

ISSN 2219–7931

**ПСКОВСКИЙ
РЕГИОНОЛОГИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ
№ 1 (33)/2018**

**Псков
Псковский государственный университет
2018**

А. Д. Шкарубо, О. В. Лихачева, В. В. Киреев

**УСТОЙЧИВОСТЬ И ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОЕКТОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ
НА ТЕРРИТОРИИ
ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ В 1991–2016 ГГ.**

Впечатляющий природный капитал и граница с ЕС делают Псковскую область важной целью для инвестиций ЕС в экологическую инфраструктуру. В статье рассматриваются эффективность и устойчивость экологической помощи, поступающей из государственных и частных фондов ЕС. Географический охват исследования включает всю территорию Псковской области; временной охват был ограничен проектами с участием бенефициаров из Псковской области, прошедшими конкурсный отбор и получившими финансирование в 1991–2016 гг. Исследование демонстрирует, насколько предположения, выдвигаемые в международных публикациях о финансовой поддержке (в основном опирающиеся на примеры «глобального юга»), применимы к России. В ходе исследования выявлено, что требование обязательного софинансирования и его предоставление получателями средств не обязательно обеспечивает эффективность (т. е. демонстрирует принятие повестки донора) или устойчивость проекта (т. е. обеспечивает интерес к поддержанию результатов). Материальные активы обычно софинансируются в том случае, если инвестиции заложены в повестку административных структур Российской Федерации (и, следовательно, донор получает только временную выгоду, хотя это может быть его действительной целью); «мягкие» результаты (планы, опросы, политика и т. д.) обычно софинансируются подобным образом и, следовательно, не могут обеспечить каких-либо дополнительных обязательств. Аналогично, физическая инфраструктура часто оказывается плохо управляемой из-за низкого объема средств или отсутствия бюджета для технического обслуживания, в то время как поддержание «мягких» результатов, помимо парадигмы софинансирования, слишком сильно зависит от контекстуальных факторов.

Ключевые слова: Псковская область, Россия, эффективность международной финансовой поддержки, устойчивость международной поддержки, трансграничное сотрудничество ЕС.

Введение. Развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды не входило в число приоритетных направлений внешней политики СССР. К немногим исключениям можно отнести такие вопросы трансграничного взаимодействия, как охрана морской среды района Балтийского моря и загрязнение воздуха на большие расстояния, институализированные соответственно в 1974 и 1979 гг. 80-е гг. XX в. ознаменовались чередой техногенных экологических катастроф (в первую очередь, аварией на Чернобыльской АЭС), продемонстрировавших необходимость международного диалога по вопросам экологической безопасности и совместного решения трансграничных экологических проблем [26].

Реальные возможности для крупномасштабного взаимодействия со странами Западной Европы появились после распада Советского Союза. В начале 1990-х гг. практически все инициативы в области охраны окружающей среды были разработаны и реализованы некоммерческими организациями (НКО) [18] при активной финансовой поддержке стран-членов Европейского Союза (ЕС) (в т. ч. не входивших в ЕС в 1990-х гг.). ЕС предоставлял относительно небольшой объём финансовой помощи, преимущественно через программу TACIS (1991–2003 гг.) [34].

В результате расширения ЕС, в 1995 г. ЕС и Российская Федерация приобрели общую границу с Финляндией, а в 2004 г. — с Эстонией, Латвией, Литвой и Польшей. Это привело к повышению значимости Балтийского и Арктического направлений сотрудничества между ЕС и Российской Федерацией. Были созданы Северное измерение ЕС (Northern Dimension of the European Union) (с 1999 г.) и специальное Экологическое партнёрство Северного измерения (Northern Dimension Environmental Partnership) (с 2002 г.), следствием чего стала частичная реориентация финансовой поддержки природоохранных инициатив, исходившей от северных стран, на каналы ЕС [7]. После 1995 г. появилась программа ЕС ИНТЕРРЕГ (Трансевропейское сотрудничество для сбалансированного развития), а с 2010 г. — Партнёрство для модернизации. В настоящее время Российская Федерация запускает собственные программы содействия развитию и реализует процедуру вхождения в Организацию экономического сотрудничества [16]. В то же время Россия остаётся получателем финансовой поддержки в сфере природопользования и охраны окружающей среды из ЕС и от стран-членов.

Эффективность и устойчивость проектов и иных грантовых мероприятий являются основными вопросами, обсуждаемыми в международных публикациях. Большинство подобных исследований основаны на статистических данных и кейсах из развивающихся стран, в то время как ситуация в странах с переходной экономикой остаётся мало изученной. Для того чтобы заполнить имеющийся пробел мы анализируем концепции устойчивости и эффективности международной финансовой помощи и связанные с ними драйверы развития на примере Псковской области, расположенной на Северо-Западе Российской Федерации. В своём исследовании мы опираемся на анализ процесса реализации и результаты всех проектов, поддержанных Европой (в широком смысле, т. е. финансируемых институтами ЕС, общественными и частными организациями отдельных стран-членов), в которые были вовлечены учреждения и организации, расположенные в регионе, деятельность которых связана с природопользованием и охраной окружающей среды. Целью исследования было выявление того, как характеристики экологических проектов и механизмов стимулирования, введённых донорами, определяют успех финансируемых проектов в Российской Федерации, а также определение роли сложившихся политических и социально-экономических условий.

В международной литературе вопросы европейской грантовой поддержки территории Северо-Запада Российской Федерации освещены сравнительно слабо. Их тематика отражает секторальные обзоры (энергетическая и ядерная безопасность, добыча полезных ископаемых, обеспеченность водными ресурсами, биоразнообразие) [5; 17; 28], позиции стран-доноров [19] или международной политики ЕС в целом [21]. Некоторые публикации затрагивают вопросы влияния международной грантовой поддержки на местные экологические НКО [18], или демонстрируют кейсы,

обсуждающие целесообразность и эффективность программ грантовой поддержки [33]. Исследования зачастую касаются С.-Петербурга и характерных для территории мегаполиса проблем масштабного загрязнения среды и хорошо развитого сектора НКО, а также Кольского полуострова с расположенными там ядерными, горнодобывающими объектами и центрами цветной металлургии.

