

УДК 323.2

DOI: 10.31857/S268667300009433-6

Управление современными экологическими конфликтами в США и Канаде

А.Л. Демчук

МГУ имени М.В. Ломоносова.

Российская Федерация, 11999 Москва, Ленинские горы, д.1;

Институт США и Канады РАН (ИСКРАН).

Российская Федерация, 123995 Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9285-7823> e-mail: arthur@leadnet.ru

Статья получена 28.02.2020.

Резюме: Дается определение понятия и описывается специфика современных экологических конфликтов, проводится сравнительный анализ опыта управления современными экологическими конфликтами в США и Канаде, выявляются особенности применения в них различных методов и технологий конфликто разрешения, характеризуются культурно-исторические факторы, повлиявшие на отношения людей к конфликту и развитие институтов и механизмов управления конфликтами в этих странах.

На основе рассмотрения исторического развития институционального оформления и практики применения технологий экологической медиации в США и Канаде на протяжении последних 50 лет выявляются её сильные и слабые стороны. Приводятся конкретные примеры успешного разрешения экологических конфликтов в разные годы.

Выявляются различия условий и методов применения принципов медиации и достижения консенсуса в ходе управления современными экологическими конфликтами в США и Канаде, анализируются трудности применения медиации и других альтернативных методов управления экологическими конфликтами в специфических региональных и местных условиях (в особенности, в местах проживания коренных народов).

Ключевые слова: конфликт, экологические конфликты, управление конфликтом, медиация, достижение консенсуса, конфликто разрешение

Для цитирования: Демчук А.Л. Управление современными экологическими конфликтами в США и Канаде. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2020; 50(6):100-112. DOI: 10.31857/S268667300009433-6

Modern Environmental Conflict Management in the USA and Canada

Arthur L. Demchuk

Lomonosov Moscow State University,

1 Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russian Federation;

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.

2/3 Khleby per., Moscow, 121069, Russian Federation.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9285-7823> e-mail: arthur@leadnet.ru

Received 28.02.2020

Abstract. The article defines the concept and describes the specifics of modern environmental conflicts, provides a comparative analysis of the experience of managing modern environmental conflicts in the United States and Canada, identifies the features of using different methods and technologies for conflict resolution in the two countries, and describes the cultural and historical factors that influenced people's attitudes to conflict and the development of institutions and mechanisms for conflict management there.

Based on the review of the historical development of institutional design and the practice of applying environmental mediation technologies in the United States and Canada over the past fifty years, its strengths and weaknesses are identified. Specific examples of successful resolution of environmental conflicts in different years are given.

The author identifies differences in the conditions and methods of applying the principles of mediation and consensus-building in the management of contemporary environmental conflicts in the United States and Canada, and analyzes the difficulties of using mediation and other alternative methods of managing environmental conflicts in specific regional and local conditions (especially in places where indigenous peoples live).

Keywords: conflict, environmental conflicts, conflict management, mediation, consensus, conflict resolution

For citation: Arthur L. Demchuk. Modern environmental conflict management in the USA and Canada. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2020; 50 (6):100-112. DOI: 10.31857/S268667300009433-6

ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия в различных регионах мира, включая Северную Америку, наблюдается стремительный рост числа экологических конфликтов, разворачивающихся на локальном, региональном, общенациональном и межгосударственном уровнях по широкому кругу проблем.

Экологический конфликт можно определить как взаимодействие двух и более сторон, считающих, что их цели в отношении изменения (или сохранения) состояния окружающей природной среды (экосистем – систем поддержания жизни), несовместимы. Специфические характеристики, в силу которых экологические конфликты трудно поддаются урегулированию, состоят в наличии большого числа сторон и участников, имеющих разное, подчас диаметрально противоположное восприятие ситуации, различный объём властных полномочий и возможностей влияния, несовпадающие глубоко укоренившиеся ценности, неодинаковые ожидания и культурные установки, различные оценки фактов; ограничений структурного и ресурсного плана; большого числа проблем; невозможности количественной оценки затрат/ущерба (некоторые природные блага не поддаются оценке в денежном выражении); потенциальной необратимости негативных результатов конфликта; выхода конфликта за рамки одной юрисдикции (межведомственных, административных или государственных границ); зависимости реализации достигнутых соглашений (в большинстве случаев) от государственных структур.

