

БИБЛИОТЕКА
ФАКУЛЬТЕТА ПОЛИТОЛОГИИ МГУ

**БИБЛИОТЕКА
ФАКУЛЬТЕТА ПОЛИТОЛОГИИ МГУ**

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

д-р ист. наук, член-корреспондент РАН ШУТОВ А. Ю. (председатель),
д-р полит. наук ШИРИНЯНЦ А. А. (первый заместитель председателя),
канд. филос. наук ОСАДЧЕНКО З. Н. (заместитель председателя),
канд. полит. наук ИОХИМ А. Н. (ответственный секретарь),
канд. ист. наук АНДЕРСОН К. М., канд. полит. наук БРОННИКОВ И. А.,
д-р полит. наук ВОЛОДЕНКОВ С. В., д-р полит. наук ГОРБАЧЕВ М. В.,
д-р полит. наук ДЕМЧУК А. Л., канд. ист. наук ЕВГЕНЬЕВА Т. В.,
д-р филос. наук КОВАЛЕНКО В. И., д-р полит. наук КУЗНЕЦОВ И. И.,
д-р полит. наук МАМЫЧЕВ А. Ю.,
д-р полит. наук, академик РАН ПИВОВАРОВ Ю. С.,
д-р экон. наук СЛУЦКИЙ Л. Э., д-р полит. наук СОЛОВЬЕВ А. И.,
канд. полит. наук СТОЛЕТОВ О. В., д-р филос. наук ЦЫГАНКОВ П. А.,
д-р филос. наук ШЕСТОПАЛ Е. Б.,
д-р полит. наук ЯКУНИН В. И.

МОСКВА, 2023

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ПОЛИТОЛОГИИ

А. Л. ДЕМЧУК
УПРАВЛЕНИЕ
ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ
КОНФЛИКТАМИ

Учебное пособие



Издательство Московского университета

2023

УДК 327+504.03:504.75
ББК 66.4+20.1
Д30

Печатается по решению Ученого совета факультета политологии
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Р е ц е н з е н т ы:

доктор философских наук, профессор П.А. Цыганков
доктор политических наук, доцент В.В. Афанасьев

Демчук, А. Л.

Д30 Управление экологическими конфликтами : учебное пособие /
А. Л. Демчук. — Москва : Издательство Московского университета,
2023. — 263, [1] с. — (Библиотека факультета политологии МГУ).

ISBN 978-5-19-011842-1

Учебное пособие посвящено теоретическим и прикладным аспектам управления экологическими конфликтами в современном мире. Рассматриваются природа и специфические характеристики современных экологических конфликтов, их структура и динамика; анализируются особенности применения различных институтов и механизмов конфликто разрешения (суд, арбитраж, переговоры, медиация) к экологическим конфликтам.

Учебное пособие предназначено для конфликтологов, научных работников, преподавателей и обучающихся, а также для всех интересующихся вопросами урегулирования и разрешения конфликтов.

УДК 327+504.03:504.75
ББК 66.4+20.1

Demchuk, A. L.

Environmental Conflict Management: Textbook / A. L. Demchuk. — Moscow: Moscow University Press, 2023. — 264 p. — (Library of the Faculty of Political Science, Moscow State University).

The textbook is devoted to theoretical and applied aspects of environmental conflict management in the modern world. The textbook examines the nature and specific characteristics of modern environmental conflicts, their structure and dynamics, as well as analyzes the features of the application of various institutions and mechanisms of conflict resolution (court, arbitration, negotiations, mediation) to environmental conflicts.

The textbook is intended for conflict scientists, researchers, teachers and students, as well as for anyone interested in conflict resolution and resolution.

© Демчук А. Л., 2023

© Факультет политологии МГУ
имени М. В. Ломоносова, 2023

© Российское общество политологов, 2023

ISBN 978-5-19-011842-1

© Издательство Московского университета, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
----------------	---

Раздел 1. Теоретико-методологические подходы к политическому анализу конфликта

1.1. Интерпретация понятия «конфликт» в политической теории	11
1.2. Структура политического конфликта	20
1.3. Концептуальная модель стратегий поведения в политическом конфликте	26
1.4. Влияние политической культуры на принятие решений в конфликтной ситуации	31

Раздел 2. Специфика экологических конфликтов в современной политике

2.1. Концептуализация понятия «экологический конфликт» в политической теории	38
2.2. Специфические характеристики современных экологических конфликтов	46
2.3. Причины и динамика экологических конфликтов в современной политике	66
2.4. Типология экологических конфликтов в современной политике	77

Раздел 3. Управление экологическими конфликтами с помощью насилия, суда и арбитража

3.1. Особенности применения социального и политического насилия в экологических конфликтах	93
3.2. Политико-правовое регулирование экологических конфликтов (суд и арбитраж)	99

Раздел 4. Управление экологическими конфликтами путем переговоров и медиации (посредничества)

- 4.1. Принципы и технологии традиционного и альтернативного (взаимовыгодного) подходов к переговорам в управлении экологическими конфликтами 117
- 4.2. Применение медиации в управлении экологическими конфликтами 128
- 4.3. Применение метода построения консенсуса в управлении экологическими конфликтами..... 157

Раздел 5. Экологические конфликты в современной государственной политике

- 5.1. Принципы эффективной государственной политики предотвращения и разрешения экологических конфликтов..... 180
- 5.2. Особенности управления международными экологическими конфликтами..... 189
- 5.3. Возможности и перспективы использования принципов делиберативной демократии в управлении экологическими конфликтами..... 199
- 5.4. Роль науки в оптимизации управления экологическими конфликтами 210
- Приложение..... 218
- Литература 262
-

ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия в различных регионах мира наблюдается стремительный рост числа экологических конфликтов, происходящих на локальном, региональном, общенациональном и межгосударственном уровнях по широкому кругу проблем, которые затрагивают жизненно важные интересы обществ и государств. В этой связи приоритетным направлением политики современных государств становится предупреждение и разрешение экологических конфликтов.

Границы современных экосистем (как и природно-климатических зон) не совпадают с политическими (государственными) границами, что привело к появлению понятия «экологический регион»¹. Иными словами, многие современные экологические проблемы (перенос загрязнений, снижение объема речного стока и т.д.) имеют трансграничный характер, затрагивают несколько государств, что существенно усложняет их регулирование, тем более разрешение. Поэтому эскалация локального экологического конфликта со временем приводит к межгосударственным (региональным) конфликтам, включая вооруженные.

Многие из экологических конфликтов с участием нескольких заинтересованных сторон — производителей сельскохозяйственной продукции, экологических организаций, органов власти различных уровней, промышленных предприятий, представителей различных социальных и этнических групп — урегулировать сложно. Зачастую такие конфликты оказываются острыми, длительными и высокзатратными в плане вовлеченных в них людских и материальных ресурсов, поэтому они должны находиться в зоне особого внимания го-

¹Экологический регион — это крупная территория или акватория, содержащая географически различную совокупность видов, природных сообществ и условий окружающей среды (определение Всемирного фонда дикой природы; см. подробнее: <https://www.worldwildlife.org/biomes>).

сударственной власти, институтов гражданского общества и политических экспертов.

Экологические конфликты почти всегда представляют собой столкновение противоположных мировоззрений, мнений о правильном и справедливом. В современных условиях к экологическим (на первый взгляд) требованиям нередко прибегают как в конкурентной борьбе, так и в политической, для чего используются «фейковые» и специально созданные экологические организации. Для политических сил, использующих экологические лозунги как повод для решения политических проблем, ценность конфликта может состоять, прежде всего, в его инициировании и последующей эскалации, а не в устранении реальных проблем сохранения окружающей среды. Такие конфликты становятся сферой политического противостояния групп интересов.

В истории СССР и современной России можно найти ряд примеров крупных экологических конфликтов, вызвавших широкий общественный резонанс. В советский период предметом ожесточенных споров экспертов и общественных дискуссий стали проекты «переброски части стока сибирских рек во влагодефицитные районы Средней Азии» и размещения целлюлозно-бумажного комбината на южном побережье озера Байкал, а в современной России — проекты строительства платной автомагистрали Москва-Санкт-Петербург через Химкинский лес и создания полигонов по обработке и утилизации твердых коммунальных и промышленных отходов (свалок мусора).

В ответ на растущее число экологических конфликтов их участники — правительственные структуры (органы государственной власти и управления), частный бизнес, экологи и другие заинтересованные стороны, пытаясь разрешить возникающие конфликты, применяют разнообразные подходы и методы. Широко используются такие публичные и теневые политические инструменты, как лоббирование принятия необходимых законов и подзаконных актов, обращение в суд, административные слушания, прямые переговоры и медиация (посредничество), а также действия насильственного и ненасильственного характера.

