

*Е.А. ШВАРЦ,
Е.А. СИМОНОВ*

От экологических угроз к новым правилам и инструментам развития в Евразии

Реализацию амбициозного интеграционного проекта “экономического пояса Шелкового пути” планируется финансировать системой вновь создающихся новых “институтов развития”, в первую очередь – Asian Infrastructure Investment Bank (АИИВ) и Банк BRICS (New Development Bank). Чтобы предотвратить “экологический демпинг” при реализации трансграничных проектов вновь создаваемыми финансовыми институтами развития по сравнению с действующими политиками и процедурами институтов развития Бреттон-Вудской системы (Bretton Woods System), в том числе группы Всемирного банка/IFC, Азиатского банка развития (ADB) и Европейского банка реконструкции и развития, предлагается расширить региональную приуроченность действия “Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” ЕЭК ООН или принять аналогичную азиатскую конвенцию Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН.

Ключевые слова: экологическая политика, окружающая среда, экономический пояс Шелкового пути, стратегическая экологическая оценка, Банк BRICS, Asian Infrastructure Investment Bank (АИИВ).

Периодически повторяющиеся катастрофы с регулярными выбросами крайне вредных для здоровья химических веществ в реку Сунгари (правый приток Амура) с китайской стороны на границе с российским Дальним Востоком в 2005, 2007 и 2010 гг. были одними из первых “звонков” о том, что экстенсивный экономический рост и масштабные индустриальные и трансграничные инфраструктурные проекты в Азии требуют масштабного межгосударственного регулирования. Последующие годы приносили все новые и новые примеры необходимости механизмов межгосударственного регулирования возникающих проблем: перераспределение стока вод реки Аргунь между Китаем и Россией, стока Черного Иртыша между Китаем и Казахстаном, возведение ГЭС на реке Меконг, вызывающее недовольство и затрагивающее интересы населения пяти государств, или планы строительства каскада ГЭС в бассейне Селенги в Монголии, которые потенциально ставят под угрозу сохранение уникальных экосистем озера Байкал.

Для предотвращения экологических потерь и решения подобных проблем в Европе была принята “Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” ЕЭК ООН (Эспо, 1991 г., вступила в действие 10 сентября 1997 г.).

Шварц Евгений Аркадьевич – доктор географических наук, директор по природоохранной политике Всемирного фонда дикой природы (WWF) России. Адрес: Николаямская ул., д. 19, стр. 3, Москва, 109240. E-mail: eshvarts@wwf.ru.

Симонов Евгений Алексеевич – PhD (доктор охраны природы – КНР), международный координатор коалиции “Реки без границ”(RwB) КНР. Адрес: Jinhairenijia, 7–1–202, Jinstitan, Dalian, China, 116650. E-mail: esimonovster@gmail.com.

Данная Конвенция обязывает государства – стороны Конвенции для предотвращения нанесения ущерба окружающей среде уведомлять друг друга о своих проектах и консультироваться при планировании всех проектов, которые могут иметь значительное воздействие на окружающую среду, выходящее за рамки национальных границ. В развитие Конвенции Эспо был принят “Протокол по стратегической экологической оценке” (СЭО, Киев, 2003 г., вступил в силу 11 июля 2010 г.), который расширяет Конвенцию Эспо, обязывая стороны интегрировать экологическую оценку в свои планы и программы на ранних стадиях планирования и, таким образом, помогает закладывать фундамент для устойчивого развития. Протокол также обеспечивает широкое участие общественности в процессе подготовки государственных решений. В 2011 г. Д. Медведев поручил ратифицировать Конвенцию Эспо. Однако это поручение до сих пор не выполнено, так как, по мнению МИДа РФ, сначала требуется завершить адаптацию национального законодательства к ее требованиям.

Китай начал пропаганду наиболее амбициозного проекта “Экономического пояса Шелкового пути” (как уточнено ныне, “Один пояс и Одна дорога”) в 2013 г. Проект региональной интеграции предполагает даже не столько создание какого-то одного нового евразийского транспортного и энергетического коридора, сколько укрепление экономического и культурного взаимодействия во всей Евразии. Экономический пояс Шелкового пути станет “фокусом” внешнеполитической деятельности КНР в 2015–2025 гг. и важной частью плана XIII пятилетки [Глазырина, Симонов 2015].