Территория исследования. Территория данного исследования — Псковская область — расположена на Северо-Западе Российской Федерации. Площадь региона составляет 55,3 тыс. км², население насчитывает 646,4 тыс. человек (2016 г.). Псковская область имеет уникальное географическое положение, она граничит с тремя государствами — Эстонией, Латвией (члены ЕС с 2004 г.) и Республикой Беларусь. Регион является одним из экономически наименее благополучных в Российской Федерации, что определяется размером средней заработной платы (одной из самых низких в стране [37]) и валового регионального продукта на душу населения [38]. В Псковской области идёт процесс депопуляции, продолжающийся уже около 90 лет, который наиболее выражен в сельской местности. Территория региона расположена в бассейне Балтийского моря. Государственная граница с Эстонией частично проходит по акватории Чудского озера — четвёртого по величине пресноводного водоёма в Европе. Гидрографическая сеть региона представлена многочисленными небольшими по величине озёрами (более 3 тыс.), малыми реками и крупными водно-болотными массивами. Таким образом, регион обладает ценными экосистемными услугами, важными в международном масштабе и представляющими интерес для ЕС, в частности, для стран-членов ЕС, расположенных в бассейне Балтийского моря. Тем самым он является аттрактором европейских финансовых средств и «зелёных» инвестиций.

Методологические рамки, материалы и методы. Устойчивость и эффективность поддержки в области природопользования и охраны окружающей среды: факторы, драйверы, исходные предположения. В контексте понятий *эффективность, устойчивость и непрерывность* международной поддержки, в литературе по экологической политике и управлению природными ресурсами обычно обсуждаются: *общая цель* международной экологической поддержки, критерии для *отбора бенефициаров* и предпочитаемые *формы поддержки*.

Доноры и бенефициары зачастую по-разному понимают *общие цели* международной экологической поддержки. Позиция донора обычно воспринимается не в качестве системы мотивов и целей приписанных международной поддержке как таковой, но в качестве концептуальной системы, направляющей конкретные процессы разработки политики [12]. Напротив, получатели средств не заинтересованы в подобных концептуальных системах, они предпочитают определять чёткие цели, связанные с конкретной повесткой (скрытой или формальной) [6]. Подобное восприятие целей обычно коррелирует с экономическим и политическим статусом получателя средств. Так, общества с низкими доходами предпочитают видеть целью тождественность интересов, с высокими доходами — коммерческое лобби и др. [20]. Тождественность интересов часто отмечается в качестве формальной цели поддержки в сфере экологии и охраны окружающей среды, что находит отражение в экономическом анализе политик помощи [14]. Исключительно экономическая причина осуществления многих программ технической помощи заключается в том, что многие проблемы, связанные с использованием глобальными ресурсами общего доступа, в развивающихся странах могут быть разрешены более рентабельным (менее затратным)

путём, хотя чувство тождественности интересов также может присутствовать [23]. Естественно, что крупные экологические катастрофы обычно сопровождаются появлением зарубежных программ поддержки [8]. Довольно специфическими по своей сути являются политики соседства ЕС и всевозможные программы и инициативы, направленные на «европеизацию» управленческих институтов, целевой аудиторией которых в основном являются страны, не являющиеся членами ЕС в Центральной и Восточной Европе и Южном Средиземноморье. Они подразумевают явную политическую цель, которая, как правило, интегрирована в программный дизайн и разделяется всеми странами-донорами [15].

Выбор бенефициаров редко является настолько незамысловатым процессом, каким он описывается в официальных документах [11]. В дополнение к формальным критериям, связанным с целями финансирования и способностью к реализации мероприятия, доноры имеют тенденцию применять и иные соображения. Последние могут касаться способности получателя средств своевременно реализовать проект [32] или доступности его местонахождения для мониторинговых визитов (в отношении безопасности и логистических трудностей) [6]. Доноры также склонны отбирать проекты, обещающие более высокие политические выгоды, чем проекты в полной мере соответствующие целям программы [23]. Это особенно характерно для случаев, когда страна бенефициара может оказывать влияние на решения о выделении гранта [10].

Средства на мероприятия в области природопользования и охраны окружающей среды обычно являются частью более широко пакета, который одновременно может включать средства на развитие, поддержку прав человека или, как это происходит в случае с ЕС, на обеспечение конвергенции с европейскими институтами и политиками. Потенциальные синергии и компромиссы специфических экологических и более широких целей устойчивого развития, а также эффективность смешанных пакетов в достижении спектра экологических целей часто оспариваются, по сравнению с проектами, нацеленными на какую-либо узкую экологическую цель (например, биоразнообразие, водные ресурсы, энергетику, атмосферное загрязнение и т. д.) [25].

При проведении анализа *эффективности* политики в области природопользования и охраны окружающей среды зачастую используется «теория принципала — агента» (agency theory) [24]. При этом эффективность понимается как способность донора создать ситуацию, в которой его агенты (бенефициары) разделяют цели донора и обеспечивают их достижение [35].

Способность бенефициара софинансировать его проектные затраты обычно рассматривается в качестве индикатора *устойчивости* и *непрерывности* проектной помощи [36]. Максимальная устойчивость, видимо, достигается, когда поддержку получает государственный институт, а национальная политика правительства однозначно согласуется с целями донора средств [15]. Подобные сочетания часто подвергаются критике, особенно, если при проведении конкурса возникает выбор между государственным агентством и негосударственным институтом, преследующим цели, которые не являются приоритетом национального правительства [20].