В связи с этим перед учёными, политиками и управленцами встаёт задача нахождения оптимальных методов управления экологическими конфликтами,

для чего полезно сравнительное изучение лучших практик, накопленных в различных странах.

ОТНОШЕНИЕ К КОНФЛИКТУ (КУЛЬТУРНЫЕ УСТАНОВКИ)

Начнём с замечаний общего плана, характеризующих обусловленное культурными установками восприятие конфликта и выбор стратегии поведения в конфликтных ситуациях, свойственные жителям США и Канады.

И американцы, и канадцы воспринимают конфликты положительно в контексте общепризнаваемых ценностей конкуренции (соревновательности), что логично связано с высоким уровнем индивидуализма, обусловленного рядом культурно-исторических факторов, наложивших отпечаток на их менталитет.

Успешное освоение первыми поселенцами-европейцами окружающей природы Северного полушария стимулировало соревновательность, включая жёсткое противостояние с другими претендентами на даваемые землёй блага (в том числе с коренными жителями континента). Развитие здесь экономики также способствовало формированию культуры соперничества, конкуренции, особенно в условиях свободного рынка.

Соревновательность утвердилась и поощряется также в политической сфере. Представители власти (законодатели, шерифы, мэры городов и губернаторы) избираются на соревновательных выборах, что неизбежно предполагает острую конкуренцию кандидатов и партий. В США и Канаде люди не боятся конфликтов, поскольку за многие годы выработаны различные методы институционализации конфликта, его регулирования в жёстко заданных рамках по принятым в обществе правилам.

Однако имеются отличия подходов к управлению конфликтом в канадской культуре от американской, что связано с феноменом франкофонии в Канаде, а также относительно более высоким уровнем коллективизма (и роли государства). В остальном сложно найти принципиальные различия между столь близкими по истории и культуре странами.

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ КОНФЛИКТАМИ В США

Такая область знаний и практической деятельности, как разрешение экологических конфликтов (*Environmental Conflict Resolution, ECR*), возникла в США на базе социальных и экологических движений 1960-х – 1970-х годов, в период начала действия закона «О национальной политике в области охраны окружающей среды» (*National Environmental Policy Act, NEPA*), и получила дальнейшее развитие в 1990-е годы, когда проводились встречи на высшем уровне по проблемам устойчивого развития [Emerson K., Nabatchi T., O'Leary R., 2017].

1970-е годы стали для США «экологическим десятилетием», в течение которого был принят ряд природоохранных законов, основным из которых стал вышеупомянутый закон «О национальной политике в области охраны окружающей среды», закрепивший требование проводить оценку воздействия на окружающую среду всех финансируемых правительственными структурами США про-

ектов и программ. В законе предусматривались доступные гражданам процедуры общественных слушаний в период оценки проекта, давая возможность отдельным лицам и экологическим группам, опасаящимся негативных последствий проекта на природную среду, высказать своё мнение ещё до принятия решения. В это же десятилетие в США зародилось движение за альтернативное (внесудебное) разрешение споров и конфликтов (*alternative dispute resolution*).

С середины 1970-х годов всё большее число американцев стали творчески подходить к управлению конфликтами, применяя такие новые подходы, как мини-разбирательство (*mini-trial*), неофициальная судебная оценка (*private judging*) и медиация. В отдельных случаях предпринимались попытки использовать технику построения консенсуса (*consensus-building*) [Environment conflicts resolution, 1998]. Экологические конфликты стали своего рода «испытательным полигоном» новых методов и технологий конфликто разрешения. Медиация испытывалась как средство избежать долгих судебных тяжб по поводу состояния окружающей среды.

Первым серьёзным экологическим конфликтом, разрешённым с помощью медиации, стал долгий спор о выборе места строительства противопаводковой плотины на реке Сноквалми в штате Вашингтон [Environment conflicts resolution, 1998]. Конфликт возник между активными сторонниками строительства плотины и теми, кого тревожили экологические последствия проекта.

