Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. P. 33–43.

Schumacher T. (2011b) Germany – no Priority for Baltic Sea protection // Pihlajamäki M. & Tynkkynen N. (eds.) Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. P. 78–88.

Scott W.J. (2006) Local Dimensions of a Wider European Neighbourhood: Developing Political Community through Practices and Discourses of Cross-Border Cooperation // Scott J. W. (ed.) EU Enlargement, Region-building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion. Aldershot: Ashgate. P. 17–34.

Selin H., VanDeveer S. (2004) Baltic Sea Hazardous Substances Management: Results and Challenges // AMBIO: A Journal of the Human Environment. Vol. 33. № 3. P. 153–160.

Sharing Borders – Growing Closer. (2012) South East Finland – Russia ENPI CBC 2007–2013 Programme Area. Доступно на сайте: <http://www.southeastfinrusnpi.fi/>.

Smith K.C. (2004) Russian Energy Politics in the Baltics, Poland, and Ukraine: A New Stealth Imperialism? Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.

Strong M. (1972) The Stockholm Conference – Where Science and Politics Meet // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. Vol. 1. № 3. P. 73–78.

Submarine Compendium. (2012) An Assessment of Innovative and Sustainable Uses of Baltic Marine Resources. Gdansk: Maritime Institute in Gdansk.

Sverker Å. (1972) Global Consensus or Global Catastrophe? // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. Vol. 1. № 1. P. 2–5.

Tassinari F. (ed.) (2003) The Baltic Sea Region in the European Union: Reflections on Identity, Soft-Security and Marginality. Gdansk-Berlin: "The Baltic Sea Area Studies: Northern Dimension of Europe" Working Papers. Vol. 8. Доступно на сайте: http://www2.hu-berlin.de/ostseekolleg/virtual/online_pdf/paper8.pdf.

Tassinari F., Williams L.-K. (2003) Soft Security in the Baltic Sea Region: Environmental Co-operation as a Pilot Project for Regional Integration in the Baltic Sea Area // Tassinari F. (ed.) The Baltic Sea Region in the European Union: Reflections on Identity, Soft-Security and Marginality, Gdansk-Berlin. "The Baltic Sea Area Studies: Northern Dimension of Europe" Working Papers. Vol. 8. P. 27–57.

Theodoropoulos V. (1999) Borders: the Changing Importance of Territorial Supremacy. Athens: Sideris-ELIAMEP.

Topaloglou L. (2009) The role and nature of borders. WP 2009. EastBordNet. COST Action IS0803. Доступно на сайте: <http://www.eastbordnet.org>.

Tynkkynen N. (2008) Experiences of Environmental Cooperation between the Nordic Countries and Russia: Lessons Learned and the Way Forward // Aalto P., Blakkisrud H., and Smith H. (eds.) The New Northern Dimension of the European Neighbourhood. Brussels, Centre for European Policy Studies. P. 71–90.

Tynkkynen N. (2013) The Challenge of Environmental Governance in the Network Society: The Case of the Baltic Sea // *Environmental Policy and Governance*. Vol. 23. № 6. P. 395–406.

Tynkkynen N., Schönach P., Pihlajamäki M., Nechiporuk D. (2014) The Governance of the Mitigation of the Baltic Sea Eutrophication: Exploring the Challenges of the Formal Governing System // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. 2014. Vol. 43. № 1. P. 105–114.

Udovyk O., Rabbiloud L., Gilek M., Karlsson M. (2010) Hazardous Substances: a Case Study of Environmental Risk Governance in the Baltic Sea Region // RISKGOV Report. Deliver Number 5. Huddinge: Sodertorn University. Доступно на сайті: [http://webappl.web.sh.se/p3/ext/res.nsf/vRes/forskning_1320238597406_case_study_chemical_pollution_pdf/\\$File/Case%20Study%20Chemical%20Pollution.pdf](http://webappl.web.sh.se/p3/ext/res.nsf/vRes/forskning_1320238597406_case_study_chemical_pollution_pdf/$File/Case%20Study%20Chemical%20Pollution.pdf).

Van Houtum H. (1998) The Development of Cross-border Economic Relations, a Theoretical and Empirical Study of the Influence of the State Border on the Development of Cross-border Economic Relations between Firms in Border Regions of the Netherlands and Belgium. Tilburg: CentER.

Van Houtum H. (2010) Human Blacklisting: the Global Apartheid of the EU's External Border Regime // Environment and Planning D: Society and Space. Vol. 28. № 6. P. 957–976.

Van Houtum H., Boedeltje F. (2009) The Fabrication of Borders. Europe's Shame: Death at the Borders of the EU // Antipode. A Radical Journal of Geography. Vol. 41. № 2. P. 230–236.

Van Houtum H., Kramsch O., Zierhofer W. (2005) B/Ordering Space. Aldershot: Ashgate.

VanDeveer S.D. (2002) Environmental Cooperation and Regional Peace: Baltic Politics, Programs and Prospects // Conca K. (ed.) Environmental Peacemaking. Baltimore: Johns Hopkins University Press. P. 23–60.