Методологические рамки исследования. Мы выделили 3 группы факторов и драйверов, связанных с эффективностью и устойчивостью мероприятий в области природопользования и охраны окружающей среды, получивших международное финансирование:

– условия, диктуемые донором средств (спектр целей проекта, правила оказания финансовой помощи и формы отчётности, требования к партнёрам и распространению информации и т. д.),

– условия, связанные с бенефициаром (административный ресурс, способность к реализации проекта, понимание целей проекта и требований к его реализации, план мероприятий проекта и потенциальные побочные эффекты, способность сохранять и/или развивать результаты проекта после его завершения),

– контекст управления, имеющий отношение к финансируемому проекту (местный, национальный, международный, включая приоритеты для сотрудничества, позиционируемые национальным правительством и региональной администрацией, общая политическая ситуация и принятие европейского финансирования и др.).

Чтобы понять, как все упомянутые факторы действуют совместно в контексте Псковской области, мы составили комплексное описание всех проектов, получивших финансирование, представили нарратив для каждой группы факторов, обращая внимание на связи между ними, а также с эффективностью проекта (которую мы понимаем, как способность достигнуть поставленных проектом целей) и его устойчивостью (непрекращающееся использование, дальнейшее обеспечение или развитие результатов проекта после завершения периода его финансирования). Мы предполагаем, что успешный проект возможен только в случае, когда достигается обоснованное соответствие между всеми тремя группами факторов. Поэтому особое внимание мы обращали на выявление и детальное изучение случаев подобного «соответствия» и «несоответствия».

Материалы и методы. В ходе работы проведён анализ всех выполняющихся и завершённых проектов, финансирование которых осуществлялось институтами ЕС, начиная с 1991 г., и в которых участвовало хотя бы одно учреждение или компания (бенефициар), юридически расположенная в Псковской области.

Вслед за R. Darst [13] для целей настоящего исследования в качестве «поддержки в области природопользования и охраны окружающей среды» рассматривались следующие формы субсидированных мероприятий:

– техническая поддержка и иные формы мероприятий по развитию и укреплению потенциала (capacity building);

– стимулирование НКО;

– стимулирование рыночных реформ, предназначенных для внедрения энергосбережения и более эффективных способов энергопотребления;

– прямое субсидирование специфических мероприятий, направленных на сокращения трансграничных экологических угроз.

Предварительный список проектов был составлен на основе данных, доступных на сайтах европейских программ и агентств (в т. ч., Interreg, Northern Dimension, EACEA и т. д.), фондов стран-членов ЕС (включая страны, вошедшие в ЕС после 1991 г.), частных фондов, расположенных в странах-членах ЕС. Для завершённых программ, не имеющих веб-сайтов (например, TACIS), а также организаций, не демонстрирующих информацию о реализуемых грантовых мероприятиях, мы использовали данные отчётов по международному сотрудничеству, в т. ч. предоставленные региональными и муниципальными властями, учреждениями высшего образования, исследовательскими институтами и НКО. Кроме того, нами были проанализированы публикации в СМИ и проведены интервью.

По каждому проекту проведено как минимум одно интервью с представителем организации-бенефициара или, по крайней мере, конечным пользователем результатов проекта или иными заинтересованными лицами, хорошо осведомлёнными о процессе реализации проекта и его содержании. Для некоторых проектов не удалось найти интервьюируемых. У каждого интервьюируемого мы просили предложить ещё одного потенциального респондента. Сообщество, реализующее проекты, финансируемые из зарубежных источников, в Псковской области сравнительно небольшое. Кроме того, было обнаружено, что сравнительно небольшое число проектов (с бюджетом ниже 25 000 евро) могли не войти в список для анализа, в связи с тем, что получатели небольших грантов менее известны и не относятся к основной группе бенефициаров.

В период с июля по ноябрь 2016 г. было проведено 22 полуструктурированных интервью (список респондентов представлен в [31]) с открытыми вопросами, затрагивающими следующие аспекты реализации проектов:

- основные характеристики проекта (источник финансирования, партнёры, бенефициар, размер полученного гранта),
- требования по развитию и укреплению потенциала, которые предъявляются к проекту и важность их по сравнению с теми, которые определяет грантополучатель,
- требуемый и обеспеченный уровень софинансирования; размер средств ЕС;
- трудности, связанные с выполнением требований программы и подготовкой отчётных документов, например, в связи с различиями в административной и организационной культуре донора и бенефициара, расхождениями правовых требований в России и стране — доноре средств,
- тематический фокус и непрямые (те, кто не получал финансирования) бенефициары,
- общая удовлетворённость участников (или конечных пользователей, вовлечённых в процесс реализации проекта) проектом в целом и его содержанием,
- эффективность в достижении целей,
- распространение результатов проекта, связь содержания проекта с политикой ЕС в целом,
- краткосрочная и долгосрочная устойчивость результатов проекта, запланированные и реализованные меры по достижению устойчивости проекта,
- рамочные условия (политики, система управления, социально-экономический контекст), в которых проект разрабатывался, внедрялся и был завершён,
- партнёры по проекту и как партнёрство развивалось.

Последние 6 пунктов также обсуждались с представителями ключевых групп заинтересованных лиц, вовлечённых в процесс управления природными ресурсами в Псковской области.

По возможности, мы старались получить информацию о каждом проекте, как минимум из двух источников, однако в большинстве случаев это оказалось возможным только для продолжающихся либо недавно завершённых проектов. Интервью суммировались, сравнивались между собой (если более 1), дополнялись данными из СМИ и отчётов. Для описания влияния проектов, финансируемых ЕС, мы провели контент-анализ полученных данных, идентифицировали соответствия и несоответствия (см. раздел «Методологические рамки исследования»).