С ростом числа экологических конфликтов сокращаются возможности их своевременного и эффективного разрешения с помощью привычных социальных, политических и правовых институтов. В то же время международный опыт свидетельствует о возможности снизить урон, наносимый экологическими конфликтами, если обществу и государству удастся проводить системную политику, направленную на их регулирование.

Для исследователей, политиков и конфликтологов-практиков актуальной остается задача оптимизации существующих технологий конфликто разрешения и адаптации их к конкретным политико-институциональным и культурно-историческим условиям отдельных стран и регионов (включая Россию), а также выработки инновационных методов управления экологическими конфликтами с учетом развития науки и новых технологий.

Таким образом, управление экологическими конфликтами, понимаемое как процесс реализации субъектом политики ресурсов власти в своих интересах с помощью различных политических технологий, является одной из ключевых тем как современного политического дискурса, так и научного знания. Необходимость системной работы в этом направлении, учета интересов различных политических сил, влияющих на экологическую ситуацию самого разного масштаба, является весьма актуальным предметом исследований и разработок в современной политологии. Государство, политические институты, институты гражданского общества и другие элементы политической системы, реализующие собственные политические интересы, определяют свою стратегическую траекторию и практическую политику в сфере управления современными экологическими конфликтами. Разнообразие этих стратегий и практик оказывается само по себе в большинстве случаев весьма конфликтогенным. Тем важнее становится задача по обобщению и систематизации различных национальных и региональных моделей управления экологическими конфликтами, проведению комплексных исследований и выработке практических рекомендаций в этой сфере с использованием методологии и методов современной политической науки.

Настоящее учебное пособие подготовлено на основе исследований автора, а также материалов курсов по конфликтологии, читаемых автором в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова свыше двадцати лет. Автор выражает признательность российским и зарубежным коллегам-преподавателям и студентам, высказавшим свои замечания в ходе подготовки и чтения учебных курсов и работы над учебным пособием.

РАЗДЕЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОЛИТИЧЕСКОМУ АНАЛИЗУ КОНФЛИКТА

1.1. Интерпретация понятия «конфликт» в политической теории

Конфликты сопровождают человеческое общество с самого момента его появления. Причем природа конфликтов между людьми практически осталась неизменной. Конфликты — неизбежная часть жизни каждого человека, они могут быть драматичными и очень болезненными.

Возникающие в обществе конфликты можно классифицировать по разным основаниям. В зависимости от уровня, на котором они происходят, конфликты бывают внутри- и межличностными, групповыми, межгрупповыми, внутри- и межгосударственными, межцивилизационными; в зависимости от масштабов — местными (локальными), региональными, национальными, глобальными; в зависимости от сферы проявления — экономическими, юридическими, социальными, политическими, экологическими и т.д.

Экологические конфликты — разновидность социально-политических конфликтов, поэтому к ним применимы основные положения современной политической теории и конфликтологии.

Приведем три взгляда на социально-политический конфликт, каждый из которых позволяет высветить важные аспекты экологического конфликта.

Согласно одному из них, динамика политического взаимодействия обусловлена фундаментальным конфликтом по поводу распределения власти.

Так, в свое время Макс Вебер сформулировал основные положения своей теории конфликта следующим образом. Кон-

фликты имманентно присущи каждому обществу. Власть в обществе распределена между социальными группами и индивидами неравномерно. Общественный порядок обеспечивается посредством правил и приказов, издаваемых властью имущими для тех, кто ею не обладает, исполнение обеспечивается санкциями. Принуждение оказывается неэффективной основой поддержания власти, поскольку оно видится нелегитимным, а легитимное использование власти делает общество целостным.

Властные субъекты (правительство) постоянно стремятся убедить остальных членов общества (избирателей), что используют власть легитимно, даже когда распределение власти отвечает интересам власти имущих. Они в целом стремятся сохранить статус-кво и препятствуют изменениям, направленным на ограничение их власти. Порядок обеспечивается путем изменения властных структур или подавления конфликтов.

Если власть имущим изменения выгодны (например, индустриализация в отсталой стране), они им не противятся¹.

Согласно второй точке зрения, социально-политический конфликт является естественным следствием организации общества. В социуме существует множество разнообразных взаимозависимых групп интересов, конструктивный конфликт между которыми способствует согласованию интересов сторон и улучшению их положения, поэтому желательно использовать методы регулирования конфликтов, позволяющие успешно формировать коалиции, выявлять интересы и влиять на принимаемые органами власти решения.

Сторонники третьей точки зрения рассматривают общество не через призму конфликта между группами, а через призму широкого консенсуса относительно целей и ценностей. В таком случае для успешного разрешения конфликта важно найти общие для сторон интересы и вести совместный поиск решения.

На первом занятии по курсу политической конфликтологии мы задаем студентам вопрос, что такое конфликт, и просим описать какую-либо конфликтную ситуацию, непосредственными участниками или свидетелями которой были. Ответы

¹ См.: Вебер М. Избранные произведения. М.: Просвещение, 1990.

бывают разными: ссора с приятелем, драка подростков на улице, развод родителей, военные действия на Ближнем Востоке и т.д. Эти ответы даются в русле традиционных представлений о конфликтах как о схватках, борьбе, спорах, напряженности в отношениях, применении насилия, раздражении и т.д.

В обыденном сознании конфликт (в том числе социально-политический) ассоциируется с разногласиями, спором, ссорой, борьбой, войной, ухудшением (ростом напряженности) отношений или их разрывом. Для некоторых людей конфликт ассоциируется с игрой, в которой важно победить (иногда люди провоцируют конфликты «на пустом месте», чтобы удовлетворить свои амбиции). Как правило, конфликт сопровождается отрицательными эмоциональными переживаниями участников (гнев, депрессия, страх и т.д.). Мало кто (на уровне обыденного сознания) находит в конфликте позитивные стороны. Для культур, зародившихся в Европе и распространившихся в западном полушарии, конфликт по определению — явление отрицательное. Редко кто пытается усмотреть в конфликте потенциал положительного развития дальнейших отношений между сторонами.

В свое время ученые У. Уилмот и Дж. Хокер собрали различные метафоры, которыми американцы характеризуют конфликт¹. Выяснилось, что они часто характеризуют конфликт как войну, борьбу, испытание, беду. В общем, большинство метафор описывают конфликт в негативном свете. Для среднестатистического американца и европейца конфликт — явление однозначно отрицательное, ни один из них не хотел бы оказаться в конфликтной ситуации.

Вместе с тем для характеристики конфликта некоторые респонденты использовали метафоры нейтрального плана (игра, приключение, равновесие на грани, вызов и др.) либо даже позитивного (обсуждение проблем, «танец», поиск истины и др.).

Изучающие конфликт ученые не придерживаются однозначно негативного отношения к конфликту, а полагают, что он потенциально может иметь разные последствия.

¹ *Wilmot W.W., Hocker J.L. Interpersonal Conflict. 6th ed. Boston: McGraw-Hill, 2001.*

Возможность потенциально негативных и потенциально позитивных последствий конфликта еще в древности нашла отражение в различных культурах мира. Так, в китайском языке слово «конфликт» («кризис») пишется двумя иероглифами, один из которых обозначает «опасность», а другой — «возможность».

危机

Иначе говоря, для носителей китайского языка каждый конфликт таит как потенциальную опасность (увеличение затрат времени, сил и средств; ухудшение психологического климата; страх; стресс; недоверие; острые отрицательные переживания; уменьшение сотрудничества; нарушение рабочего ритма; снижение продуктивности; разрыв отношений; уничтожение), которую необходимо минимизировать и избегать, так и потенциальные возможности (стимулирование активности, обмена информацией; выявление позиций, интересов и целей сторон, их ресурсов и свойств; выявление сути накопившихся противоречий), способствующие внутригрупповой сплоченности, инновациям, изменению и развитию, которыми полезно воспользоваться.

Десятилетиями ученые вырабатывали адекватное определение конфликта и концептуализировали процесс его развития. Часто возникала терминологическая путаница, не дававшая возможности сравнивать различные конфликтные явления. Многие определения конфликта были слишком «широкими», что затрудняло исследования.

К. Финк¹ в свое время сделал обзор существовавших в науке определений конфликта как социального феномена. Различия многих определений конфликта обусловлены в том числе и методологическими подходами.

