УДК 321.02

DOI: 10.17223/1998863X/55/24

А.Л. Демчук

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ КОНФЛИКТАМИ

Рассматриваются природа и специфика международных экологических конфликтов, а также политические аспекты управления такого рода конфликтами в современных условиях. Определены ключевые факторы, влияющие на управление международными экологическими конфликтами, условия успешного применения медиации (посредничества) в международных экологических конфликтах, достоинства медиации по сравнению с другими институтами и механизмами конфликторазрешения.

Ключевые слова: конфликт, международный экологический конфликт, управление конфликтом, медиация.

Природа международных экологических конфликтов

Экологический конфликт (в том числе международный) можно определить как взаимодействие двух и более сторон, считающих, что их цели в отношении изменения (или сохранения) состояния окружающей природной среды (систем поддержания жизни – экосистем) несовместимы. Специфические характеристики, делающие экологические конфликты труднее поддающимися управлению, состоят в наличии большого числа сторон и участников (зачастую невозможно выявить всех, чьи интересы затронуты конфликтом), имеющих разное восприятие ситуации, различный объем властных полномочий и возможностей влияния, несовпадающие глубоко укоренившиеся ценности, 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, выходе конфликта за рамки одной юрисдикции (межведомственных, административных или государственных границ), зависимости реализации достигнутых соглашений (в большинстве случаев) от государственных структур.

Состояние окружающей природной среды уже несколько десятилетий входит в число мировых глобальных проблем.

Загрязнения различного рода представляют угрозу экономически развитым странам, где качество жизни традиционно оценивалось сквозь призму роста и расширения материального производства. В то же время деградация окружающей природной среды стала серьезным тормозом экономического развития и борьбы с бедностью в экономически менее развитых странах.

В последние десятилетия забота о сохранении окружающей природной среды стала предметом внимания во всем мире. Загрязнение почв, воздуха и воды воспринимается как серьезная угроза в промышленно развитых странах.

В то же время глобальные требования более полномасштабного экологического регулирования, наподобие Рамочной конвенции ООН по изменению климата и ее Киотского протокола, разработанные в ответ на вызовы «глобального потепления», часто воспринимаются и развитыми, и развивающимися странами как необоснованное ограничение национального суверенитета, попытка «монетизации» природных ресурсов [1].

В последние десятилетия в глобальном масштабе произошел существенный сдвиг во взглядах на связь сохранения окружающей среды и экономического развития [2]. Они уже рассматриваются не как взаимоисключающие цели, а как взаимозависимые и в равной степени важные. «Здоровая» экономика должна контролировать вредные выбросы, чтобы сохранять здоровье населения. Борьба с бедностью подразумевает постоянный экономический рост. Устойчивое экономическое развитие требует защиты и разумного потребления природных и экологических ресурсов, необходимых для продолжения жизни человечества на планете.

Факторы, влияющие на управление международными экологическими конфликтами

Несколько обстоятельств стимулируют постоянное совершенствование и развитие механизмов управления и разрешения экологических конфликтов, а также конкретных стратегий урегулирования споров, касающихся проблем окружающей среды:

1. Экологические проблемы не признают государственных границ, поэтому для их решения требуются «транснациональные» решения.
2. Многие современные бизнесы по природе своей транснациональны.
3. Инвесторы сегодня во все большей степени учитывают экологические показатели производственной деятельности в качестве ключевого индикатора общего качества менеджмента.

Природные ресурсы существуют и распределены по нашей планете через сложную систему океанов, материков и островов, экосистем и отдельных видов живых организмов. Государственные же границы – результат взаимодействия людей, сообществ, культур и государств. Физико-географические границы не соответствуют политическим (юридическим), что затрудняет работу регулирующих органов.

Экологические и природные ресурсы, в отношении которых национальная юрисдикция либо неясна, либо неэффективна, но которые необходимо сохранять и защищать для обеспечения выживания человечества (например, атмосферный воздух, полярные моря и глубоководные районы морского дна, полярные регионы, влажные тропические леса), зачастую называют международным (глобальным), общим достоянием человечества.

Возрастающее осознание рисков загрязнения подземных вод, обезлесивания, эрозии почв, глобального изменения климата и истощения озонового слоя, исчезновения биологических видов и иных изменений, влияющих на состояние природного наследия, в конце XX в. привело к расширению числа международных институтов и соглашений, призванных заниматься решением экологических проблем глобального масштаба. В дополнение к этому в результате переговоров появились транснациональные режимы и региональные соглашения для ответа на экологические вызовы, не являющиеся ни общеми-

ровыми, ни специфически региональными, как, например, разнообразные соглашения в Северной Америке.