Два первых медиатора экологических конфликтов – Джеральд Кормик и Джейн Маккарти – начали работу по урегулированию этого конфликта в 1974 г. при отсутствии более ранних прецедентов медиации экологических споров. В ходе работы Дж. Кормик дал рабочее определение экологической медиации как «добровольного обсуждения и урегулирования вовлечёнными в конфликт сторонами имеющихся разногласий. Медиатор не вправе навязывать решение, его сила состоит в способности помочь сторонам разрешить имеющиеся разногласия. Спор разрешается тогда, когда стороны приходят к решению, которое они считают приемлемым» [Cormick G., 1976: 215]. После почти годовой работы с медиаторами было достигнуто соглашение о строительстве плотины, дополнительных противопаводковых мерах, контроле над землепользованием в прилегающих к плотине районах и создании координационного совета в бассейне реки.

В следующие семь лет подобным образом были разрешены ещё четыре десятка споров и конфликтов, в большинстве случаев при участии частных фондов, поддерживающих медиацию. Все участники процесса урегулирования экологических конфликтов – будь то медиаторы, чиновники, бизнесмены, представители общественности или спонсоры фондов – извлекали уроки из накопленного опыта. Относительно высокие показатели успешности (например, число достигнутых соглашений, которые были поддержаны и выполнены всеми сторонами конфликта) способствовали росту интереса к медиации со стороны государственных органов, обременённых длительными судебными тяжбами.

Примечательно, что Агентство охраны окружающей среды США (*Environment Protection Agency*) стало широко использовать услуги медиаторов для разрешения конфликтов, связанных с размещением тех или иных промышленных

объектов, а также для обсуждения проектов правовых актов, регламентирующих борьбу с загрязнением окружающей среды [O'Leary R., Raines S.S., 2003].

Периодом институционализации методов и процедур разрешения экологических конфликтов в США стали 1985-е – 2000-е годы. Ряд федеральных агентств (включая Агентство охраны окружающей среды) всё чаще переходили к использованию процедур нормотворчества посредством переговоров заинтересованных сторон, что в 1990 г. было закреплено в соответствующем законе США.

К середине 1980-х годов чертами процесса разрешения конфликтов (включая экологические) в США стали:

- добровольное и прямое участие заинтересованных сторон;
- переговоры на основе интересов сторон;
- привлечение (не всегда обязательное) нейтрального посредника (медиатора), не имеющего права принимать решение и не имеющего собственного интереса в том или ином исходе конфликта;
- возможность для сторон в любой момент прекратить участие в переговорах и воспользоваться иными способами отстаивать свои интересы;
- обязывающий характер достигнутого соглашения или направление его в адрес соответствующего государственного органа в качестве рекомендации.

В 1990 г. Конгресс США принял законы «Об альтернативных методах разрешения споров» и «О нормотворчестве посредством переговоров (*negotiated rulemaking*)», создавших институциональную основу использования федеральными агентствами переговоров и медиации при выработке правовых норм регулирующего характера, после чего многие государственные органы стали пользоваться такой возможностью.

В годы президентства У. Клинтона (1993–2001) на самом высоком уровне предпринимались усилия по разрешению сложного экологического конфликта в штате Вашингтон, когда в качестве своего рода медиатора выступал вице-президент США Альберт Гор. Исход прошедших переговоров воспринимался как «частичный» компромисс между лесозаготовителями и экологическими группами интересов.

Экологическая медиация в США институционально оформилась принятием в начале 1998 г. закона США «Об экологической политике и разрешении конфликтов» (*Environmental Policy and Conflict Resolution Act*) и последующим созданием в октябре 1998 г. Института разрешения экологических конфликтов, расположенного в городе Туксон, штат Аризона.

Нынешний этап развития управлением экологическими конфликтами в США начался на рубеже 2000-х годов. В условиях критики правительства со стороны экологических групп интересов (за неспособность обеспечить эффективную защиту окружающей среды) и бизнеса (за неспособность поддержать экономический рост) увеличивается число эмпирических исследований управления экологическими конфликтами, подтверждающих в целом позитивные последствия применения подобных методов и процедур такого управления, особенно в случаях участия самих сторон конфликта в его разрешении [Beierie T.C., Cayford J., 2002].