Так, многие определения изначально ценностно «нагружены», т.е. предполагают нормативный (аксиологический) подход, согласно которому конфликт — отклонение от «нормы», угроза сотрудничеству, антагонистическая борьба и т.д. Определения, изначально задающие отношение к конфликту,

¹ *Fink C.F. Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict // Journal of Conflict Resolution. 1968. Vol. XII. No. 4. P. 413–458.*

затрудняют его объективный анализ. Оценка конфликту дается с позиций институциональных факторов, последствий конфликта, а также с точки зрения субъекта, хотя все эти параметры и переменные следует рассматривать отдельно от любого концептуального определения конфликта.

В ряде определений сам конфликт не отделяется от обусловивших его причин (дефицит ресурсов, различия политического курса, ценностей и т.д.), от состояний психики человека (стресс, злость, ненависть, напряженность), когнитивных состояний (восприятие и признание наличия конфликтной ситуации) или конфликтного поведения (от пассивного сопротивления до крайней агрессии).

Ральф Дарендорф обосновывал возможность применения широкого определения социального конфликта для различных уровней анализа. Он считал конфликтом соперничество, конкуренцию, спор и напряженность, а также открытые столкновения социальных сил, отношение людей к несовместимым целям, например: стремление двух или нескольких субъектов обладать объектом, который может принадлежать лишь одному.

Л. Козер предлагал проводить границу между наличием несовместимых целей и реальным конфликтом.

Конфликт часто отождествляют с конкуренцией, соревнованием. Для одних конфликт — разновидность (подвид) конкуренции (например, для Г. Ласуэлла, которого поддержал К. Боулдинг). Конфликт при этом видится как частный случай конкуренции, когда стороны знают о несовместимости будущих результатов (исхода конфликта) и стремятся добиться этих результатов.

Для других конфликт связан с отсутствием регулирования поведения сторон, т.е., вступая в конфликт, стороны пренебрегают существующими правилами и нормами поведения.

Некоторые исследователи считают конкуренцию и конфликт поведенчески разными явлениями, как соревнования по бегу и боксу. В первом случае соревнующиеся (конкуренты) не стремятся препятствовать другим участникам соревнования, а во втором случае делают все возможное, чтобы свести на нет усилия противников по достижению их целей. Иными словами, конкуренция — параллельное стремление

достичь целей, а конфликт — вмешательство в действия друг друга. Отсюда и разные стратегии конкуренции и конфликта.

Чтобы определение социально-политического конфликта было адекватным, оно не должно включать ценностную «нагрузку», сводить конфликт к конкретным действиям, отождествлять его условия и последствия с условиями и последствиями предшествующего конфликта, с определением понятия конкуренции (соревнования).

Взаимное восприятие несовместимости целей — необходимое условие и конфликта, и конкуренции. Для вступления в конфликт или конкуренцию нужны ресурсы.

В различных науках понятие социально-политического конфликта определяется по-разному. Вместе с тем при анализе можно выделить общие черты содержательной трактовки основной категории конфликтологии.

Приведем еще несколько определений социально-политического конфликта (см. табл. 1).

Таблица 1

Определения понятия «конфликт»

Автор	Определение	Ключевые слова
Л. Козер (1956) ¹	Социальный конфликт — борьба по поводу ценностей и претензий на обладание ограниченными ресурсами, властью и статусом	Борьба, противостояние, дефицит
Т. Шеллинг (1960) ²	Стратегические конфликты, по сути, ситуации торга, когда способность одного участника достичь цели зависит от выбора и решений другого	Стратегия, торг, зависимость, решения
М. Дойч (1973) ³	Конфликт возникает при столкновении любых несовместимых действий... Одна из сторон тем или иным образом стремится сделать действия другой менее вероятными или менее успешными (эффективными)	Несовместимость, вмешательство, успешность (эффективность)

¹ Coser L. The Functions of Social Conflict. New York: The Free Press, 1956.

² Schelling T.C. The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

³ Deutsch M. The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.

Автор	Определение	Ключевые слова
Дж. Уолл (1985) ¹	Конфликт — процесс, в котором две стороны и более пытаются помешать друг другу достичь целей. ...В основе конфликта — взаимозависимость, различие целей и различия в восприятии	Цели, взаимозависимость, восприятие
Д. Прюитт и Дж. Рубин (1986) ²	Конфликт — воспринимаемое различие интересов или убеждение в том, что стороны не смогут достичь того, к чему стремятся, одновременно	Восприятие, интересы, стремления, взгляды
К. Конрад (1990) ³	Конфликты — коммуникативные взаимодействия взаимозависимых людей, считающих, что их интересы несовместимы	Восприятие, коммуникация, взаимозависимость, напряженность
Д. Тьосволд и ван де Влиерт (1994) ⁴	Конфликт — несовместимые действия — происходит в контексте сотрудничества или соперничества, у сторон могут быть цели сотрудничать или соперничать	Цели, несовместимость, сотрудничество, соперничество
Дж.Фолджер и др. (1997) ⁵	Конфликт — взаимодействие взаимозависимых людей, считающих, что их цели несовместимы и что они препятствуют достижению целей друг друга	Восприятие, взаимодействие, взаимозависимость, несовместимость
У. Уилмот и Дж. Хокер (2001) ⁶	Конфликт — явно выраженная борьба между, как минимум, двумя взаимозависимыми сторонами, считающими, что в ситуации дефицита ресурсов их цели несовместимы и что они препятствуют достижению целей друг друга	Взаимозависимость, восприятие, дефицит

¹ Wall J. A. Negotiation: Theory and Practice. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1985.

² Pruitt D.G., Rubin J.Z. Social Conflict. New York: Random House, 1986.

³ Conrad C. Strategic Organizational Communication: An Integrated Perspective. 2nd ed. Fort Worth, TX: Holt, Rinehart & Winston, 1990.

⁴ Tjosvold D., van de Vliert E. Applying Cooperative and Competitive Conflict Theory to Mediation // Mediation Quarterly. 1994. No. 11. P. 303–311.

⁵ Folger J.P., Poole M.S., Stutman R.K. Working Through Conflict. 3rd ed. New York: Longman, 1997.

⁶ Wilmot W.W., Hocker J.L. Interpersonal Conflict. 6th ed. Boston: McGraw-Hill, 2001.

Автор	Определение	Ключевые слова
Словарь иностранных слов (1964) ¹	Конфликт — столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений; распри, разногласие, спор, грозящий осложнениями	Столкновение, противоположность
Краткий словарь по социологии. (1989) ²	Конфликт социальный — столкновение сторон, мнений, сил; высшая стадия развития противоречий в системе отношений людей, социальных групп, социальных институтов, общества в целом, которая характеризуется усилением противоположных тенденций и интересов социальных общностей и индивидов	Столкновение, противоречия, социальные общности
Краткий психологический словарь (1985) ³	Конфликт — столкновение противоположно направленных, несовместимых друг с другом тенденций в сознании отдельно взятого индивида, в межличностных взаимодействиях или межличностных отношениях индивидов и групп людей, связанное с острыми отрицательными эмоциональными переживаниями	Столкновение, сознание, противоположность, эмоции
Дж. Тернер (1985) ⁴	Конфликт — это такое поведение, которое влечет за собой борьбу между противными сторонами из-за дефицитных ресурсов и включает в себя попытки нейтрализовать, причинить вред или устранить противника	Борьба, дефицит
Г. Блейлок (1991) ⁵	Социальный конфликт — конкретный взаимный обмен негативными санкциями и карающим поведением двух и более сторон	Взаимность, санкции
А.Г. Ковалев (1975) ⁶	Конфликт — это противоречие, возникающее между людьми в связи с решением тех или иных вопросов социальной жизни	Противоречие

¹ Словарь иностранных слов. М., 1964. С. 329.

² Краткий словарь по социологии. М., 1989. С. 125.

³ Краткий психологический словарь. М., 1985. С. 152.

⁴ Тернер Дж. Структура социологической теории. М., 1985. С. 173.

⁵ Блейлок Г. Власть и конфликт // Социс. 1991. № 6. С. 148.

⁶ Ковалев А.Г. Коллектив и социально-психологические проблемы руководства. М., 1975. С. 128.