Результаты и обсуждение. В ходе работы был проанализирован 31 проект, получивший финансовую поддержку ЕС (институтов ЕС, а также государственных и частных фондов, созданных в странах-членах ЕС, включая те страны, которые на момент финансирования и реализации проекта не входили в состав ЕС) в период с 1991 по 2016 гг.

Получатели грантов — организационные формы и сектора. Наиболее успешными получателями грантов были муниципалитеты и муниципальные компании (13 грантов), а также Администрация Псковской области и её комитеты (10 грантов); в 4 грантах участвовали как областные, так и муниципальные органы власти. В 2 грантах в дополнение к областным и муниципальным субъектам были представлены федеральные агентства. Однако, поскольку система управления в России нисходящая и высоко иерархическая, а автономия областных и местных органов власти сильно ограничена [30], каждый из реализованных проектов можно рассматривать как одобренный и поддержанный федеральным правительством. В 9 грантах бенефициаром являлась НКО, причём, в 5 случаях это была одна и та же НКО («Чудской проект»), занимающаяся, в т. ч. управлением трансграничными водами, в частности, Чудского озера). Во всех случаях, кроме одного, НКО привлекали муниципалитеты или областную администрацию в качестве партнёров. Четыре гранта были получены администрациями ООПТ (3 — национальным парком «Себежский» и 1 — государственным заповедником «Полистовский»), все в сотрудничестве с НКО региона или академическими учреждениями.

В 7 грантовых консорциумов вошёл Псковский государственный университет (Псковский государственный педагогический университет до 2011 г.); в двух проектах это был единственный российский участник. В одном из проектов в качестве партнёра участвовал Московский государственный университет, а также Псковский государственный политехнический университет. Интересно отметить, что никакие другие академические учреждения в Псковской области не были вовлечены в международные программы экологической помощи, хотя, по крайней мере, Великолукская государственная сельскохозяйственная академия и Псковское отделение Государственного научно-исследовательского института озёрного и речного рыбного хозяйства имеют соответствующие профили и потенциал.

Большая часть экологической помощи затрагивает вопросы управления водными ресурсами и биоразнообразием (по 9 грантов). Следует отметить, что 5 мероприятий, связанных с биоразнообразием, были ориентированы на водные или водно-болотные экосистемы. Аналогичным образом, в 4-х из 7-ми информационно-просветительских и образовательных проектах в качестве ключевой темы были заявлены водные и водно-болотные экосистемы. Другими секторами, привлекательными для европейской поддержки, оказались: обращение с химическими веществами (пестицидами), энергоэффективность, изменение климата, устойчивое лесоводство и городское планирование (по 1 гранту на каждый). Географическое распределение европейских грантов в Псковской области очень неравномерно. В 21 случае бенефициары расположены в городе Пскове, включая Администрацию Псковской области и её структурные подразделения (10 грантов). Географический охват 11 мероприятий включал всю Псковскую область, в то время как остальная часть была более локализована: 9 действий касались конкретных экологических проблем, происходящих в городе Пскове, 8 — на Чудском озере, 1 мероприятие —

районов, расположенных у государственной границы, а остальные проекты реализовывались на иных территориях региона.

Цель, распространение и устойчивость. Содержание 16 проектов свидетельствует о том, что они являются «гибридными» по своему характеру, т. е. в дополнение к общей направленности на достижение определённой экологической цели, они преследуют более широкие цели, отражающие миссию донора. Тем не менее, получатели и представители целевых групп согласились, что только 10 из обсуждаемых проектов можно отнести к «гибридным», в то время как все остальные полностью фокусировались на узко экологических целях.

Большинство проектов, за исключением некоторых прямых инфраструктурных инвестиций, предназначены для охвата многих заинтересованных сторон вне формального партнёрства по проекту. Когда это не было жёстким и измеримым договорным обязательством, это требование было довольно легко осуществлено организациями-исполнителями в Псковской области. Поскольку правительственные агентства на всех административных уровнях участвовали в большинстве мероприятий, финансируемых за счёт Европы, целевые заинтересованные стороны обычно так или иначе были с ними связаны.

Интервьюируемые склонны оценивать, как наиболее устойчивые проекты, связанные с развитием физической (например, водоочистных сооружений) и, в некоторой степени, институциональной инфраструктуры (разработку планов управления, интегрированных в нормативные рамки). Однако, устойчивость планов управления территориями и природными ресурсами признаётся довольно серьёзной проблемой, т. к. финансовая поддержка их дальнейшей реализации, как правило, отсутствует, и средства для их пересмотра и обновления не предусматриваются. Некоторые мероприятия (даже такие знаковые, как Псковский модельный лес) приостановили деятельность по окончании проекта, а достигнутые результаты устаревают. Это касается и планов управления или туристических руководств, поддержание актуальности которых невозможно без мониторинговых исследований биоразнообразия, обновления данных и т. п.

Заметные исключения связаны с учреждениями высшего образования, т. к. мероприятия, реализованные с участием их представителей часто приводят к новым проектам. Примером является проект ЕС Темпус «Экологическое управление для учебных программ в области окружающей среды» (2010–2014 гг.), в результате которого сложилось сообщество молодых преподавателей и учёных и, по меньшей мере, 4 последующих проекта (включая 2, реализованных при финансовой поддержке без участия ЕС).

Европейская экологическая помощь и расширение ЕС. Расширение ЕС имело непосредственное воздействие на развитие трансграничного сотрудничества между Псковской областью и приграничными государствами, как членами ЕС (Эстония, Латвия), так и Республикой Беларусь. До 2004 г. совместные инициативы в основном были ограничены регулярными мелкомасштабными мероприятиями, такими, как совместные выставки детских работ на экологическую тематику. С расширением ЕС в 2004 г. и присоединением Эстонии и Латвии, новые страны-члены Союза получили полный доступ к механизмам финансирования ЕС, а Псковская область стала приемлемым регионом для реализации механизмов трансграничного сотрудничества. Это дало толчок многим крупномасштабным мероприятиям с участием партнёров

из Псковской области и стран Балтии. В то же время участие датских и шведских учреждений, которые раньше были среди наиболее важных международных доноров, снизилась по сравнению с периодом до 2004 г.