В течение предыдущих двух лет “Экономический пояс Шелкового пути” выглядел скорее лозунгом, чем планом, пока, наконец, 28 марта 2015 г. три ключевых министерства не выпустили на семи языках судьбоносный документ “Прекрасные перспективы и практические действия по совместному созданию экономического пояса Шелкового пути и Морского шелкового пути XXI века”. По сути, это “правила игры” по сотрудничеству с КНР в деле создания инфраструктуры, развития торговли и производства на пространстве от Тихого океана до Северной Африки. Это проект взаимосвязи и интеграции, который будет способствовать странам Азии, Европы и Африки свершить и соединить стратегии развития, раскрыть потенциал регионального рынка, активизировать инвестиции и потребление, создать спрос и рабочие места, расширить гуманитарные обмены между народами и взаимообогащение культур. То есть Китай отдает себе отчет, что берет на себя миссию демиурга-катализатора “новой модели мирового менеджмента” в условиях, когда старые модели забуксовали в кризисах. Судя по реакции большинства стран региона, они готовы участвовать в этом новом мегапроекте.

Китай довольно убедительно утверждает, что Шелковому пути все другие интеграционные проекты – только подспорье: ШОС – цементирующая основа; “Степной Путь” Монголии – северное спрямление; Евразийский экономический союз – пространство России, Казахстана и Белоруссии без таможенных барьеров. “Регион Шелкового пути” охватывает территорию с 4,5 млрд населения (60% населения Земли) и агрегированным ВВП в 21 трлн долл. (30% мирового). Естественно, что такое громадное планов вызывает несколько очевидных вопросов:

- как планируется финансировать проекты в рамках Шелкового пути;
- как избежать/предотвратить “экологический демпинг” вновь создаваемых финансовых институтов развития по сравнению с действующими политиками и процедурами институтов развития Бреттон-Вудской системы, в том числе группы Всемирного банка/IFC, Азиатского банка развития (ADB) и Европейского банка реконструкции и развития;
- как обеспечить сбалансированный учет экологических и социальных интересов всех заинтересованных сторон при реализации трансграничных проектов и проектов с трансграничным воздействием в рамках программы Шелкового пути.

Ведущим инструментом реализации программы Шелкового пути, относительно которого уже прозвучал вопрос о контроле за инвестициями, стал созданный в 2015 г. по инициативе Китая Азиатский банк инфраструктурных инвестиций – Asian Infrastructure Investment Bank (АИВ). 57 стран мира выступили членами-основателями, но половина

из 100 млрд долл. начального капитала также придет из Китая. Именно этот банк будет мотором инфраструктурного строительства в Евразии. В составе учредителей АИВ около полутора десятков стран Европы (включая Францию, Германию, Великобританию и Италию), а также Австралия (<http://aiibank.org/members.html>), то есть страны, которые политически не могут себе позволить допустить снижения планки требований по сравнению с существующими международными финансовыми институтами.

Гораздо сложнее обеспечить участие заинтересованных сторон и “честность конкуренции” на основе стандартов и механизмов деятельности у других источников финансирования: Фонда “Шелкового пути”¹, Банка ШОС, Банка BRICS (New Development Bank), Банка Морского Шелкового пути и национальных институтов развития Китая – Китайского банка развития и Эксимбанка КНР. За последние годы Китай приобрел достаточно прогрессивный опыт государственного регулирования и стимулирования экологической ответственности национальных финансовых институтов. В частности, Комиссия по регулированию банковской деятельности (аналог Центрального Банка, The China Banking regulatory Commission) 24 февраля 2012 г. выпустила “Правила зеленого кредитования” (Green Credit Guidelines), направленные на экологизацию экономического развития Китая (<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/3CE646AB629B46B9B533B1D8D9FF8C4A.html>). В Green Credit Guidelines прямо говорится о том, что китайские финансовые институты должны публично давать обязательства следовать международным практикам и нормам и обеспечивать соответствие наилучшим международным практикам (ст. 21).