К середине первого десятилетия XXI века практика разрешения экологических конфликтов в США пришла к ситуации, характеризующейся большим разнообразием в правовом и институциональном оформлении (от правоприменения к выдаче разрешений, планированию менеджмента, разработке и реализации политики); в уровнях власти, на которых она осуществляется; в лежащих в основе конфликтов существенных вопросах (от сохранения мест раскопок до управления прибрежными зонами, очистки территорий военных баз, обращения с радиоактивными отходами); в целях (консультации, диалог, совместное установление фактов, выработка соглашений, совместное управление); в числе участников (государственные структуры и должностные лица, представители бизнеса и экологических организаций, технические специалисты, учёные, частные фонды и т.д.), а также в используемых процедурах и технологиях конфликторазрешения (общественные слушания, беспристрастная экспертиза, медиация, «фасилитация», интернет-обсуждения).

По мере того, как конфликторазрешение завоевывало доверие в качестве конструктивной альтернативы судебному разбирательству, оно становилось всё менее зависимым от финансовой поддержки фондов и всё более рыночно-ориентированной сферой деятельности. Стали возникать бюро медиации в ряде штатов. В то же время растущий общественный интерес к медиации, процедурам построения консенсуса и другим инновационным методам разрешения споров привёл к росту спроса на обучение навыкам управления конфликтом. За несколько лет по всей стране появилось множество соответствующих курсов и образовательных программ, особенно в университетах.

За прошедшие десятилетия конфликторазрешение и построение консенсуса стало прочно утвердившейся в американском обществе сферой профессиональной деятельности. Число медиаторов исчисляется тысячами, причём работают они на профессиональной основе, не совмещая свою работу с иными видами деятельности. Сфера деятельности медиаторов не имеет жёсткого законодательного регулирования на общенациональном или региональном уровнях, она децентрализована, поэтому можно наблюдать региональное разнообразие и специфику. У многих организаций, представляющих услуги медиаторов, есть этические кодексы или кодексы поведения медиаторов, служащие нормативной основой деятельности.

Сильные стороны экологической медиации в США видятся в самих её результатах, критерием которых является удовлетворённость сторон исходом переговоров и разрешением конфликта. Отчасти такой результат достигается благодаря выявлению интересов сторон и выработке решений, отвечающих этим интересам. В отличие от суда, оценивающего факты и события прошлого, медиация использует техники «мозгового штурма», она обращена в будущее и стремится максимизировать получаемые всеми сторонами выгоды. Использование медиации, как правило, требует меньших затрат времени и финансовых средств, чем судебное разбирательство, она позволяет сторонам сохранить и укрепить отношения.

В то же время можно указать на слабые стороны экологической медиации. Так, успешная медиация экологического конфликта не может считаться прецедентом или образцом решения аналогичных проблем в будущем. Проведение медиации, возможно, потребует существенных затрат времени и средств, особенно если на стадии подготовки к ней необходим сбор значительного массива информации и всесторонний анализ конфликта. Может потребоваться обучение сторон навыкам ведения переговоров до начала медиации. Но и эти затраты всё равно в среднем меньше, чем судебные издержки.

Медиация иногда настороженно воспринимается сторонами конфликта, в отличие от суда, которому традиционно доверяют разрешение споров. Недоверие к медиатору и самому процессу медиации может удержать какую-то из сторон конфликта от участия в ней. Поскольку медиация предполагает наличие нейтрального посредника, организующего процесс переговоров, некоторые стороны могут воспринять ещё одного участника как потенциальную угрозу утраты контроля над ситуацией.

Сами медиаторы по закону не подотчётны суду или конфликтующим сторонам. В США нет общепризнанного этического кодекса или критериев компетентности, по которым проводится отбор медиаторов.

Экологическая медиация неприменима в ситуациях серьёзного неравенства сил сторон конфликта. Только суд на основе закона в таком случае адекватно защитит права и интересы более слабых его участников.