Ещё одним важным следствием расширения ЕС в 2004 г. было то, что экологическая повестка дня ЕС и учреждения, созданные для её поддержки, были переведены в контекст Псковской области в качестве компонента трансграничного сотрудничества с Эстонией и Латвией. Это включало основные директивы ЕС и нормативные рамки, такие как Рамочная директива по водным ресурсам (2000/60/ЕС), продвигаемая в совместных проектах по управлению водными ресурсами; Регламент ЕС, регулирующий производство и оборот всех химических веществ (REACH) (1907/2006), Директива о качестве воды, предназначенной для потребления людьми (98/83/ЕС) — в проектах, связанных с безопасными химическими веществами; Директивы об охране природных мест обитания, дикой флоры и фауны (92/43/ЕЕС) и птиц (79/409/ЕЕС) — в проектах, поддерживающих Бернскую конвенцию и т. д.

Обсуждение. Способность и мотивация бенефициаров быть эффективными и устойчивыми. Устойчивость результатов проекта определяется интересами и способностью получателей средств поддерживать полученные результаты, природой этих результатов, а также их способностью подкреплять себя без или с минимальной пост-проектной поддержкой [15].

Довольно сложно установить рамки интересов конечных пользователей результатов проектов. Наше исследование демонстрирует, что в организациях и учреждениях Псковской области представлены, по меньшей мере, 2 группы детерминантов: 1) соответствие базовым стратегическим или операциональным целям получателя, и/или 2) энтузиазм некоторых сотрудников, которые смогли убедить руководство организацией принять участие в поддержании результатов. В первом случае, организация перераспределяет ресурсы для обеспечения поддержки и дальнейшего развития результатов проекта (т. е. демонстрирует способность гарантировать устойчивость). Это характерно, например, для водоочистных сооружений и инфраструктуры водоснабжения. Планы управления, образовательные программы, туристические брошюры и т. д. сохраняют свою актуальность только при поддержке отдельных энтузиастов с достаточной силой лоббирования, навыками фандрайзинга или сильной личной мотивацией, где этого было достаточно для выполнения задач обслуживания результатов проекта.

В мероприятиях, осуществляемых несколькими партнёрами и приводящих к широкому спектру результатов, не все результаты одинаково устойчивы, что связано с интересами конкретного партнёра. Например, в проекте, посвящённом разработке плана управления Рамсарским угодьем на побережье Псковско-Чудского озера и наращиванию потенциала для его устойчивой реализации (2000–2004 гг.), основные результаты, такие, как план управления, инвентаризация биоразнообразия и туристические материалы, к настоящему времени устарели, а туристические маршруты почти уничтожены, т. к. управляющий ими муниципалитет не мог выделить средства для надлежащего обслуживания. В то же время Псковский государственный университет, участвовавший в этом мероприятии, по-прежнему использует ГИС и план управления в целях обучения и обеспечивает разумное обслуживание башни наблюдения за птицами, поскольку она используется на полевых практиках и при сборе материала для выполнения исследовательских проектов студентами.

Псковский модельный лес (2000–2008 гг.) представляет собой интересный пример, демонстрирующий, что даже потенциальный интерес на самом высоком политическом уровне не обеспечивает устойчивости проекта, если проектная деятельность и результаты не лежат в основе текущих или разрабатываемых оперативных процедур партнёров-исполнителей. Результаты проекта были широко распространены, проект высоко оценили представители лесного бизнеса и административных структур различных уровней, однако, как только энтузиасты не смогли обеспечить внешнее (международное) финансирование, проект был прекращён, а его результаты устарели, тем более, что вскоре значительно изменилось Лесное законодательство Российской Федерации [2].

Софинансирование как мера эффективности и гарантия устойчивости проекта. Наши данные свидетельствуют о том, что корреляция между способностью получателей софинансировать затраты по проекту и эффективностью и устойчивостью его результатов была чётко представлена только в проектах, связанных с развитием физической инфраструктуры. В мероприятиях, направленных на создание институционального потенциала, образовательных или информационных материалов или во всех других «мягких» результатах, это не сработало, возможно, из-за «виртуального» характера объявленного софинансирования. Во многих случаях результаты часто оставались без поддержки, как только европейское финансирование было прекращено. Подводя итог, в отличие от предположений финансирующих агентств [36], в восприятии большинства получателей и других целевых групп, софинансирование было очень мало связано с устойчивостью или эффективностью.

Основываясь на данных, собранных в Псковской области, мы отчасти оспариваем универсальную применимость стратегической теории международной экологической помощи [24] и её предположение, что эффективность объясняется «... эффектами взаимодействий донор-реципиент, которые могут изменять побудительные стимулы управленческих структур получателей средств и стимулировать их к сотрудничеству» (с. 326). «Теория принципала — агента» (agency theory) предполагает, что эффективность — это способность донора предоставлять получателям стимулы, побуждающие их преследовать цели доноров [35]. Как мы продемонстрировали, способность предоставлять софинансирование действительно имеет значение только в случае инвестиций в физическую инфраструктуру. Однако даже здесь, во всех изученных случаях, потребность в таких инвестициях, например, на очистные сооружения, водоснабжение или управление отходами, были признаны федеральными и/или областными правительствами задолго до того, как проект получил финансирование и был реализован. Весьма вероятно, что рано или поздно такие инвестиции были бы сделаны из национальных бюджетов, и главный вопрос здесь «когда будет решён вопрос?», а не «будет ли решён?». В таких ситуациях стимулы получателей на самом деле не изменяются, и добавленная стоимость таких действий довольно ограничена, если только конкретное намерение донора состоит в том, чтобы иметь быстрые решения, а не ждать, пока появятся национальные инвестиции, т. е. если статус-кво вызывает неприемлемые экологические риски.