VanDeveer S.D. (2004) Ordering Environments: Regions in European International Environmental Cooperation // Jasanoff S., Martello M.L. (eds.) Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance. Cambridge (MA): MIT Press. P. 309–334.

VanDeveer S.D. (2011) Networked Baltic Environmental Cooperation // Journal of Baltic Studies. Vol. 42. № 1. P. 37–55.

VanDeveer S.D., Dabelko G. (1999) Redefining Security around the Baltic: Environmental Issues in Regional Context // Global Governance Journal. Vol. 5. № 2. P. 221–249.

VanDeveer S.D., Dabelko G. (2001) It's Capacity, Stupid: International Assistance and National Implementation // Global Environmental Politics. Vol. 1. № 2. P. 18–29.

VASAB. Vision and Strategies around the Baltic Sea. Доступно на сайті: <http://www.vasab.org/>.

Velner H. (2004) The Baltic – A Sea of Change // 30 Years of Protecting the Baltic Sea, 1974–2004. Helsinki: Helsinki Commission. P. 10–11.

Water Management Project of Peipsi, Pihkva, Lämmijärve, Saadjärve and Veskijärve Lakes. Доступно на сайте: <http://www.estlatrus.eu/eng/projects/1653>.

Whist B.S. (2008) Nord Stream: Not a Just Pipeline. An Analysis of the Political Debates in the Baltic Sea Region Regarding the Planned Gas Pipeline from Russia to Germany // Fridtjof Nansen Institute Report 15/2008. Доступно на сайте: <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1508.pdf>.

Winsemius P. (2002) A Thousand Shades of Green: Sustainable Strategies for Competitive Advantage. London & Sterling, VA: Earthscan Publications.

Young O. (1989) International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca: Cornell University Press.

Сайты:

ARTWEI (Action for the Reinforcement of the Transitional Waters' Environmental Integrity) – www.balticlagoons.net/artwei/

Baltic 21 – www.baltic21.org

Baltic Regional Environmental Dissemination System (BEIDS) – www.beids.de

BSSSC (The Baltic Sea States Sub-regional Co-operation) – www.bsssc.com

CBSS (Council of the Baltic Sea States) – www.cbss.org

EBRD (European Bank of Reconstruction and Development) – www.ebrd.com

EIB (European Investment Bank) – www.eib.org

ESTLATRUS (Estonia, Latvia, and Russia cross-border projects) – www.estlatrus.eu

HELCOM (Helsinki Commission) – www.helcom.fi

NIB (Nordic Investment Bank) – www.nib.int

PRESTO (Project on Reduction of the Eutrophication of the Baltic Sea Today) – www.prestobalticsea.eu

SUCBAS (Sea Surveillance Co-Operation Baltic Sea) – sucbas.org

UBC (Union of the Baltic Cities) – www.ubc.net

Администрация городского округа «город Калининград» – www.klgd.ru

Балтийский фонд природы – bfm.org.ru/Ingermanlandskiy.html

Всемирный банк – <http://www.worldbank.org/eca/russian/>

Государственное унитарное предприятие (ГУП) «Водоканал Санкт-Петербурга» – www.vodokanal.spb.ru/

Интернет-портал «47 новостей из Ленинградской области» – 47news.ru

Комитет государственного экологического надзора Ленинградской области – eco.lenobl.ru/about/office

Межрегиональная общественная молодежная экологическая организация (МОЭМО) «Друзья Балтики» – www.baltfriends.ru/

Министерство природных ресурсов и экологии РФ – www.mnr.gov.ru

Программы региона Балтийского моря, 2007–2013 – eu.baltic.net/RU.3908.html

Российский институт урбанистики – urbanistika.ru/institut/workshops/orp/mpprojects.php

Санкт-Петербургская общественная организация «Экология и бизнес» – www.helcom.ru/

Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО) – www.nefco.org/ru/

Summary

The book «Divided Territory, Shared Water: a Survey of EU-Russia Cross-Border Environmental Cooperation to Protect Ecosystem of the Baltic Sea» aims to study the interaction between the EU and Russia on the issues of the Baltic environmental protection. The monograph focuses on the fact that a modern border is not just a physical line, but a location in which processes of interaction and social dynamics take place. Based on the conceptual framework of French political scientist P. Hassner, who identifies three main approaches to the problem of boundaries (conservative, revolutionary, progressive) the author distinguishes three stages of perception of the Baltic Sea borders in the postwar era. The main criteria for this periodization are the gradual process of the enlargement of the EU in this region as well as USSR/Russia shifting attitude to the cooperation with the West over environmental issues.