Разрешение споров о строительстве автомобильных и железных дорог, трубопроводов, международные споры о правах водопользования, о трансграничном переносе загрязнений и глобальные споры об изменении климата требуют эффективного управления применением требований множества регулирующих и контрольно-надзорных органов.

Быстрые технологические изменения в сочетании с разнящимися по всему миру ценностями вызывают изменения ожиданий и практики бизнеса. Организованные по сетевому принципу международные компании стремятся к максимально раннему анализу ситуации, разрешению споров на ранней их стадии, поиску более быстрых, лучших, более дешевых решений. Глобализация рынков и бизнеса оказывает давление в том числе на ранее согласованные международные природоохранные стратегии. Даже на частном уровне некоторые международные компании утверждают общие международные стандарты своей природоохранной деятельности, поскольку действовать по-иному оказывается сложнее и дороже.

Эффективный экологический менеджмент (особенно в транснациональных компаниях с разнообразными операциями по всему миру) – сложное дело, требующее хорошо продуманных механизмов и эффективной интеграции в существующую систему корпоративного управления. В условиях количественного выражения корпоративной устойчивости инвесторы анализируют экологические показатели производственной деятельности в качестве ключевого индикатора общей эффективности менеджмента. В той мере, в какой государственное или частное предприятие улучшает свои общие экологические показатели, оно может достичь соответствующего уровня сокращения затрат и создать прибавочную стоимость с помощью улучшения механизмов, стратегий и инструментов разрешения экологических конфликтов. Повышенное внимание инвесторов к экологическому менеджменту вкупе с «давлением» потребительского внимания к соблюдению экологических нормативов (измеряемых стандартами ISO 14000/14001) создает мощные стимулы инноваций и развития более эффективных и действенных методов, систем и стратегий управления экологическими конфликтами.

Возможность выработки решений за пределами формальных юридических процедур представляется преимуществом большинства альтернативных методов разрешения (внесудебного урегулирования) споров, включая разрешение экологических конфликтов. Экологические конфликты и споры могут включать широкий круг вопросов государственной политики, поэтому важно в ряде случаев расширять имеющиеся экологические знания для достижения долгосрочных целей общества. Участие международной общественности, «публичная (народная) дипломатия», учет факторов межкультурного плана и иных обстоятельств способствуют внесудебным решениям, которые для своей реализации могут потребовать согласованных действий международных, национальных, региональных и местных властей.

Существует значительный уровень научной и экономической неопределенности в отношении природы и масштабов рисков от деятельности различных отраслей производства и осуществляемых ими выбросов вредных для окружающей среды веществ. Соответственно, существует принципиальная

неопределенность в отношении природы таких отраслей и ответных государственных мер (если такие предпринимаются), а также их экономических последствий. Одни и те же «факты» будут восприниматься и интерпретироваться по-разному разными участниками процесса управления конфликтом. Яркий пример – дискуссии вокруг проблем изменения климата и Киотского протокола. Важная изначальная проблема заключается в создании системы обмена и проверки информации с тем, чтобы участники процесса начали понимать и уважать имеющиеся у них различные точки зрения, что способствовало бы общему видению реальности.

Значимость фактора неопределенности возрастает, когда участники процесса конфликторазрешения придерживаются разных систем ценностей и приоритетов (а это неизбежно в мультикультурной международной среде), что вызывает конфликт по поводу управления даже согласованными уровнями риска. Например, для регулирующего органа «приемлемый» уровень риска может быть ниже, чем для самого предприятия, но все равно для местных жителей это будет намного выше приемлемого для них («нулевой риск»). Споры в ситуациях неопределенности и конфликты ценностного плана трудно поддаются разрешению в силу эмоциональной окраски, а также из-за сложности нахождения взаимоприемлемых решений в ситуациях, где спорящие стороны не согласны по поводу «фактов». Достижение некоего общего восприятия и создание разделяемой всеми фактологической основы важны для установления доверия, что необходимо для нахождения решения в конфликте.

Чем больше сторон вовлечено в конфликт, тем более вероятно осложнение процесса управления конфликтом проблемами ведомственной принадлежности и полномочий, обмена информацией, менеджмента, столкновения фундаментально расходящихся ценностей, доверия и коммуникации, а также другими особенностями динамики многостороннего взаимодействия.