В случае если экологическая медиация не приводит к разрешению конфликта посредством достижения сторонами договорённости, окончательное решение опять-таки остаётся за судебными инстанциями. Стороны конфликта могут с достаточно большой вероятностью предположить возможные исходы судебного разбирательства, а также в ходе переговоров обсудить каждый вариант решения с представителями государственных структур, участвующих в переговорах. В то же время экологическая медиация снижает вероятность появления недовольных принятым решением групп, стремящихся оспорить его в вышестоящей инстанции или препятствовать его реализации.

По мнению американских правоведов и политологов, участники споров по политическим вопросам могут действовать стратегически, выбирая тот или иной метод конфликторазрешения [см., например: Busch M.L., 2007; Sabatier P., Jenking-Smith H., 1993], зачастую имея целью увеличить вероятность достижения поставленных целей [Pralle S.B., 2003]. Частью стратегического выбора является ответ на вопрос: какова вероятность того, что выбранный путь окажется наиболее эффективным в управлении данным конкретным конфликтом? Разные способы конфликторазрешения имеют различные возможности и правила принятия решений, не все они могут подойти к решению проблем данного конкретного конфликта.

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ КОНФЛИКТАМИ В КАНАДЕ

Методы управления экологическими конфликтами в Канаде при всей схожести с американскими имеют свои специфические черты, особенно в плане применения медиации [Environmental Conflicts and Democracy in Canada, 2009].

В отличие от США, где применение медиации для управления экологическими конфликтами началось ещё в 1970-е годы, в Канаде подобного рода исследования и практическая работа стали систематически проводиться лишь в 1990-е годы.

Объяснения этому могут быть разными – меньший масштаб «рынка» подобных услуг по сравнению с США, меньшая открытость инновациям, меньшие масштабы экологических проблем, особенности канадских политических и правовых институтов.

Исследователи отмечают особые административные, правовые, организационные и культурные «барьеры» на пути широкого внедрения медиации в практику управления экологическими конфликтами [Brach D, Field P., Susskind L.A. & Tilleman W., 2002]. Рассмотрим их подробнее.

Первые крупные экологические конфликты (в современном их понимании) начали происходить в Канаде в начале 1990-х годов.

Документально описанный первый пример медиации в рамках экологической оценки начался в апреле 1992 г., когда чиновники федерального, провинциального и местного уровней собрались для медиации спора по поводу рисков для чёрной казарки, популяции рыб, а также социально-экономических последствий строительства небольшого порта в поселке Хайда-Гвайи (Острова Королевы Шарлотты). В июне 1993 г. после 15 раундов переговоров, работы многочисленных малых групп и консультаций с общественностью был подготовлен и передан министру охраны окружающей среды Канады итоговый и согласованный со всеми сторонами доклад [Mathers J., 1995].

По мере того как ширится применение медиации, у исследователей возникают сомнения в приписываемых ей достоинствах. Например, небесспорно утверждение о том, что медиация требует меньших временных и материальных (финансовых) затрат. Но, если с помощью медиации не удаётся разрешить конфликт, затраты могут существенно возрасти, хотя для организации медиации на начальном этапе могут потребоваться значительные средства.

В Канаде применение медиации для разрешения экологических конфликтов наталкивается на три основных вида препятствий:

- правовые и административные факторы;
- препятствия на стадии реализации соглашений;
- отсутствие стандартов оценки альтернативных методов конфликто разрешения.

Несколько установленных канадскими законами административных процедур дают возможность применять медиацию – досудебное разбирательство, предварительные слушания дел, «вспомогательные заседания» и запросы.

Слабые стороны экологического регулирования в Канаде усугубляются принципом федерализма, согласно которому большинство задач по сохранению окружающей среды и управлению природными ресурсами возлагается на провинциальный (территориальный) уровень власти и управления [Harrison K., 1996]. В результате наблюдается разнообразие в провинциальных экологических стандартах и действиях региональных властей.