Автор	Определение	Ключевые слова
А.И. Желтухин (1994) ¹	В широком смысле под социальным конфликтом понимают любой вид борьбы между большими социальными группами людей, если они преследуют какие-либо общественно важные цели	Борьба, социальные группы, цели
В.С. Семенов (1993) ²	Конфликт можно определить как сознательное противостояние субъектов и субъективных объединений, нагнетаемое существующими в обществе объективными противоречиями и выраженное индивидуальной или групповой субъективностью в провозглашенных целях, разработанных программах и реально совершаемых практических действиях	Противостояние, противоречия, действия, субъективность
Ю.Г. Запрудский (1992) ³	Социальный конфликт — это явное или скрытое состояние противоборства объективно расходящихся интересов, целей и тенденций развития социальных субъектов, прямое и косвенное столкновение социальных сил на почве противодействия существующему общественному порядку, особая форма исторического движения к новому социальному единству	Противоборство, интересы, цели, социальные силы
Т.В. Новикова (1991) ⁴	Социальный конфликт — это «ситуация, когда стороны “субъекты” взаимодействия преследуют какие-то свои цели, которые противоречат или взаимно исключают друг друга»	Цели, несовместимость
А.В. Дмитриев (2013) ⁵	Конфликт — тот вид противостояния, при котором стороны стремятся захватить территорию либо ресурсы, угрожают оппозиционным индивидам или группам, их собственности или культуре таким образом, что борьба принимает форму атаки или обороны	Противостояние, борьба, угроза

¹ Желтухин А.И. Социологическая концепция конфликта // Социс. 1994. № 4. С. 140.

² Семенов В.С. Россия в сети конфликтности: между взрывом и согласием // Социс. 1993. № 7. С. 74.

³ Запрудский Ю.Г. Социальный конфликт. Ростов, 1992. С. 54.

⁴ Новикова Т.В. Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технология разрешения. Вып. 1. М., 1991. С. 27.

⁵ Дмитриев А.В. Конфликтология: Учебник. 4-е изд. М., 2013. С. 75.

Автор	Определение	Ключевые слова
Е.М. Бабосов (1997) ¹	Конфликт — предельный случай обострения социальных противоречий, выражающийся в многообразных формах борьбы между индивидами и различными социальными общностями, направленной на достижение экономических, социальных, политических, духовных интересов и целей, нейтрализацию или устранение действительного или мнимого соперника и не позволяющий ему добиться реализации его интересов	Противоречия, борьба, интересы

У приведенных выше определений есть ряд общих черт. Во-первых, они указывают на неизбежность присутствия конфликта в процессе человеческой деятельности. Во-вторых, они выделяют ключевые характеристики конфликтных ситуаций, такие, например, как наличие взаимозависимых сторон, имеющих представление об определенном рода несовместимости.

В настоящем пособии мы будем исходить из следующего определения конфликта (в том числе политического): **конфликт — взаимодействие двух и более сторон, считающих, что их цели несовместимы**; кратко: **конфликт — взаимодействие носителей несовместимых целей**. Мы используем понятие «цель» (представляемый результат планируемых действий, способ реализации (удовлетворения) интересов), а не понятие «интерес», поскольку конфликты можно успешно разрешить при сохранении у сторон конфликта изначально имеющихся интересов, которые можно удовлетворить, изменив первоначальные цели.

1.2. Структура политического конфликта

Каждый политический конфликт имеет свою структуру, т.е. совокупность взаимосвязанных элементов, которые на протяжении конфликта обуславливают его природу и специфику.

На основе вышеприведенных определений можно сделать вывод о наличии в структуре политического конфликта следующих элементов.

¹ Бабосов Е.М. Основы конфликтологии. Минск, 1997. С. 55.

1. *Две и более взаимозависимые стороны, имеющие несовместимые цели.* Сторонами и участниками политического конфликта являются индивиды (например, лица, принимающие решения)¹, группы (например, лобби), организации (партии, общественные движения и др.), институты, принимающие решения (органы власти), прямо или косвенно относящиеся к предмету (объекту) конфликта. Стороны политического конфликта заинтересованы в определенном его исходе.

Многие определения понятия «конфликт» в том или ином виде содержат указание на взаимозависимость сторон конфликта. Логика рассуждений такова: если нет взаимозависимости, тогда нет необходимости взаимодействовать, каждый может получить желаемое независимо от других. Взаимозависимость, однако, может служить основанием для поиска возможностей конструктивного сотрудничества, причем чем сильнее взаимозависимость, тем больше стимулов к сотрудничеству и совместному поиску выхода из конфликта. Степень взаимозависимости в достижении целей может напрямую влиять на модели взаимодействия в политическом конфликте.

Среди специалистов бытует мнение, что при отсутствии у одной из сторон осознаваемой зависимости от другой и, соответственно, при ее безразличном отношении к поведению этой стороны нет оснований вступать с ней в конфликт².

На наш взгляд, определение конфликта (в том числе политического) как взаимодействия носителей несовместимых целей (которые не могут быть достигнуты одновременно) исходит из наличия взаимозависимости: каждой стороне политического конфликта для достижения собственных целей, несовместимых с целями соперничающей стороны, необходимо препятствовать другой стороне в реализации ее целей и одновременно минимизировать ее противодействие осуществлению своих целей.

¹ В случае внутриличностного конфликта в сознании одного человека наличествуют как минимум две несовместимых (взаимоисключающих) цели, которые не могут быть достигнуты одновременно.

² Braiker H.B., Kelly H.H. Conflict in the Development of Close Relationship // Social Exchange in Developing Relationships / Eds.: R.L. Burgess, T.L. Huston. N.Y.: Academic Press, 1979. P. 135–168.

Кроме противоборствующих сторон участниками (субъектами) политического конфликта могут быть отдельные индивиды, социальные группы, социальные институты и т.д., выступающие в качестве союзников, подстрекателей, наблюдателей, «примирителей», судей, арбитров, посредников, консультантов и т.д.

2. *Предмет (объект) конфликта.* Взаимодействие становится конфликтным при несовпадении целей, желаний, стремления сторон в отношении какой-либо проблемы / объекта (предмета конфликта). Предметом политического конфликта могут стать наблюдаемые, определяемые и измеряемые содержательные проблемы, воспринимаемые сторонами: «Что делать, какие решения принимать, куда двигаться, как распределять ресурсы»¹. Политический конфликт может возникнуть по поводу правил взаимодействия, механизма принятия решений. Поэтому обсуждение содержательных вопросов зачастую предваряется обсуждением вопросов процедурных. Проблемы отношений включают нематериальные, субъективные компоненты: стремление сторон сохранить отношения с другой стороной, эмоциональную «дистанцию», влияние на другую сторону и т.д. Власть, авторитет, ответственность, контроль, лидерство — все это относится к сфере отношений. Менее очевидной связанной с отношениями проблемой является идентичность — чувство принадлежности индивида к группе с общими символами, смыслами и нормами поведения². Идентичность предполагает наличие у индивида цели и смысла жизни, чувства значимости. Она может осознаваться в широком смысле как национальная (этническая), а может быть узко индивидуальной. Проблемы идентичности связаны с самооценкой, признанием, репутацией, «лицом».

3. *Субъективное восприятие сторонами ситуации (друг друга, проблемы, контекста, среды и т.д.).* Эмоции и ценности играют существенную роль в развитии и разрешении по-

¹ Wilmot W.W., Hocker J.L. *Interpersonal Conflict*. 6th ed. Boston: McGraw-Hill, 2001.

² Collier M.J., Thomas M. *Identity in Intercultural Communication: An Interpretive Perspective* // *Theories of Intercultural Communication* / Eds.: Y. Kim, W. Gudykunst. Newbury Park, CA: Sage, 1988. P. 99–120; Ting-Toomey S. *Communicating Across Cultures*. N.Y.: Guilford, 1999.

литических конфликтов вне зависимости от того, имеют ли они отношение к сути проблемы конфликта. Недопонимание и неправильное восприятие, дисбаланс сил, пренебрежение ценностями и чувствами могут спровоцировать сильные отрицательные эмоции: страх, разочарование, недоверие и фрустрацию, особенно при отсутствии навыков общения, что само по себе может привести к конфликту.

Весьма опасны конфликты, в которых восприятие сторонами друг друга и предмета (объекта) конфликта не соответствует действительному положению вещей (неадекватно). В этом случае они могут приписывать друг другу реально не существующие цели и стремления, считать конфликтом ситуацию, когда реального конфликта нет (реальные цели сторон совместимы), что, в свою очередь, может привести к действиям, влекущим крайне неблагоприятные последствия для всех участников конфликта.

4. *Цели (мотивы) поведения сторон, формулируемые на основе восприятия ситуации.* Центральной, определяющей характеристикой конфликта является несовместимость целей. По мнению М. Дойча, «конфликт существует, когда предпринимаются любые несовместимые действия... действие, несовместимое с другим, не дает свершиться, мешает или снижает эффективность другого действия»¹. «Конфликт, — указывают Д. Прюитт и Дж. Рубин, — означает воспринимаемое различие интересов или убеждение в том, что стороны не смогут достичь того, к чему стремятся, одновременно»². Конфликт может означать различие предпочтений, касающихся, в том числе, процедурных вопросов.