В некоторых ситуациях управление экологическими конфликтами требует включения в процесс и обмен информацией тех, кто формально не участвует в юридических и административных процедурах. Регламент судебных слушаний и осуществления юрисдикции призван сужать границы спора, но разработка решений на долгосрочную перспективу может потребовать расширения его границ. Например, для повышения вероятности успешного разрешения экологического конфликта в долгосрочной перспективе нужно подключить к его урегулированию такие заинтересованные стороны, как неправительственные организации или ассоциации жителей, не имеющие какого-либо юридического статуса в рамках формального процесса управления конфликтом, но чье участие необходимо для нахождения окончательного решения. Для успешных переговоров при разрешении подобных споров требуется предварительное согласие относительно порядка (основных правил, регламента) работы. Представители неправительственных организаций и общественных групп часто оговаривают право отчитываться перед своими членами о ходе переговоров, что осложняет сохранение конфиденциальности, обычно требуемой в процессе разрешения коммерческих споров.

Там, где значимые местные, региональные или международные общественные группы усматривают риски «мировому природному достоянию» (мировому океану, атмосфере, коренным народам), эти неправительственные

организации со всего мира могут стремиться к включению в процесс выработки вариантов решения проблем, что создает определенные сложности для официально уполномоченных вести переговоры и выработать решения органов и должностных лиц.

Огромные по масштабу ставки, как экологические, так и экономические, осложняют процесс управления экологическими конфликтами.

Условия успешного применения медиации в международных экологических конфликтах

Экологическая медиация уже применялась для разрешения международных конфликтов [3]. Известен пример трансграничного конфликта между США и Канадой (американского Сизтла и канадской провинции Британская Колумбия). Власти Сизтла хотели поднять уровень плотины на реке Скаджит, чтобы обеспечить город гидроэлектроэнергией. Британская Колумбия возражала на том основании, что земли в долине Скаджит на канадской стороне будут затоплены в результате подъема уровня воды. Медиация спора проходила под эгидой Американо-канадской международной комиссии. В течение года было найдено (а еще через год выполнено) решение, согласно которому Британская Колумбия обещала снабжать Сизтл требуемой электроэнергией при условии, что Сизтл не станет увеличивать высоту плотины.

Еще одним примером трансграничного канадско-американского спора стал проект переброски стока реки Миссури на север, в засушливые районы штата Северная Дакота (*Garrison Diversion Project*), для нужд сельского хозяйства и обеспечения водой промышленных потребителей и домохозяйств. Широко поддержанный в Северной Дакоте проект вызвал беспокойство у жителей и властей канадской провинции Манитоба, увидевших в нем угрозу коммерческому и спортивному рыболовству на озере Виннипег. Этот проект имел для Канады еще и символическое значение – южный Левиафан не считается с канадскими интересами [4].

Чтобы медиация в международном контексте была возможной и целесообразной, требуется ряд условий.

Во-первых, одна или несколько влиятельных сторон должны осознавать наличие проблемы. Общего мнения о характере проблемы не требуется.

Во-вторых, требуется наличие желающего участвовать, компетентного и заслуживающего доверие медиатора. В случае международных кризисных ситуаций такой медиатор ассоциируется с ООН или «третьей стороной» в лице национального правительства.

В-третьих, медиация практически осуществима, только если у сторон спора примерно равные силы и возможности (политическая власть, право вето, информационные ресурсы, способность применять «санкции» или дать другим сторонам желаемое). Редко когда более сильный согласится на равных вести переговоры со слабым [5].

В-четвертых, важно, чтобы каждый потенциальный участник медиации считал других легитимными и равноправными ее участниками.

Чтобы медиация стала плодотворной, требуется ряд дополнительных условий. Во-первых, ни одна из влиятельных заинтересованных сторон не должна быть исключена из переговорного процесса, поскольку она может впоследствии сорвать выполнение договоренностей. Лучше приглашать к переговорам как

можно больше участников, но в разумных пределах, чтобы группа переговоров в целом была «управляемой» – это второе условие [6].

Еще одно условие успешной медиации состоит в том, что ее результаты должны быть ощутимы и иметь значительный эффект.

Возможно, самым важным условием успешной медиации является наличие «зон компромисса», т.е. вариантов решения, которые стороны предпочитают отсутствию соглашения. Если «зона компромисса» обширна (число приемлемых для всех вариантов велико), достичь соглашения окажется нетрудно. Иногда настолько легко, что и медиации не требуется [7]. Если эта зона очевидно мала или ее нет вообще, опытный медиатор может предпринять усилия и найти «скрытую» «зону компромисса» посредством генерирования большого числа альтернатив на основе интересов каждой из сторон.