В то же время децентрализация управления может быть на руку интересам крупного бизнеса, если она принимает форму консультаций, проводимых и контролируемых правительством и корпорациями интересах. В Альберте, например, подобная практика управления преследовала цель изолировать простых граждан от различных сфер общественной жизни, делая экологические конфликты легко управляемыми для корпораций и правительства. Трудоустройство жителей сельской местности часто зависит от крупных компаний, предлагающих «развитие территории». При подобной системе управления можно легко исключить группы интересов городских слоёв и других категорий населения из процесса консультаций как «чужие».

Один из основных выводов, вытекающих из исследования ситуации с экологическими конфликтами в Канаде, состоит в том, что при прочих равных в деятельности государственных министерств и ведомств, которые, как считается, находятся под влиянием бизнес-структур, приоритет отдаётся интересам развития (экономики, прежде всего), что можно объяснить либеральной в целом ориентацией канадского правительства, а также тем обстоятельством, что министерства и ведомства на федеральном и региональном уровнях тесно связаны и взаимодействуют с ключевыми корпорациями в подведомственной отрасли. Эти корпорации становятся «инсайдерами» процесса принятия решений, формирования политики и, конечно же, консультаций, что позволяет крупным бизнес-структурам влиять на принятие максимально выгодных для себя правил игры. По сути это – лоббизм.

У общественности попросту нет достаточных ресурсов и времени, чтобы следить за всеми действиями бизнеса и заметить появление проблемных точек. Эта задача под силу только самим правительственным структурам, которые в идеале должны быть эффективными, честными и беспристрастными.

Канадское правительство придерживается ограниченного взгляда на управление риском в ситуациях экологических конфликтов, считая риском только те факторы, в отношении которых есть точные научные данные.

В Канаде во всё меньшей степени можно говорить о научных исследованиях, полностью независимых от интересов бизнеса, особенно в сфере естественных наук и инжиниринга, где значительная часть НИОКР финансируется напрямую или софинансируется частными корпорациями. Так, в своё время в Альберте (главном нефтяном регионе Канады) провинциальное правительство по согласованию с компаниями определило, какие научные данные о воздействии на окружающую среду следует принимать во внимание, а какие – нет, то есть *чью* науку признавать. Данные министерства не учитывались, использовались данные промышленников [*Environmental Conflicts and Democracy in Canada, 2009*].

Научно-обоснованная политика подразумевает беспристрастность и рациональность и должна (по идее) снижать накал общественных споров. Но науку можно использовать в целях навязывания воли, особенно в ситуации, когда разные исследовательские коллективы приходят к разным выводам и получают разные результаты (так называемая «дуэль экспертов»).

Экологические риски распространяются на всех в равной мере. Но коренные и малочисленные народы особенно серьёзно страдают от разрушения экосистем.

Ответ сообществ коренных народов на захват их земельных угодий и эксплуатацию рыбных ресурсов корпорациями (часто одобряемые и поощряемые правительством, как правило, определяется ограниченными экономическими и политическими возможностями. В канадских провинциях Альберта и Британская Колумбия имелись случаи заключения отдельными родовыми общинами североамериканских индейцев договоров с частными компаниями на право вырубki леса, ловли рыбы, добычи нефти и иной хозяйственной деятельности по «совместному пользованию» этими природными ресурсами. Такие сделки во многих случаях совершались от безысходности – компания гарантировала членам рода трудоустройство (в условиях почти 80% безработицы среди некоторых малочисленных народов) либо выплату пособий [Buehler С., 2007]. Иногда индейские племена становились совладельцами ресурсодобывающих компаний, при этом каждый член племени получал право на долю прибыли. «Экологическая цена» таких сделок была громадна, но у коренных жителей не было другого выхода – охота, рыбная ловля и пушной промысел уже не могли служить надёжным и достаточным источником дохода.