У сторон политического конфликта есть цели, предпочтения, стремления и интересы в отношении определенных проблем конфликта. Эти цели отражают понимание сторонами того, в какой степени указанные элементы несовместимы.

Несовместимость целей может иметь различную природу³. Это может быть несовместимость позиций относи-

¹ *Deutsch M.* The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes. New Haven, CT: Yale University Press, 1973. P. 10.

² *Pruitt D.G., Rubin J.Z.* Social Conflict. N.Y.: Random House, 1986. P. 4.

³ *Wehr P.* Conflict Regulation. Boulder: Westview, 1979.

тельно того, что считать достоверным, «реальным фактом»; несовместимость ценностей, а следовательно, критериев, приоритетов, основополагающих принципов отношений, принятия решений; разногласия по поводу того, кто и что получит в ходе распределения дефицитных ресурсов, как материальных, так и нематериальных (например, земли, экономические блага, права, привилегии, уважение и т.д.); несовместимость юрисдикций возникает в случае разногласий относительно того, какая из сторон конфликта обладает законным правом; личностная несовместимость — разногласия по поводу личностных факторов (стиль взаимодействия, личное поведение и т.д.); разногласия в отношении истории проблемы, конфликта, конфликтных отношений (как она воспринимается сторонами конфликта); несовместимость культурных установок — разногласия, вызванные различными культурными установками, ценностями, мировоззрением и идентичностью.

Конфликты, в которых стороны считают себя правыми, а других — нет, представляют собой особую проблему, если имеется фундаментальный конфликт ценностей. Ценностный конфликт вызывает бурные эмоции и обычно ограничивает возможности ведения переговоров. Чтобы не допустить эскалации этого конфликта, стратегия управления им предусматривает: управление эмоциональными конфликтами, разграничение конфликтов интересов и конфликтов ценностей, управление конфликтами ценностей.

Разграничение конфликтов интересов и конфликтов ценностей важно. В конфликтах интересов можно найти решение посредством «обмена приоритетами» (в русле взаимовыгодного подхода к переговорам, который мы проанализируем в дальнейшем), но в конфликте ценностей это «не работает»: по ценностным вопросам в большинстве случаев компромисс невозможен.

5. Действия (взаимодействие (действия – противодействия), коммуникация), включая применение насилия. Для существования конфликта необходимо наличие всех вышеупомянутых элементов. Исчезновение (трансформация) хотя бы одного из элементов конфликта приводит к его прекращению,

урегулированию, разрешению или преобразованию в другой конфликт.

Так, насильственные методы управления политическим конфликтом издавна воспринимались как наиболее быстрый и эффективный способ завершить конфликт в свою пользу за счет устранения противоборствующей стороны (необязательно уничтожая ее физически).

В случае исчезновения (уничтожения) предмета (объекта) конфликта прекратится и сам конфликт. Например, в случае, когда ресурс, за который шла борьба, исчезает либо перестает быть дефицитным, стороны утрачивают мотивацию к конфликтному противостоянию.

В случае изменения восприятия сторонами друг друга и ситуации также можно ожидать прекращения, урегулирования или разрешения конфликта. Иногда спорящим достаточно обменяться информацией или проверить свои предположения (подозрения), для того чтобы не считать друг друга врагами.

Изменение целей, нахождение альтернативных способов получения желаемого могут привести к разрешению конфликта. Наиболее эффективные технологии переговорного процесса основаны на выявлении интересов сторон и нахождении взаимоприемлемых способов удовлетворения (реализации) этих интересов путем постановки иных целей и сотрудничества ранее конфликтовавших сторон.

Прекращение взаимодействия (разъединение сторон) в результате отказа сторон от взаимодействия по собственной инициативе или под влиянием иных участников конфликта также свидетельствует о прекращении конфликта (но обязательно о его разрешении).

Экологические конфликты, касающиеся, например, выбора территории для строительства важного промышленного объекта, могут затрагивать интересы жителей близлежащего района, интересы общественности города, региональные и общенациональные интересы. Конфликты, касающиеся биоразнообразия и устойчивого развития, могут выйти на международный уровень, одновременно оставаясь важными для национальных правительств и жителей местных сообществ.

1.3. Концептуальная модель стратегий поведения в политическом конфликте

Реакция человека на конфликт может быть спонтанной и сознательной, поскольку в самом конфликте всегда присутствуют рациональная и эмоциональная составляющие. Спонтанные действия очень часто приводят к дальнейшей эскалации конфликта. Альтернативой является формирование и реализация сознательно продуманной стратегии управления конфликтом.

Все человеческие сообщества выработали способы управления конфликтами и разрешения споров. Широкий спектр методов варьируется от бездействия (игнорирования) до применения насилия в самых крайних формах (см. табл. 2).

Таблица 2

Методы разрешения конфликтов

Избегание решения проблемы	Согласование интересов	Определение, кто прав	Определение, кто сильнее
Решение отдается на волю случая — <i>бездействие</i>	Решение принимают сами стороны без помощи третьей стороны — <i>переговоры</i> . Сторонам помогает нейтральная третья сторона — <i>фасилитация, медиация или необязательный арбитраж</i>	Решение принимает вышестоящий орган — <i>судебное разбирательство</i> . Решение принимает третья сторона — <i>обязательный арбитраж</i>	Решение навязывает сильнейший — <i>принуждение</i>

Причем крайности — избегание решения проблем и одностороннее использование насилия — представляют собой потерю контроля над ситуацией и большой риск для конфликтующих сторон.

Одно из фундаментальных различий между методами разрешения конфликтов зависит от того, кто принимает окончательное решение.

Континуум методов конфликто разрешения включает три основных подхода:

- 1) подходы, определяющие, кто прав;
- 2) подходы, определяющие, кто сильнее;
- 3) подходы, предусматривающие согласование основных интересов сторон¹.

Какой бы ни была конфликтная ситуация и какие бы черты ее ни характеризовали, стратегии управления политическим конфликтом должны отвечать требованиям конкретной ситуации, в которой разворачивается конфликт. Одно дело — признавать наличие конфликта и давать ему определение, другое — пытаться регулировать конфликт.

Ряд политических конфликтов вряд ли можно окончательно разрешить, т.е. устранить их причины или найти решение, полностью устраивающее стороны конфликта. Но большинство политических конфликтов поддаются управлению и урегулированию, т.е. переводятся в русло конструктивного взаимодействия сторон, при этом минимизируется риск насилия и снижается вероятность отрицательных последствий.

Во многих работах понятия «урегулирование» и «разрешение» используются как синонимы. На наш взгляд, это не вполне корректно. Конечно, некоторые конфликты могут быть разрешены, т.е. можно найти вариант решения, который удовлетворит все стороны конфликта, и они смогут продолжать взаимодействие. Но по большей части сложные конфликты не поддаются разрешению, хотя их можно урегулировать, чтобы максимизировать позитивные и минимизировать негативные последствия.

Используемое нами понятие «управление конфликтом» шире понятий «разрешение» или «урегулирование». Управление конфликтом включает в себя как технологии предотвращения, прекращения и урегулирования конфликта, так и технологии его инициирования, эскалации или разрешения, хотя не предполагает автоматического урегулирования или разрешения. Управление конфликтом может включать в себя предотвращение (профилактику), провоцирование (иницирование), регулирование (эскалации и деэскалации), уре-

¹ Ury W.L., Brett J.M., Goldberg S.B. Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

гулирование, разрешение конфликта, трансформацию его в другой конфликт и т.д.

Управление конфликтом предполагает позитивные (с точки зрения субъекта регулирования) изменения: содержательные, процедурные и в отношениях сторон (так называемый треугольник: содержание (суть) — процедуры (правила, процесс) — отношения).

И хотя стратегии поведения в конфликтных ситуациях могут существенным образом отличаться в зависимости от взглядов участников на природу конфликта и его специфические особенности, для сторон конфликта, как правило, важны одни и те же факторы.

Во-первых, исход конфликта (результат) и то, в какой мере он — в их представлении — соответствует реальным проблемам.

Во-вторых, процесс управления конфликтом: в какой мере стороны способны влиять на результат, насколько процесс управления конфликтом справедлив (с точки зрения сторон конфликта и других участников) и эффективен.

И, наконец, в-третьих, как сложатся дальнейшие (постконфликтные) отношения сторон, смогут ли они продолжать взаимодействие, возможно ли сотрудничество в будущем или их отношения будут необратимо разорваны.

Управление конфликтом предполагает стратегический выбор линии поведения по урегулированию спора и разрешению противоречий.

Стратегические ориентации сторон конфликта обычно отражают их цели и оценку конфликтной ситуации.