Достоинства международной экологической медиации

У международной экологической медиации есть два серьезных препятствия – межкультурные различия и внутренняя сложность международных акторов, не позволяющая правительствам государств в ряде случаев обеспечивать выполнение достигнутых договоренностей отдельными акторами внутри страны.

При всех ее ограничениях и недостатках медиация может быть лучшим способом разрешения трансграничных и международных экологических конфликтов по четырем основным соображениям [2. Р. 207].

Во-первых, проблематичным может стать определение наиболее подходящего механизма разрешения спора. В условиях глобализации трудно четко разграничить экономический конфликт и экологический.

Экологические конфликты возникают в разном контексте: размещение свалки опасных отходов, развитие инфраструктурных проектов, угрожающих влажным тропическим лесам, работа предприятий или транспорта, выбрасывающего токсичные вещества в атмосферу, сброс загрязняющих жидкостей, деятельность приграничных предприятий, вызывающих рост заболеваний у жителей приграничных районов соседнего государства, изменение стока рек, вызывающее споры по поводу водных ресурсов, иная деятельность горнодобывающей, нефтяной и газовой промышленности. В каждом случае возникает вопрос: это экологический конфликт или экономический?

Во-вторых, обычные механизмы конфликто разрешения более или менее четко юридически регламентированы и структурированы. Медиация же более гибкая, она более подходит для случаев, когда идеальное решение не связано с денежными выплатами или применением какой-либо нормы права.

В-третьих, транснациональные и международные экологические конфликты могут включать проблемы частного и государственного плана, а также вопросы межкультурной коммуникации. Медиация может стать особенно полезной и важной там, где на карту поставлены взаимоотношения сторон.

В-четвертых, медиация может использоваться до того, как конфликт перейдет в стадию международного спора.

Медиация позволяет конфликтующим сторонам обсудить разногласия, напрямую общаясь между собой. Другие механизмы конфликто разрешения «разводят» стороны и заставляют их «сражаться» за свою точку зрения, используя формальные процедуры, что чаще всего еще больше обостряет кон-

фликт. Судопроизводство и арбитраж основаны на противостоянии сторон. По завершении каждой из этих процедур стороны продолжают ненавидеть своих оппонентов, зачастую не могут продолжать дальнейшее взаимодействие, прекращают отношения (деловые и личные). Но представляющие разные взгляды стороны часто обречены на сосуществование и взаимодействие. Медиация становится единственным механизмом разрешения конфликта, одновременно активно способствующим сохранению отношений сторон конфликта и продвижению в сторону его разрешения. Для государственных соседей имеет смысл использовать механизм, позволяющий разрешить конфликт без разрушения отношений.

Другим достоинством медиации для разрешения международных экологических конфликтов являются ее гибкость и неформальный характер, для чего можно использовать множество стилей коммуникации [2]. Все стороны могут сесть за стол переговоров, чтобы выразить свои интересы. Опытный медиатор может помочь поддерживать «баланс сил» между соперничающими группами, направлять ход обсуждения, одновременно позволяя людям преодолевать разногласия, ошибочное восприятие и недопонимание. Заинтересованным сторонам предлагают представить себя на месте оппонентов, после чего очень часто появляется видение «пространства для решения».

Медиацию легко организовать, если она потребуется. Сторонам надо лишь договориться об использовании медиации и выбрать медиатора. Чем раньше она начнется, тем больше шансов на успех. Экологические проблемы усугубляются с течением времени, но процесс медиации столь гибок, что он может решать возникающие в ходе самой медиации споры и другие сопутствующие конфликты.

Конфиденциальность – возможно, наиболее обсуждаемое достоинство медиации. Все заинтересованные стороны могут открыто обсуждать проблему в условиях конфиденциальности. Публичный характер международного спора может препятствовать его разрешению.

Выводы

Международные экологические конфликты происходят между сторонами, принадлежащими к разным культурам и социально-экономическим укладам. Для такого рода многосторонних и многопроблемных конфликтов медиация подходит больше любой другой процедуры конфликторазрешения. Медиация позволяет избежать проблем правовых коллизий, а также расходов по найму юристов из разных стран. Гибкость процесса дает каждой стороне возможность определять и обсуждать проблему на своих собственных условиях, а не формулировать ее требуемым образом для представления в суде. Медиация – единственная процедура, позволяющая учесть межкультурные различия посредством прямого общения.