Из-за интенсивного экономического и политического давления, отсутствия выбора, в среде коренных народов нет единства мнений в отношении экономических проектов правительства. Радикальным противникам любых договорённостей с бизнесом в ущерб состоянию экосистем возражают умеренные сторонники современной модели экономического развития, дающей населению необходимые финансовые ресурсы для выживания и другие социальные блага. Особенно остро эти вопросы встали после начала добычи сланцевой нефти и разработки месторождений нефтеносных песков, создающих угрозу пресноводным водоёмам и рекам. Справедливости ради следует отметить, что, даже уступив требованиям крупного бизнеса, коренные народы Канады настаивают на постоянном мониторинге состояния окружающей среды, минимизации экологического ущерба за счёт использования лучших технологий, восстановлении экосистем, когда это представляется возможным и экономически оправданным, а также за право в определённой мере контролировать деятельность компаний, обязанных соблюдать федеральное и провинциальное экологическое законодательство. Но у этих народов нет юридического права наложить вето на реализацию экономических проектов на «своих» землях.

Существенны расхождения фундаментальных представлений и установок коренных и некоренных жителей Канады в отношении характера взаимодействия человека с природой. Когда принимался закон «Об особо охраняемых природных территориях (заповедниках)», предусматривавший отведение от

10% до 15% территории провинции Онтарио под природные парки и особо охраняемые природные территории, старейшины индейских племён не могли понять, почему только 10–15% территории заслуживают охраны, а остальные земли – нет, почему вообще надо делить землю на охраняемую и неохраняемую. Коренные жители противились созданию заповедников с особым статусом, полагая, что их племена традиционно бережно относятся к природе и нет нужды принимать дополнительные законы на этот счёт.

Любой экологический конфликт имеет временное и пространственное измерение. Канадское правительство опасается принимать новые законы в сфере экологической политики, в том числе в контексте требований Всемирной торговой организации (ВТО) и пришедшего на смену НАФТА нового договора с Соединёнными Штатами и Мексикой (ЮСМКА).

«Экологическое гражданство» слабо развито в Канаде. Федеральная конституция страны не содержит упоминаний о правах граждан на чистую (здоровую) окружающую среду, чистую воду или чистый воздух, нет в ней положений о защите биоразнообразия или «принципа предосторожности» в отношении экологических рисков и рисков для здоровья. Внесение поправок в Конституцию Канады, дополняя её экологическими правами (считая их разновидностью прав человека), возможно, могло бы существенно изменить ситуацию к лучшему. Однако законы об экологических правах были приняты на провинциальном уровне – в Северо-Западных территориях в 1990 г. в Юконе в 1991 г. и в Онтарио в 1993 г. Но ни один из принятых документов не предусматривает возможности обращения граждан в суд для защиты перечисленных в них прав, равно как и не даёт гражданам права контролировать защиту провинциальными правительствами прав, делая упор на добровольный характер соблюдения их государством. Мониторинг состояния окружающей среды правительственными экологическими ведомствами и донесение полученной информации до граждан развиты очень слабо, практически отсутствуют.

Институциональные возможности канадцев отстаивать свои экологические права на фоне роста экологических рисков отличаются от провинции к провинции. Например, в Квебеке существует Бюро публичных слушаний по вопросам окружающей среды (*Bureau d'audiences publiques sur l'environnement – BAPE*), служащее площадкой общественных обсуждений экологических проблем, хотя и не свободных от давления со стороны разных групп интересов. Это – уникальная для Канады институциональная модель делиберативной демократии в целях обеспечения устойчивого развития, которая может стать примером для других участников общественно-политической жизни страны. Кроме этого Бюро, другие общественные слушания, проводимые в Квебеке и за его пределами, проходят прямо под руководством представителей государственных органов.

Провинциальное и федеральное канадское законодательство, требующее оценивать воздействие на окружающую среду, предоставляет гражданам некоторые возможности для участия в ней. Как показывает практика, правительственные органы зачастую не уважают ни дух, ни даже букву законов о проведении экологической экспертизы (оценки). Иные формы консультативных процедур (о зем-

лепользовании и водопользовании, например), используются ситуативно, бессистемно, у них нет механизма своего рода юридического «запуска». Правительственные структуры и представители бизнеса используют различные стратегии и практики, предопределяющие желательный для них исход обсуждения, при сохранении видимости всех атрибутов открытого и включающего все заинтересованные стороны процесса принятия решений. Более того, в большинстве случаев результаты общественных слушаний (консультаций) не имеют для правительства обязательного характера, только принимаются к сведению, а могут и вообще игнорироваться. На этот недостаток экологи указывали уже давно.