Поведение людей (сторон) в конфликте отражает степень заинтересованности в достижении собственных целей, отстаивании своих интересов, а также степень учета целей и интересов другой стороны (сторон).

Наиболее известной классификацией стратегий поведения в конфликтной ситуации является предложенная американскими учеными Кеннетом Томасом и Ральфом Килменом модель «двух измерений», или «двойной заинтересованности» (*dual concern*)¹, которую можно изобразить графически.

¹См. подробнее: *Thomas K.W. Conflict and Conflict Management // Handbook of Industrial and Organizational Psychology / Ed. by M.D. Dunnette.*

По вертикальной оси указывается степень учета собственных интересов (направленность на достижение цели, получение желаемого результата), по горизонтальной — степень учета интересов другой стороны конфликта.



Стратегии ухода (уклонения, избегания) и уступки носят пассивный характер; активные стратегии поведения в конфликте предполагают разные степени ориентации на соперничество или сотрудничество. Действительно, если стороны конфликта в определенной мере взаимозависимы, т. е. исход для каждой из сторон зависит от действий другой стороны, то наряду со стимулами к соперничеству (достижению собственных целей) у сторон могут быть стимулы к сотрудничеству (содействию реализации интересов другой стороны). Как от-

Chicago: Rand-McNally, 1976. P. 889–935; *Kilmann R.H., Thomas K.W.* Interpersonal Conflict-Handling Behavior as Reflections of Jungian Personality Dimensions // *Psychological Reports*. 1975. No. 37. P. 315–318; *Ruble T.R., Thomas K.W.* Support for a Two-Dimensional Model of Conflict Behavior // *Organizational Behavior and Human Performance*. 1976. No. 16. P. 315–318; *Kilmann R.H., Thomas K.W.* Developing a Forced-Choice Measure of Conflict Behavior: The 'MODE' Instrument // *Educational and Psychological Measurement*. 1977. No. 37. P. 309–325.

мечалось выше, выбор стратегии поведения определяется степенью важности достижения результата и сохранения отношений.

Поскольку в большинстве конфликтных ситуаций присутствуют мотивации к соперничеству и сотрудничеству, то и стратегии поведения в этих ситуациях носят смешанный характер. Стратегии, ориентированные на соперничество и на сотрудничество, переплетаются между собой, хотя, конечно, какая-то стратегия все равно будет превалирующей – она станет «стилем» применяющей ее стороны конфликта. Например, радикальная экологическая организация может быть настроена на решительное соперничество в конфликте, на его разрешение посредством обращения в суд, не отказываясь при этом вести переговоры и совместно решать отдельные проблемы конфликта. Другая экологическая организация, напротив, провозглашая стратегию сотрудничества, участвуя в общественных слушаниях, переговорах и диалоге, сохраняет за собой право использовать методы соперничества (обращение в суд или политическое лоббирование).

В реальных конфликтах не все описанные К. Томасом и Р. Килменом стратегии поведения можно применить. Например, в некоторых конфликтах невозможно уклониться от взаимодействия, т.е. стратегия избегания невозможна. Компромисс и сотрудничество невозможны в конфликте ценностей, неделимых (и символических) ресурсов (например, в случае спора о юрисдикции, суверенитете над территорией; конфликтов, связанных с защитой чести и достоинства; принятия законов, затрагивающих морально-религиозную сферу: разрешение или запрет аборт и однополых браков и т.д.).

Все вышеописанные стратегии поведения потенциально применимы в политических и экологических конфликтах. Выделить самую эффективную стратегию невозможно, поскольку при определенных обстоятельствах, в конкретных условиях каждая из них может быть оптимальной.

В политических и экологических конфликтах стороны делают выбор между альтернативными стратегиями: соперничеством, сотрудничеством, компромиссом, уступкой другой стороне или избеганием конфликта (уходом от взаимодействия).

1.4. Влияние политической культуры на принятие решений в конфликтной ситуации

Постановка политических целей, выявление их смысла и содержания, а также выработка стратегий поведения осуществляется сторонами политического конфликта на основе имеющихся представлений о ситуации. На основе этих представлений оцениваются оптимальные способы управления конфликтом. Однако при этом нельзя исключать возможные искажения восприятия, предвзятость мнений в процессе когнитивного фреймирования ситуации. Один из выводов исследований процесса принятия решений состоит в том, что используемые людьми когнитивные фреймы влияют на принятие решений на фундаментальном уровне. Понятие когнитивного фрейма относится к тому, как люди структурируют свое видение ситуации в плане ее характера и возможных вариантов выбора решений. Все зависит от точки отсчета. Одно и то же соглашение, достигнутое в ходе урегулирования конфликта, может восприниматься и как выигрыш («Я получил больше, чем мог бы получить без соглашения»), и как потенциальный проигрыш («Я получил гораздо меньше, чем рассчитывал»).

В политических и экологических конфликтах могут участвовать люди с диаметрально противоположными культурными установками, с радикально отличающимися взглядами на экологические ограничения экономического развития в каждом конкретном случае. Имеют ли местные жители «право» остановить новый коммерческий проект, приводящий к сокращению зеленых массивов в городе и угрожающий жизни нескольких видов флоры и фауны? Вправе ли более экономически развитые страны указывать менее развитым, как использовать природные ресурсы? Нужно ли ставить целью снижение вредных выбросов до нуля? Как распределять ресурсы? Кто должен платить? Как управлять рисками? Кто должен принимать решения?

В значительной мере поведение в политическом конфликте определяется политической культурой — культурными установками (представлением о том, как правильно (справедливо) поступать в определенных обстоятельствах).

Изучению культурных установок и политической культуры посвящено множество исследований. Одним из наиболее значимых и влиятельных стал подход, разработанный голландским ученым Г. Хофстеде¹. Он предложил «измерять» и сравнивать культуры по шести основным параметрам.

1. «Дистанция власти» (*power distance* — *PDI*) — степень неравенства властных полномочий и влияния в обществе, не оспариваемая его членами.

В культурах (странах), где дистанция власти относительно мала, распространен более демократичный стиль управления; властные полномочия не оберегаются столь ревниво, управляющие реализуют властные полномочия совместно с подчиненными, подчиненные проявляют инициативу, не приветствуют мелочную опеку, принятие решений имеет совещательный характер, возражения (сказать «нет») руководителю и несогласие с мнением вышестоящего начальника не являются предосудительными, отношения с подчиненными менее формальны, вышестоящая должность предполагает не намного больше привилегий.

В культурах (странах) с большой дистанцией власти доминирует авторитарный стиль принятия решений (руководства): власть централизована, приветствуется лояльность власти, управляющие «держатся» за власть, полномочия делегируются в незначительном объеме, подчиненные не проявляют инициативы и ждут ясно изложенных инструкций, решения принимаются «наверху», никто открыто не возражает (не говорит «нет») начальнику, вышестоящая должность предусматривает привилегированное положение, отношения с подчиненными более формальны.

2. Представления о роли личности, степень ее автономности, индивидуализма (*individualism* — *IDV*).

В «индивидуалистских» культурах личность — основная составляющая общества, забота об отдельной личности есть забота обо всех. Высшее благо — самореализация. Высоко це-

¹ Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M. Cultures and Organizations: Software of the Mind. Revised and expanded. 3rd ed. N.Y.: McGraw-Hill, 2010; Hofstede G.H. Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001. URL: <https://geerthofstede.com/landing-page>

няться независимость и опора на собственные силы, детей учат «прочно стоять на ногах». Работники дорожат признанием личных заслуг. Человек обладает собственной идентичностью как личность, а не как член какой-либо группы, ценность человека определяется его личными достижениями. Люди ориентированы больше на результат деятельности, нежели на отношения, и это проявляется в том числе в конфликтах.

В «коллективистских» культурах (обществах) основной составляющей общества является малая группа, чаще всего семья. Им присуща ориентация на других. Высшее благо — гармония отношений в группе, детей учат полагаться на других, которые в свою очередь всегда могут положиться на них. Работники предпочитают признание заслуг группы («команды»). Человек идентифицирует себя как члена определенной группы. Человек оценивается по умению «ладить» с другими и по отношению к нему. Люди ориентированы не столько на результат деятельности, сколько на сохранение хороших отношений. Их поведение в конфликте нацелено на скорейшую нормализацию отношений.

3. «Мужественность — женственность» (*masculinity — MAS*). «Доминирующими ценностями в обществе с высоким показателем мужественности являются достижения и успех, доминирующими ценностями в обществе с высоким показателем женственности — забота о ближних и качество жизни»¹. Конкуренция, стремление к успеху, желание быть лучшим ассоциируются с «мужественностью», тогда как забота о других, качество жизни и гармония во взаимоотношениях — с «женственностью».