Литература

1. *Caldwell L.K.* International Environmental Policy from the twentieth to the twenty-first century : 3rd ed. Durham : Duke University Press, 1996.
2. *Environmental Dispute Resolution: an Anthology of Practical Solutions* / A.L. MacNaughton, G.M. Jay (eds.). Chicago : American Bar Association, 2002.
3. *Dryzek J.S., Hunter S.* Environmental Mediation for International Problems // *International Studies Quarterly*. 1987. Vol. 31, № 1. P. 87–102.

4. Carroll J.E. *Environmental Diplomacy: An Examination and Prospective of Canadian-US Transboundary Environmental Relations*. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1983.

5. Cormick G.W., Patton L.K. *Environmental Mediation: Defining the Process-Through Experience*. *Environmental Mediation: The Search for Consensus* / ed. by L.M. Lake. Boulder, CO : Westview, 1980.

6. Talbot A.R. *Settling Things. Six Case Studies in Environmental Mediation*. Washington, DC : The Conservation Foundation, 1983.

7. Young O.R. *Intermediaries: Additional Thoughts on Third Parties* // *Journal of Conflict Resolution*. 1972. № 16. P. 51–65.

Arthur L. Demchuk, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation); Institute for the U.S. and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation).

E-mail: arthur@leadnet.ru

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science. 2020. 55. pp. 240–248.

DOI: 10.17223/1998863X/55/24

POLITICAL ASPECTS OF THE MANAGEMENT OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL CONFLICTS

Keywords: conflict, international environmental conflict, conflict management, mediation.

An environmental conflict (including an international one) can be defined as the interaction of two or more parties who perceive their goals for changing (or preserving) the state of the natural environment (life support systems–ecosystems) as incompatible. Specific characteristics that make international environmental conflicts more difficult to manage include the presence of a large number of parties and participants; a large number of issues; the inability to quantify costs/damage; and the potential irreversibility of negative conflict outcomes; the conflict goes beyond one jurisdiction; the implementation of the agreements reached depends on governmental bodies. The possibility of developing solutions outside of formal legal procedures seems to be an advantage of most alternative methods of resolving (out-of-court settlement) disputes, including the resolution of environmental conflicts. Environmental conflicts and disputes can involve a wide range of public policy issues, so it is important in some cases to expand existing environmental knowledge in order to achieve the long-term goals of society. International public participation, “public diplomacy”, consideration of cross-cultural factors and other circumstances contribute to extrajudicial decisions that may require concerted action by international, national, regional and local authorities in order to be implemented. In order for mediation to be successfully used to resolve international environmental conflicts, a number of conditions are required: one or more parties must be aware of the problem; a willing, competent and trustworthy mediator is required; the parties to the dispute must have approximately equal powers and capabilities; each potential participant in mediation must recognize others as legitimate and equal participants; none of the interested parties should be excluded from the negotiation process; the results of mediation should be tangible and have a significant effect. The most important condition for successful mediation is the presence of a “zone of compromise”, that is, solutions that the parties will prefer to no agreement. The article concludes that the main features of mediation as an institution for resolving cross-border and international environmental conflicts that occur between parties belonging to different cultures and socio-economic structures are its flexibility and informal nature; voluntary participation of the parties and the choice of a mediator; equality of the parties in the negotiation process; confidentiality of the mediation process; and neutrality (impartiality) of the mediator. Mediation allows taking into account cross-cultural differences through direct communication.

References

1. Caldwell, L.K. (1996) *International Environmental Policy from the twentieth to the twenty-first century*. 3rd ed. Durham: Duke University Press.
2. MacNaughton, A.L. & Jay, G.M. (eds) (2002) *Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions*. Chicago: American Bar Association.
3. Dryzek, J.S. & Hunter, S. (1987) Environmental Mediation for International Problems. *International Studies Quarterly*. 31(1). pp. 87–102.
4. Carroll, J.E. (1983) *Environmental Diplomacy: An Examination and Prospective of Canadian-US Transboundary Environmental Relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press. pp. 175–176.

5. Cormick, G.W. & Patton, L.K. (1980) Environmental Mediation: Defining the Process-Through Experience. In: Lake, L.M. (ed.) *Environmental Mediation: The Search for Consensus*. Boulder, CO: Westview.
6. Talbot, A.R. (1983) *Settling Things. Six Case Studies in Environmental Mediation*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
7. Young, O.R. (1972) Intermediaries: Additional Thoughts on Third Parties. *Journal of Conflict Resolution*. 16. pp. 51–65.