Соответственно, возникает очевидный вопрос – какие наилучшие международные практики и нормы должны быть закреплены в международном праве, чтобы обеспечить минимизацию экологических и социальных рисков и негативных воздействий трансграничных проектов и проектов с трансграничным воздействием в рамках реализации Программы Шелкового пути, включая наиболее важные требования о стандартах социально-экологической ответственности и процедурах экспертизы проектов, включая Стратегическую экологическую оценку и оценку кумулятивных эффектов реализации отдельных проектов Программы Шелкового пути. Закрепление в международном праве процедур минимизации экологических рисков и негативных воздействий при реализации трансграничных проектов и проектов с трансграничным воздействием потенциально обеспечит возможности их равного применения, честной конкуренции и отсутствия “экологического демпинга” между “старыми” (Бреттон-Вудскими) и “новыми” институтами развития. Такой подход тем самым обеспечит применение лучших международных стандартов как в рамках Программы Шелкового пути в целом, так и, как следствие, всеми вновь создаваемыми финансовыми институтами, участвующими в ее реализации. Важность этих вопросов трудно переоценить: фактически все “позеленение” международного проектного финансирования началось с созданием Всемирной комиссии по плотинам Всемирного Банка и Международного союза охраны природы [Dams... 2000].

Рамочные условия позволят избежать повторения многих ошибок международных финансовых институтов в прошлом и “экологического демпинга” новых (“не битых”) институтов развития (АИВ, NDB и др.) по сравнению со старыми (“битыми”) институтами развития (World Bank / IFC, EBRD, Asian Development Bank и т.п.). Такие условия потенциально может обеспечить принятие азиатской “Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН или присоединение Китая, Монголии и других стран азиатской части Шелкового пути к аналогичной европейской “Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” ЕЭК ООН (Конвенции Эспо) и ее Киевского протокола.

Следует отметить, что ряд членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – Казахстан, Киргизия, Белоруссия и Армения – уже стали сторонами Конвенции Эспо,

¹ “Фонд Шелкового пути”, созданный Китаем, составит 40 млрд долл. для инвестиций в инфраструктуру и сопутствующие отрасли промышленности. Очевидно, что этого Фонда на весь Путь не хватит.

а СССР, правопреемником которого является Российская Федерация, подписал ее еще в 1991 г. Конвенция Эспо и Киевский протокол открыты для присоединения стран вне зоны действия Европейской экономической комиссии ООН, и подписание этого уже хорошо зарекомендовавшего себя инструмента, на наш взгляд, – наиболее прямой и скорый путь к обеспечению экологической безопасности на Шелковом пути. Если же страны Азии считают недостаточно политически выигрышным или корректным присоединиться к “европейской конвенции” и чувствовать себя “ведомыми” странами Европы, то можно выработать новую конвенцию. Например, после принятия “Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря” (Тегеранская конвенция, 2003 г., вступила в силу 12 августа 2006 г.) к ней был добавлен “Протокол об оценках воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте”, фактически дублирующий требования Конвенции Эспо.

Затяжная история с ратификацией Россией Конвенции Эспо и Киевского протокола к ней, по крайней мере частично, обусловлена тем, что страны Евросоюза с достаточно строгим экологическим регулированием не рассматриваются органами власти России как источник значимых экологических угроз даже в условиях “западного переноса” воздушных масс. Требования Конвенции Эспо воспринимались до последнего времени как потенциальный экологический барьер для основных мегапроектов Газпрома – “Северного” и “Южного” потоков. Так, для строительства “Северного потока” правительство России брало на себя специальные обязательства по соблюдению требований Конвенции Эспо.

В то же время в случае с экономическим поясом Шелкового пути экологические и социальные риски и угрозы уже хорошо известны и очевидны. Поставленная Китаем задача *«сообща строить “зеленый” Шелковый путь» не решается без инструментов стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте*. Также очень важно, что Китай все больше уделяет внимание экологическим рискам своих инвестиций и экологическим аспектам поведения китайских компаний за пределами Китая. Об этом, в частности, свидетельствуют государственные рекомендации по обеспечению легальности и экологической ответственности закупок древесины² и социальной и экологической ответственности инвестиций в горнодобывающие проекты за пределами Китая [СССМС, 2014].