Ещё одной проблемой современной Канады, в том числе в сфере экологических конфликтов, является относительная слабость действительно независимых средств массовой информации, что затрудняет проведение независимых журналистских расследований и представление общественности альтернативных точек зрения.

То же можно сказать о положении университетов, всё больше связанных с современными крупными корпорациями, прежде всего в плане финансирования. Это снижает потенциал независимых научных исследований в сфере экологии.

Другими факторами, препятствующими широкому участию граждан Канады в принятии решений в сфере экологической политики, являются требования к работникам на производстве, отсутствие свободного времени, отсутствие государственной системы ухода за детьми, слабо развитый или дорогой общественный транспорт, отсутствие доступных гражданам публичных пространств для встреч и собраний. В этом смысле «экологическое гражданство» неотделимо от гражданства вообще.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опыт США и Канады в области управления современными экологическими конфликтами свидетельствует об определяющем влиянии культурных установок (в том числе политической культуры) на поведение в конфликтных ситуациях и выбор стратегии управления конфликтом. Экологические конфликты, ранее становившиеся предметом судебных процедур урегулирования, всё больше разрешаются посредством медиации и поиска консенсуса, включая вовлечение всех потенциально заинтересованных сторон (в том числе общественность) в процесс принятия решений, связанных с изменениями состояния окружающей природной среды. Конфликтный потенциал разряжается за счёт сочетания интегрирующего, допускающего массовое участие общественности стилия формирования политики с широко распространёнными и одобряемыми формальными процедурами принятия решений.

REFERENCES

- Baumgartner F., Jones B. D., 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 289 p.
- Beierle T. C., Cayford J., 2002. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, DC: Resources for the Future. 160 p.
- Brach D., Field P., Susskind L., & Tilleman W., 2002. Overcoming the Barriers to Environmental Dispute Resolution in Canada. *Canadian Bar Review*, No. 81. P. 396-430.
- Buehler C. 2007. Fort Chip Natives Oppose More Oil Business. *First Nations Drum*. Winter 2006-2007. Available at: <http://www.firstnationsdrum.com/2006/10/fort-chip-natives-oppose-more-oil-business/> (accessed 20.01.2020).
- Busch M. L., 2007. Overlapping Institutions, Forum Shopping and Dispute Settlement in International Trade. *International Organization*, 61: 735-61.
- Cormick G., 1976. Mediating Environmental Controversies. Perspectives and First Experience. *Earth Law Journal*. No.2. P. 215-224.
- Environmental conflicts resolution. 1998. Ed. by C. Napier. London: Cameron May. 281 p.
- Environmental Conflicts and Democracy in Canada. Ed. by Adkin L.E., 2009. Vancouver: UBC Press. 416 p.
- Harrison K., 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press. 238 p.
- Juenger F.K., 1989. "The Internationalization of Law and Legal Practice: Forum Shopping, Domestic and International." *Tulane Law Review*. No. 63. P. 553-73.
- Mathers J., 1995. *Sandspit Small Craft Harbor Mediation Process: A Review and Evaluation*. Ottawa: Supply and Services Canada. 27 p.
- O'Leary R., Raines S.S., 2003. Dispute Resolution and the U.S. Environmental Protection Agency. The promise and performance of environmental conflict resolution. Ed. By O'Leary R. and Bingham L. Washington, DC: Resources for the Future. P. 253-276.
- Pralle S.B., 2003. "Venue Shopping, Political Strategy and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy". *Journal of Public Policy* 23(3): 233-260.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H., 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press. 290 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ДЕМЧУК Артур Леонович, кандидат философских наук, доцент факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова.
Российская Федерация, 11999, Москва, Ленинские горы, д.1;
старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН).
Российская Федерация, 123995 Москва, Хлебный пер., д. 2/3

Arthur L. DEMCHUK, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor; Lomonosov, Moscow State University, Faculty of Political Science,
Leninskiye Gory 1, Moscow, 119991, Russian Federation;
Senior Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.
2/3 Khlebnny per., Moscow, 121069, Russian Federation.