В принципе, инвестиции в физическую инфраструктуру естественным образом устойчивы [15]. Однако, широко распространённой практикой является предоставление федеральным правительством только одноразовых инвестиций, полагаясь на обязательство региональных, муниципальных властей или частных партнёров обе-

спечить издержки на обслуживание и развитие результатов проекта. Партнёры же, зачастую, не могут или не желают выполнять обязательства в связи с изменением приоритетов или возникающих финансовых ограничений [4]. Поэтому мы предлагаем внести следующие поправки в стратегическую теорию международной экологической помощи:

– финансовый вклад правительства-получателя может свидетельствовать не об изменении его стимулов, а скорее о том, что, во-первых, донор и получатель имеют общие цели, и

– в случае проектов с «мягкими» результатами изменения происходят только, если характер проекта требует значительного изменения общепринятых практик и процедур партнёров по проекту, или пересмотра их стратегических целей; во всех остальных случаях финансируемые действия часто воспринимаются как работа с фиксированным сроком контрактов без жёстких обязательств по обеспечению устойчивости проекта.

Наиболее предпочтительные бенефициары и последствия для экологического управления. Большинство проектов европейской экологической помощи в Псковской области относятся к категории «прямого субсидирования конкретных мер, направленных на сокращение трансграничных экологических угроз» [13], что включает в себя большую часть технической помощи и мероприятий по наращиванию потенциала.

Наиболее часто бенефициарами выступали правительственные учреждения и агентства различных административных уровней, а также государственные учреждения и организации. По-видимому, с точки зрения доноров их позиция более выгодна для осуществления надзора и управления инфраструктурными проектами или для обеспечения распространения политики и методов управления другими государственными органами. Неправительственные субъекты были довольно незначительно вовлечены (особенно с точки зрения общего объёма полученных средств), поскольку НКО могут соответствовать идее основного партнёра только в относительно узком диапазоне проектов. Кроме того, как и в случаях, наблюдаемых для других субъектов Российской Федерации [9], в ряде программ ЕС (например, трансграничных) и отдельных проектах, специально предназначенных для некоммерческих субъектов, российские правительственные учреждения были вовлечены в процедуры отбора (например, в софинансируемые Россией мероприятия программы INTERREG) и распределения ресурсов, тем самым ещё больше укрепив свои позиции с помощью средств европейского финансирования.

В краткосрочной и среднесрочной перспективе влияние проектов европейской помощи на управление природными ресурсами и охрану природы в Псковской области было довольно ограниченным, поскольку оно не помогало бездоленным субъектам и не вводило новые правила и роли. Тем не менее, важность многих проектов была достаточно высокой на национальном (федеральном) уровне. Например, проекты, посвящённые управлению трансграничными водными объектами, были одними из первых в России и позволили создать модель для других частей страны [22]. Аналогичным образом, Псковский модельный лес оказал большое влияние на разработку лесной политики и методов управления в России [1].

В долгосрочной перспективе наиболее важное влияние европейской помощи на экологическое управление в Псковской области, по-видимому, связано с продвиже-

нием международных институциональных режимов, а, следовательно, с появлением новых институтов многоуровневого экологического управления. Подобные институты варьируют от механизмов частного управления, например, сертификации FSC в лесном хозяйстве (в рамках проекта «Псковский модельный лес» наращивался потенциал для соответствия требованиям сертификации [3]) до государственного управления, в частности, продвижения Рамсарских угодий. Как показывают некоторые исследования из региона Восточной Европы [27; 29], многоуровневые механизмы управления часто играют решающую роль в обеспечении соблюдения природоохранных требований, в случаях, когда национальные механизмы оказываются неспособными этого достичь.

Заключение. Во всех ситуациях, когда софинансирование, предоставляемое получателями средств, представляло собой денежный взнос или материальные активы, это означало, что совместная деятельность была включена в повестку российских организаций, и такая деятельность, скорее всего, была бы реализована в какой-то момент без внешней помощи. С одной стороны, это можно интерпретировать как признак сильного интереса со стороны российских партнёров, однако, с другой стороны, это несколько скомпрометировало само понятие «эффективность», если у донора не было веских оснований для того, чтобы конкретное мероприятие было реализовано раньше, чем ожидалось. Если проект направлен на создание «мягких» результатов, таких как политики, планы, правила, программы и т. д., софинансирование обычно связано с творческими решениями финансовых администраторов, а не с фактическим вкладом, и поэтому софинансирование в ещё меньшей степени является индикатором изменения мотивации партнёров или их поведения. Эффективность всегда связана с конкретными контекстами. Например, в высшем образовании и научных исследованиях результаты проектов международной помощи продемонстрировали очень высокую жизнеспособность (хотя и не всегда в направлении, предусмотренном финансирующими агентствами), что скорее вызвано поддержкой энтузиастов, чем более широкими институциональными условиями.

Устойчивость проекта, как представляется, имеет те же драйверы, которые действуют аналогично в тех же контекстах: хотя инвестиции в материальные активы устойчивы по своему характеру, непрерывная эксплуатация и обслуживание таких активов (например, физической инфраструктуры) не может считаться само собой разумеющимся. В то же время, хотя устойчивость «мягких» результатов проекта потенциально ниже, мы нашли примеры их непрерывного использования и дальнейшего развития, особенно в сфере высшего образования. Кроме того, большинство бенефициаров не могли понять, как требования софинансирования обеспечивают устойчивость проекта. Актуальность национальной политики и её приоритетов в целом помогает обеспечить долговечность результатов проекта, пример Псковского модельного леса напоминает нам о решающей роли энтузиастов, преданных своему делу, и важности их удачи при финансировании проектов.