Consequently, the volume consists of three parts and nine chapters covering the history of cross-border environmental cooperation and conflict in the Baltic Sea Region. In introduction is provided an analysis of existing approaches to the Baltic Sea environmental policy (International regime; Multi-level governance; Ecosystem approach to management; Epistemic community). Besides, special attention is paid to analysis of literature on the West-East environmental relationships in the Baltic Sea region. There are also four appendixes: a list of valid Helsinki Commission (HELCOM) recommendations (1), a list of deleted hot spots (2), total phosphorus and nitrogen load to the Baltic Sea in 2006 (3), a list of hazardous substances targeted for 50% reduction under the 1988 HELCOM Ministerial declaration (4).

The first part of the book covers a conservative period, which lasted during the Cold war (1945-1989). The borders were perceived by states as a main instrument in establishment of reliable relations between them. The basis of such view is the concept of border as lines with the help of which a state defines its territories independence and the identity of people living within these boundaries. In chapter 1.1 «Formation of the State and Maritime Borders in the Baltic Sea Region after the Second World War» both physical and maritime borders of the Baltic Sea are depicted. It is shown that various sub-basins of the Baltic Sea suffer differently from the anthropogenic pollution. Since the USSR played

a major geopolitical role in the region, the importance of the Soviet doctrine of the closed sea is analyzed. Chapter 1.2 «The Main Stages of International Cooperation to Protect the Baltic Sea in the 1950s-1970s» contains information of the history of early interactions of the Baltic Sea states to prevent its further pollution. It is stressed that the Helsinki Convention of 1974 could be treated as a “conservative” agreement that did not intend making a common space but only some protective measures; the internal waters were out of reach of the Convention. Chapter 1.3 «HELCOM, the Baltic Sea States and the Conservation of the Baltic Sea Environment in the 1970s-1980s» stresses the role of HELCOM as a monitoring and expert body, elaborating the valid recommendations addressed to the states. Because of tense international relations in this region, their general performance was mixed and uncertain.

The second part of the book is devoted to a revolutionary period, which began in 1990 after an international conference in Ronneby and the reunification of Germany (1990-2004). This period was marked by a new attitude towards the borders as an obstacle for international cooperation over environmental issues. A new vision - supported by non-governmental actors - partly undermines the idea of a sovereign state and dissolves the identity formed within national boundaries. Chapter 2.1 «Overcoming the Borders: a Rise of New Agenda on the Environmental Cooperation» describes an onset of new features of trans-border cooperation in the Baltic Sea region. Notably, the former Socialist countries became the participants of much more open international cooperation over environmental issues. The transnational subsidization has got the key mechanism to promote the Western standards of environmental policy in the developing countries. Chapter 2.2 «Creation of Common Space» dissects EU environmental policy and measures to protect the Baltic Sea. The approval of the EU legislation in newly independent states as well as enlargement of the EU led to establishing multi-level governance in the Baltic Sea region. Chapter 2.3 «Reluctant Cooperation» analyzes the first attempts of Russia to elaborate its national action plan to save the Baltic Sea as well as traces ineffective cooperation with developed countries to improve obsolete waste water treatment plants in the littoral provinces.

The third part of the book analyzes a progressive period (2004-nowdays). It began when almost all littoral states of the Baltic Sea

(except Russia) joined the EU. Practically it means that the elimination of state borders inside Schengen area has caused appearance of new ones in other places and on other grounds. Its nature is becoming more complicated; it is difficult to find them out, since these borders are not necessarily physically evident. Chapter 3.1 «Energy Security versus Ecological Cooperation» explores contradictory consequences of Nord Stream dispute and the adoption of the Baltic Sea Action Plan (BSAP) in 2007. On the one hand, the dispute revived prejudices against Russian energy expansion in the region among new East European members of the EU, but, on the other hand, due to BSAP the Baltic Sea space has been reexamined and received a new dimension as an extensive trans-boundary area which should be recovered by 2021. Chapter 3.2 «Societal Dimension of Trans-border Cooperation» reveals the meaning of space and time to fulfill BSAP at different multi-level tiers. Chapter 3.3 «Cross-border Cooperation between the EU and Russia to Delete the Baltic Sea Hot Spots» analyzes the recent development of BSAP accomplishment in Russian littoral provinces. It is noted that in spite of success in St. Petersburg, where foreign investors assisted to build new waste water facilities, other regions have demonstrated uneven dynamic in the process of upgrading their sewage infrastructure.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Дмитрий Нечипорук

**Пограничные земли, общие воды:
история трансграничного сотрудничества России,
Балтийских стран и ЕС по оздоровлению экосистемы
Балтийского моря**

Утверждено к печати Ученым советом НОУ ВПО «Европейский университет
в Санкт-Петербурге

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»

Редактор — Капитонов Д.М.

Технический редактор — Фофанова Н.М.

Обложка — Ходот А.

Компьютерная верстка — Павлова А.Ю.

ISBN 978-5-87857-233-0



Сдано в набор 12.07.14. Подписано в печать 20.10.14.

Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура NewtonC. Усл. печ. л. 13,5. Тираж 300 экз. Заказ №

Издательство «Норма», 192102, Санкт-Петербург, ул. Салова, 37.

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами
в ООО «Типография Феникс».

194156, Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 27.

Тел. (812) 293-42-07.