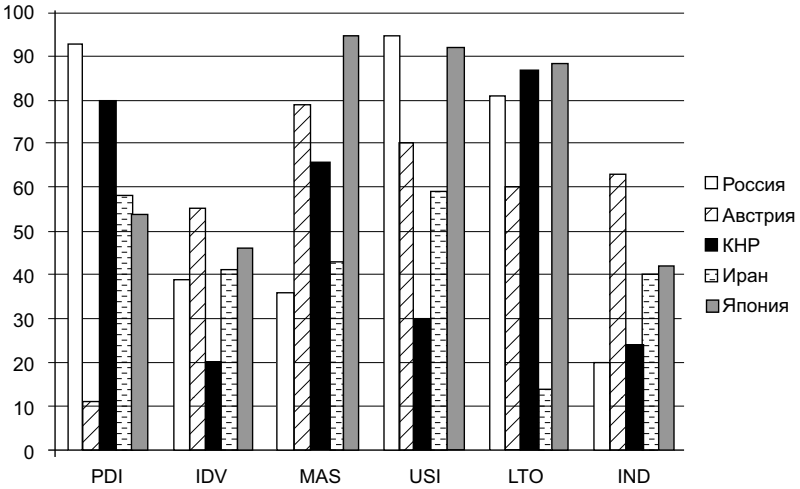
4. «Избегание неопределенности (*uncertainty avoidance — UAI*)», характеризует степень неуверенности и неопределенности, ощущаемых людьми, их стремление избегать ситуаций неопределенности (риска), предпочтение ими стабильности и предсказуемости.

5. «Долгосрочность планирования (*long-term orientation — LTO*)» — краткосрочный или долгосрочный горизонт планирования.

¹ Hofstede G. Cultures and Organizations: Software of the Mind. N.Y.: McGraw-Hill. 1991.

6. «Снисходительность (*indulgence* – *IND*)» – степень контроля над собственными желаниями или потворство им.

Учеными на основе полевых исследований были «измерены» культуры в большинстве стран мира, хотя вряд ли найдется страна с полностью гомогенной культурой, без субкультур: региональных, социальных, этнических и т.д. (результаты измерения культуры в пяти взятых для примера странах см. на графике).



К этим шести параметрам культурных установок можно добавить и другие.

Например, представления о так называемом «локусе контроля» (*locus of control*) – представления людей о том, в какой мере они могут повлиять на происходящие в их жизни события.

Принадлежащие к одним культурам (например, в Северной Америке или Северной Европе) люди считают, что судьба играет незначительную роль либо вообще не имеет никакого значения, лишь немного в жизни задано изначально (время и место рождения, пол, генетические характеристики), неподвластно изменениям и должно приниматься как есть. Если у человека есть желание и воля, можно найти способы осуществить задуманное: «Каждый сам кузнец своего счастья»; каждый сам виноват в собственных несчастьях. Люди, живу-

щие в таких культурах, как правило, более оптимистичны, поскольку полагают, что сами «делают» свою жизнь.

Живущие в других культурах (например, в исламских странах) люди убеждены в том, что судьба (Бог, внешние обстоятельства) играет основную роль в жизни человека, люди в малой степени могут влиять на происходящее вокруг них, многие вещи надо принять как данность, их невозможно изменить, успехи и неудачи — результат везения или невезения. Такие люди склонны к фатализму (считая это «реализмом»), полагая, что жизнь — это то, что с нами происходит.

Культуры мира разительно отличаются в зависимости от представлений людей о «правильном» и справедливости.

С этой точки зрения культуры условно можно разделить на универсалистские и «релятивистские».

В универсалистских культурах господствует представление о существовании неких раз и навсегда заданных правил, которые необходимо соблюдать в любых ситуациях. Правильное правильно всегда (при любых обстоятельствах). Неправильно неправильно всегда (при любых обстоятельствах). Неправильно относиться по-разному к своим и чужим, а потому друзья не могут рассчитывать на особое к себе отношение. Все равны перед законом, нет и не может быть исключений. Незнакомым людям можно доверять до тех пор, пока не убедитесь в том, что они не заслуживают вашего доверия. Этические стандарты не меняются в зависимости от обстоятельств или от того, с кем вы имеете дело.

Представители находящихся на противоположном полюсе континуума релятивистских культур считают, что абсолютных норм и правил поведения (морали) не существует, все зависит от обстоятельств. Неправильно, по их мнению, применять одни и те же принципы (в том числе законы) в разном контексте к различным по своей сути ситуациям. К «своим» вы относитесь хорошо, никаких обязательств перед «чужими» у вас нет; друзья рассчитывают на особое к себе отношение; поскольку жизнь несправедлива, необходимо пользоваться любой возможностью; знакомым людям нельзя доверять до тех пор, пока они не докажут, что заслуживают доверия.

Еще одно важное для понимания поведения людей в конфликте измерение (параметр) культуры — стиль общения (коммуникации).

В культурах с преобладанием «прямой» коммуникации (к которым относится большинство стран Запада) от других ожидают услышать то, что они думают, и исходят из того, что говорится; представители этих культур говорят, что думают, и думают, что говорят; нет необходимости читать между строк; цель общения — прием и передача информации, «да» обычно означает «да».

В культурах с преобладанием непрямого стиля коммуникации (яркий пример — Япония) люди не всегда говорят то, что думают, и думают то, что говорят; суть кроется в несказанном и несканном; вежливость им кажется важнее правдивости; сохранение и укрепление отношений является главной целью общения, «да» отнюдь не обязательно означает согласие.

Все вышеупомянутые измерения (параметры) культурных установок (в первую очередь, выделенные Г. Хофстеде) имеют большое значение при анализе поведения сторон в политических и экологических конфликтах.

Так, в зависимости от представлений о природе властных отношений и «правильном» процессе принятия решений стороны конфликта могут настаивать либо на широком обсуждении проблем, участии в процессе принятия решений всех заинтересованных сторон, представителей власти, бизнеса, гражданского общества, широкой гласности, либо на принятии решения формально (или в силу традиции) облеченными властью лицами (лидерами) и органами без вовлечения в этот процесс других участников конфликта и иных заинтересованных сторон.

В коллективистских культурах интересы общества и государства с большой долей вероятности будут ставиться выше прав и интересов отдельных лиц, семей и малых социальных групп.

Различные представления о степени допустимой неопределенности и риска побуждают представителей разных культур придерживаться различных мнений относительно приемлемости (или неприемлемости) вариантов решения проблем, связанных с риском.

Их мнения не совпадают и относительно периода времени, на который следует разрабатывать прогноз последствий того или иного конфликта.

Контрольные вопросы

1. Каковы основные подходы к определению понятия «конфликт»?
 2. В чем состоят потенциально негативные и потенциально позитивные последствия конфликта?
 3. Какие элементы составляют структуру политического конфликта?
 4. Какие стратегии поведения используются в конфликтных ситуациях (К. Томас, Р. Килмен)?
 5. Как политическая культура влияет на принятие решений в конфликтной ситуации?
-

РАЗДЕЛ 2

СПЕЦИФИКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

2.1. Концептуализация понятия «экологический конфликт» в политической теории

В последние десятилетия практически во всех регионах мира отчетливо обозначились экологические конфликты, вызванные несовместимостью целей различных политических акторов¹ в отношении сохранения (либо изменения) состояния окружающей среды или использования природных ресурсов, необходимых для жизнеобеспечения.

Практически все известные крупномасштабные политические конфликты и войны имели ресурсную подоплеку. Споры по поводу владения территорией, доступа к месторождениям полезных ископаемых на протяжении всей человеческой истории были причинами войн. Экологические конфликты зачастую выглядят как борьба за природные ресурсы, что иногда создает трудности для анализа. Вместе с тем экологические конфликты имеют свою собственную специфику, позволяющую говорить о них как об особом виде конфликтов.

Экосистемам свойственна сбалансированность и устойчивость, при неблагоприятном внешнем воздействии они стремятся компенсировать его и восстановить прежнее или прийти в новое динамическое равновесие. Все природные ресурсы условно принято подразделять на возобновляемые и невозобновляемые. Экологические проблемы связываются с *возобновляемыми* природными ресурсами (воздух, вода, почва, животный и растительный мир), состояние которых ухудшается вследствие деятельности человека. В ряде случаев изменения

¹ Под актором (от лат. *actor* — деятель) понимается субъект политики.

носят необратимый характер. Невозобновляемые ресурсы (руды, горючие ископаемые¹ и т.д.), как правило, не являются частью экосистем, не участвуют в цикле непосредственного воспроизводства жизни на земле.