Размер проекта экологической помощи, требуемая доля софинансирования или целевой сектор, не коррелируют с принятием повестки доноров, осуществлением эффективности или устойчивости проекта. Доступная выборка оказалась слишком мала для достоверного статистического анализа, однако для понимания этих переменных может оказаться полезным анализ более крупной базы данных (например, охватывающей несколько субъектов Федерации).

Что касается актуальных приоритетов распределения финансирования, большая часть европейской помощи в Псковской области была потрачена на предотвращение и снижение загрязнения, и поэтому влияние финансируемых мероприятий на контекст управления или реформу политики было очень ограниченным. По той же причине государственные субъекты (в т. ч. муниципалитеты) были в большей степени одобрены европейскими донорами, что в какой-то мере поддержало и ещё больше укрепило существующий дисбаланс власти между государственными и некоммерческими субъектами в регионе.

Расширение ЕС в 2004 г., по-видимому, не оказало заметного влияния на контекст местного управления, за исключением того, что трансграничные инициативы и директивы ЕС вошли в повестку. Некоторые результаты помощи, такие как планы управления трансграничными озёрами, основанные на принципе Водной рамочной директивы ЕС, были первыми в своём роде в России. Таким образом, они оказали некоторое влияние на экологическую политику на федеральном уровне. Это и некоторые другие пионерные мероприятия, распространяемые по всей стране (например, продвижение Рамсарских угодий или пилотов сертификации FSC в лесном парке Псков), заслуживают более пристального внимания, чтобы способствовать пониманию европейского измерения в российской политике в области охраны окружающей среды и природных ресурсов.

Благодарности

Работа выполнена при финансовой поддержке программы Erasmus+, Jean Monnet modules (проект 553439-EPP-1-2014-1-RU-EPPJMO-MODULE).

Литература

1. Добрынин Д., Третьяков С., Шматков Н. Псковский модельный лес // Примеры отечественного опыта устойчивого лесопользования и лесопользования. М., 2012. С. 198–208.
2. Кузьмина М. В., Каранеткова А. А. Модельные леса — технология устойчивого управления // Леса России и хозяйство в них. 2016. № 4 (59). С. 69–76.
3. Неверов А. В., Шкарубо А. Д., Киреев В. В., Васильева Т. В., Демидовец В. П., Равино А. В., Варанова О. А. Лесное управление. Минск, 2014. 400 с.
4. Райзберг Б. А. Современное состояние и проблемы программно-целевого планирования и бюджетирования в России // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. 2012. Том 3. № 2 (14). С. 165–172.
5. Aalto P. (Ed.). The EU-Russia Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security? Aldershot: Ashgate, 2007. 238 p.
6. Alesina A., Dollar D. Who gives foreign aid to whom and why? // Journal of Economic Growth/ 2000. 5. Pp. 33–63. doi:10.1023/A:1009874203400
7. Andersen M. S., Liefferink D. (Eds.). European Environmental Policy: the Pioneers. Manchester: University of Manchester Press, 1997. 340 p.
8. Becerra O., Cavallo E., Noy I. Foreign Aid in the Aftermath of Large Natural Disasters // Review of Development Economics. 2014. 18. Pp. 445–460. doi:10.1111/rode.12095
9. Beznosova O., McIntosh Sundstrom L. Western Aid and the state-Society Balance in Novgorod and Khabarovsk // Problems of Post-Communism. 2009. 56:6. Pp. 21–35.
10. Briggs R. C. Electrifying the base? Aid and incumbent advantage in Ghana // The Journal of Modern African Studies. 2012. 50. Pp. 603–624. doi:10.1017/S0022278X12000365
11. Clist P. 25 Years of aid allocation practice: Whither selectivity? // World Development. 2011. 39 (10). Pp. 1724–1734.
12. Cornwall A. Buzzwords and fuzzwords: Deconstructing development discourse // Development in Practice. 2007. 17. Pp. 471–484. doi:10.1080/09614520701469302