С 2006 г. китайское правительство приняло ряд обращений и рекомендаций, призывающих компании уважать окружающую среду при инвестировании за рубежом. В 2007 г. Министерство торговли и МИД Китая опубликовали “Положение о дальнейшем регулировании развития зарубежных проектов на контрактной основе”. “Руководство по иностранным инвестициям и сотрудничеству”, “Девять принципов Государственного Совета по стимулированию и регулированию зарубежных инвестиций Китая”, принятые в 2010 г. Эти документы, а также “Административный регламент зарубежных проектов на контрактной основе” 2008 г. требуют от китайских предприятий защиты окружающей среды и соблюдения местных законов и норм социальной ответственности при осуществлении своих проектов. В феврале 2013 г. Министерство торговли и охраны окружающей среды опубликовало “Руководство по охране окружающей среды при осуществлении иностранных инвестиционных проектов и сотрудничества” (<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/bf/201302/20130200039930.shtml>).

России, Казахстану и другим странам ЕАЭС выгодно поддержать китайский проект, получив для себя комфортные и равноправные условия участия, в том числе минимизацию экологических рисков и негативных трансграничных экологических воздействий. Важнейшим инструментом уменьшения экологических рисков может стать совместная с Китаем и, вероятно, Казахстаном и Монголией инициатива заключения “Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” под эгидой Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана

² См.: Guidelines for Sustainable Overseas Forest Resources Management and Utilization by Chinese Enterprises (<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/224/content-401396.html>).

(ЭСКАТО) ООН и/или официальное расширение сферы действия Конвенции Эспо ЕЭК ООН с присоединением к ней Китая и Монголии. Российское председательство в ШОС и БРИКС в 2015 г. открывает хорошие “стартовые позиции” для данных инициатив.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Глазырина И.П., Симонов Е.А. (2015) “Экологическая цивилизация” Китая: новые вызовы или новые перспективы для России? // ЭКО. № 7. С. 52–72.

CCCMC (China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters) (2014) Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments.

Dams and Development: a New Framework for Decision Making (2000) London: Earthscan, 2000.

From Environmental Threats to New Development Rules and Tools in Eurasia

*Ev. SHVARTS**,

*Eu. SIMONOV***

***Shvarts Evgeny** – Doctor of sciences (Geography), 2003, director of Conservation Policy of WWF-Russia, PhD (Geography, 1987). Address: 19 bld. 3, Nikoloyamskaya st., Moscow, 109240, Russian Federation. E-mail: eshvarts@wwf.ru.

****Simonov Eugene** – Doctor of Conservation (2010, Northeast Forestry University, Harbin), international coordinator the Rivers without Boundaries Coalition. Address: Jinhairenjia 7-1-202, Jinshitan, Dalian, China 116650. E-mail: esimonovster@gmail.com.

Abstract

Realization of an ambitious integration project “Silk Road Economic Belt” is to be financed through the system of the newly created “China-led” development institutions (Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), BRICS Bank (New Development Bank) and at least 5 other financial institutions. There is an urgent need to prevent the lowering of environmental safeguards standards – “ecological damping” during implementation of transboundary strategies and projects by the newly created financial institutions as compared with the existing policies and procedures of Bretton Woods System institutions, including Bank/IFC Group, Asian Development Bank (ADB), and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). As one of such measures it is suggested to expand the regional applicability of the Convention on the Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of UNECE and its Protocol on Strategic environmental assessment or to adopt a similar Asian convention of UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP).

Keywords: Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context; Silk Road Economic Belt; strategic environmental assessment; BRICS Bank (New Development Bank), Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).

REFERENCES

Glazyrina I.P., Simonov E.A. (2015) *Ekologicheskaya zivilizatsiya Kitaya: novye vyzovy ili novye perspektivy dlya Rossii?* [China’s “Ecological Civilization”: New Challenges or New Prospects for Russia?]. *Eco*, no. 7, pp. 52–72.

CCCMC (China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters) (2014) Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments.

Dams and Development: a New Framework for Decision Making (2000) London: Earthscan.