13. *Darst R. G.* Smokestack Diplomacy. Cooperation and Conflict in East-West Environmental Politics. Cambridge, MA: The MIT Press, 2001. 312 p.
14. *Eyckmans J., Fankhauser S., Kverndokk S.* Development Aid and Climate Finance // *Environmental and Resource Economics*. 2016. 63. Pp. 429–450. doi:10.1007/s10640-015-9883-3
15. *Fagan A.* Building environmental governance in Bosnia-Herzegovina: Europeanisation and transnational assistance in the context of limited statehood // *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2012. 30 (4) Pp. 643–657.
16. *Gray P.* Russia as a Recruited Development Donor // *European Journal of Development Research*. 2015. 27, 2. Pp. 273–288. doi:10.1057/ejdr.2014.34
17. *Heininen L., Segerstahl B.* Nuclear-waste Policy, International Negotiations and Ecological Restoration in the Barents Region // I. Massa & V.-P. Tynkkynen (Eds.), *The Struggle for Russian Environmental Policy*. Helsinki: Kikumora Publications, 2001. Pp. 159–180.
18. *Henderson S. L.* Selling Civil Society: Western Aid and the Non-governmental Organisational Sector in Russia // *Comparative Political Studies*. 2002. 35 (2). Pp. 139–168.
19. *Hiltunen H.* Finland and Environmental Problems in Russia and Estonia. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 1994. 14 p.
20. *Hoefler A., Outram V.* Need, merit, or self-interest — what determines the allocation of aid? // *Review of Development Economics*. 2011. 15. Pp. 237–250. doi:10.1111/j.1467-9361.2011.00605.x
21. *Hønneland G.* Russia and the West: Environmental Cooperation and Conflict. London: Routledge, 2003.
22. ILEC. Managing Lakes and their Basins for Sustainable Use: A Report for Lake Basin Managers and Stakeholders. International Lake Environmental Committee Foundation: Kusatsu, Japan. 2005.
23. *Lewis T. L.* Environmental aid: Driven by recipient need or donor interest? // *Social Science Quarterly*. 2003. 84(1). Pp. 144–161.
24. *McLean E. V.* A strategic theory of international environmental assistance // *Journal of Theoretical Politics*. 2015. 27 (2). Pp. 324–347. doi:10.1177/0951629814531669
25. *Miller D. C.* Explaining global patterns of international aid for linked biodiversity conservation and development // *World Development*. 2014. 59. Pp. 341–359.
26. *Mnatsakanian R.* Environmental Legacy of the Former Soviet Republics. University of Edinburgh, Center for Human Ecology, Edinburgh, United Kingdom, 1992. 209 p.
27. *Otto I. M., Shkaruba A., Kireyeu V.* The rise of multilevel governance for biodiversity conservation in Belarus // *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2011. 29. Pp. 113–132.
28. *Salmi O.* Science, Sulphur and Sustainability: Environmental Strategies of Mining in the Russian Kola Peninsula. Dissertation for the degree of Doctor of Science in Technology. Helsinki University of Technology, Espoo, 2008.
29. *Shkaruba A., Kireyeu, V.* Recognising ecological and institutional landscapes in adaptive governance of natural resources // *Forest Policy and Economics*. 2013. 36. Pp. 87–97.
30. *Shkaruba A., Kireyeu V., Likhacheva O.* Rural-urban peripheries under socioeconomic transitions: Changing planning contexts, lasting legacies, and growing pressure // *Landscape Urban Planning*. 2017. 165. Pp. 244–255. doi:10.1016/j.landurbplan.2016.05.006
31. *Shkaruba A., Likhacheva O., Kireyeu V., Vasileva T.* European environmental assistance to the region of Pskov in northwest Russia: sustainability, effectiveness and implications for environmental governance // *Journal of environmental policy and planning*. 2017. Published online: 07 Nov 2017. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/1523908X.2017.1398639>
32. *Svensson J.* Why conditional aid does not work and what can be done about it? // *Journal of Development Economics*. 2003. 70. Pp. 381–402.
33. *Tennberg M.* International Environmental Cooperation in Northwest Russia: An Assessment of Performance // *Polar Record*. 2007. 43, 3. Pp. 231–238.
34. *Tynkkynen N.* Constructing the environmental regime between Russia and Europe: Conditions for social learning. Tampere: University of Tampere, 2008. 84 p.
35. *Victor D., Raustiala K., Skolnikoff E.* The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Cambridge, MA: MIT Press, 1998. 758 p.
36. *Wright J., Winters M.* The politics of effective foreign aid // *Annual Review of Political Science*. 2010. 13. Pp. 61–80.
37. [Электронный ресурс]: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/sr-zarplata/t2.xlsx
38. [Электронный ресурс]: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/dusha98-14.xlsx

Об авторах

Шкарубо Антон Дмитриевич — кандидат географических наук, научный сотрудник, отделение наук об окружающей среде и экологической политики, Центрально-Европейский университет, г. Будапешт, Венгрия.

E-mail: shkarubaa@ceu.edu

Лихачева Ольга Викторовна — кандидат биологических наук, доцент кафедры ботаники и экологии растений, факультет естественных наук, медицинского и психологического образования, Псковский государственный университет, Россия.

E-mail: olga.lich@mail.ru

Киреев Виктор Витальевич — PhD, доцент кафедры экологии и природопользования, Институт экологии и географии, Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия.

E-mail: viktar@erda-rte.eu

A. Shkaruba, O. Likhacheva, V. Kireyev

**SUSTAINABILITY AND IMPACT OF EUROPEAN TECHNICAL AID
PROVIDED TO THE REGION OF PSKOV IN 1991–2016**

An impressive natural capital and border with the EU make Pskov region an important target for EU investments in environmental infrastructure. In this study we explore the impact and sustainability of environmental assistance coming from EU-based public and private foundations. The geographical scope of the study covers the whole area of Pskov region ; its temporal scope was limited to the assistance projects awarded in 1991–2016 involving beneficiaries from Pskov region. The study demonstrates how the assumptions offered by the international aid literature (mostly derived from the global South) apply to Russia. We found major limitations to the assumption that co-financing provided by recipients ensures project effectiveness (demonstrating the acceptance of the donor's agenda) or sustainability (providing interest to the maintenance of outputs). Tangible assets are normally co-financed only if the investment was in agenda anyway (and therefore the donor gets only time gains, although this can be a valid purpose too); soft outputs (plans, surveys, policies etc.) are usually co-financed in-kind, and therefore cannot secure any additional commitment. Likewise, physical infrastructure often ends up mismanaged due to low or no maintenance budgets available, while maintenance of soft outputs is too much dependent on contextual factors beyond the co-finance paradigm.

Key words: region of Pskov, Russia, effectiveness of international assistance, sustainability of international assistance, EU transboundary cooperation.

About the authors

Dr **Anton Shkaruba**, Research Fellow, Department of Environmental Sciences and Policy, Central European University, Budapest, Hungary.

E-mail: shkarubaa@ceu.edu

Dr **Olga Likhacheva**, Associate Professor, Botany and Plant Ecology Department, Faculty of Natural Sciences, Medical and Psychological Education, Pskov State University, Russia.

E-mail: olga.lich@mail.ru

Dr **Viktar Kireyeu**, Associate Professor, Ecology and Natural Recourse Management Department, School of Ecology and Geography, Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia.

E-mail: viktar@erda-rte.eu

Статья поступила в редакцию 20.08.2017 г.