Переход от натурального хозяйства к крупномасштабному машинному производству и наемному труду привел к появлению западного общества потребления, подпитываемого природными и человеческими ресурсами, «выкачиваемыми» из периферийных районов Земли для нужд промышленного «ядра».

Особенности формирования современного мирового рыночного хозяйства привели к неравенству развития мирового производства и потребления. Положительные и отрицательные социальные и экологические последствия глобализации неравномерны во времени и пространстве, они по-разному ощущаются разными народами и регионами. Промышленно развитые страны и городские агломерации оказываются в благоприятном положении, а бедные государства и сельские и отдаленные районы — в бедственном.

Экологические изменения неоправданно сильно сказываются на сообществах с меньшим уровнем благосостояния и на коренных народах.

Практика показывает, что в процессе управления природными ресурсами конфликты — обычное явление, их надо рассматривать на разных уровнях, в различных измерениях.

Поскольку диссонанс между развитием экономики и сохранением окружающей природной среды неустраним, необходимо создавать и развивать технологии управления экологическими конфликтами и механизмы разрешения неизбежно возникающих споров.

Изучение экологических конфликтов в политической теории базировалось на нескольких парадигмальных подходах, среди которых структурно-функциональный, институциональный и подход, основанный на субъективных вос-

¹ Теоретически нефть, газ и уголь относятся к возобновляемым органическим ресурсам, однако человечеству не приходится рассчитывать на то, что природа полностью компенсирует объем используемых в настоящее время энергоносителей, даже в течение жизни десятков поколений.

приятных и построениях (перцептивный). Имея различные онтологические и эпистемологические корни, эти подходы с течением времени все больше связываются между собой; например, структурно-функциональный подход тесно связан с институционализмом, в последнее время развиваются связи между институционализмом и перцептивным подходом¹.

Структурно-функциональное объяснение экологических конфликтов можно встретить в работах, анализирующих проблемы распределения экономической и политической власти над экологическими ресурсами с учетом влияния прошлого, колониального наследия и более поздних «неясных» прав землепользования.

Экологическая (энвайронментальная) этика² озабочена вопросами, что ценно для природы, почему и кто должен принимать решения и с какой целью. Имеют ли не принадлежащие к человеческому роду биологические виды какие-либо права? А экосистемы? А будущие поколения? Если да, тогда как совместить реализацию этих прав с правами человека на самоопределение через развитие и эксплуатацию природных ресурсов? Экологическая этика требует признавать и учитывать влияние наших индивидуальных и коллективных действий друг на друга, на другие биологические виды, на будущие поколения и на состояние экосистем. Этические соображения требуют нормативного обсуждения того, как нам следует жить, чтобы снизить пагубное воздействие на природу, приводящее к экологическим конфликтам. Конкретный и актуальный пример экологической несправедливости — непропорционально большое воздействие изменения климата на менее развитые страны (особенно Африки и Тихого океана)³.

¹ См.: *Raitio K.* Discursive Institutional Approach to Conflict Management Analysis — the Case of Old-growth Forest Conflicts on State-owned Land in Finland // *Forest Policy and Economics*. 2012. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.06.004>

² *Kanmo A.C.* Инвайронментальная этика // *Наука. Политика. Предпринимательство*. 2004. № 2. С. 134–145; № 3. С. 127–140.

³ *Ballamingie P., Koller K.* Environmental Conflict / Access to Natural Resources // *Encyclopedia of Business and Professional Ethics* / Eds.: D.C. Poff, A.C. Michalos. Springer, Cham, 2018. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-23514-1>

Конфликты считаются экологическими, когда борьба идет за природный ресурс; когда человеческая деятельность (предлагаемая, текущая или прошлая) представляется отрицательно влияющей на такие природные ресурсы, как воздух, почва или вода, а через них — на здоровье людей, или когда стандарты и правила накладывают ограничения на определенные виды деятельности ради сохранения природы. Примеры ситуаций таких конфликтов — совместное водопользование в засушливых районах, добыча нефти и минерального сырья в имеющих высокую природную ценность регионах или интенсивная вырубка леса, нарушающая равновесие экосистем.

Примеры экологического вреда (ущерба) включают сельскохозяйственные практики, загрязняющие почву и воду либо выделяющие крайне неприятные запахи, загрязняющие воздух выбросы промышленных предприятий, старые свалки, грозящие заразить всю округу, заброшенные города или промышленные объекты, которые нельзя использовать по причине колоссальной стоимости их очистки до требуемых современных экологических стандартов.

Конфликты в сфере политики экологического регулирования возникают по поводу стандартов чистоты воздуха, почвы и воды, а также правил перевозки и захоронения опасных отходов.

Поскольку экосистемы не имеют политико-административных границ, экологические конфликты могут быть трансграничными (межрегиональными и межгосударственными).

Последствия затрагивающих окружающую среду политических решений могут быть ощутимы в настолько далекой перспективе, что они не коснутся принимающих их людей. Прошлые взаимоотношения сторон конфликта накладывают отпечаток на день сегодняшний, конфликтующие могут продолжать «старые войны» в новой конфликтной ситуации.

Существуют различные подходы к пониманию природы экологических конфликтов.

Согласно первой точке зрения, в обществе в целом существует согласие относительно того, что сохранение окружающей среды и экономическое развитие в равной степени важны и совместимы. Это согласие находит отражение в социальных ценностях, законах, установках и поведении политических

элит. В силу сложности экономических и экологических систем между людьми и группами возникает недопонимание относительно того, как должны взаимодействовать экономика и окружающая среда. Более того, учитывая возрастание темпов социальных изменений, нужно постоянно корректировать это взаимодействие, изменяя законы и практику бизнеса, принимая новые политические решения.

В случае возникновения споров и конфликтов следует вернуться к базовым принципам отношений общества и природы, по которым есть общественное согласие. В этих условиях важная роль отводится экологическому образованию, научному и экспертному сообществу, помогающему людям адаптироваться к изменениям и применять базовые принципы и законы в конкретных конфликтных ситуациях.

В редких случаях отдельные лица, принимающие решения, и организации нарушают договоренности и законы, направленные на поддержание должного состояния окружающей среды, противопоставляя себя, по сути, всему обществу, поэтому их «девиантное» поведение должно пресекаться законными властями.

С этой точки зрения оптимальным представляется управление экологическими конфликтами с участием экспертов, использование в особо сложных случаях переговоров и медиации.

Согласно второй точке зрения, экологическое законодательство и прочие нормы, регулирующие взаимодействие общества и природы, являются результатом соглашения между группами людей с различными интересами. Отсюда наиболее предпочтительным средством управления экологическими конфликтами (включающих конфликты интересов различных групп) является принятие политических решений демократически избранными представителями или легитимными органами законодательной власти. В процессе принятия решений каждая группа интересов имеет возможность выразить свое мнение, отстаивать свои ценности, привести аргументы и доказательства в пользу своей позиции. Органы исполнительной власти, принимая решения с учетом мнения экспертов, по сути, продолжают линию законодателей, исполняя законы.

Сторонники третьей точки зрения на экологический конфликт утверждают, что социальные и политические кон-

фликты (в том числе экологические) глубоко укоренились и проникли в ткань современного общества. Только сила государственного принуждения в сочетании с экономической мощью отдельных групп и организаций способна выполнять интегрирующую функцию, поддерживать целостность общества перед лицом раздирающих его противоречий и конфликтов.

Согласно их кажущемуся парадоксальным мнению, современная «рациональная», утилитарная (прагматичная) модель использования природных ресурсов оказывает серьезное воздействие на состояние окружающей среды, но не наносит ей необратимого ущерба. Поскольку бизнес кровно заинтересован в долгосрочной собственной устойчивости и политической стабильности, в минимизации социальных конфликтов, экологические интересы населения учитываются в достаточной мере, благодаря практике общественных слушаний и иным формам участия граждан в принятии решений.

Понятия «экологический конфликт» и «природно-ресурсный конфликт» иногда используются как взаимозаменяемые (идентичные)¹.

Возможно, это связано с тем, что экологическая политика в широком плане включает действия политических акторов, потенциально оказывающих воздействие на состояние окружающей природной среды.

Политика в области природных ресурсов относится к тем элементам природной среды, которые люди хотят активно использовать. Например, вырубка леса относится к природно-ресурсной политике, в то время как утилизация токсичных отходов — к экологической.

Во многих случаях грань между этими двумя отраслевыми политиками размыта. Терминологические различия, особенно связанные с восприятием конфликта, необходимо учитывать при управлении конфликтом.

В современных условиях добыча нефти сама по себе не влечет экологического ущерба, даже полное истощение нефтяных месторождений на планете не приведет к глобальной экологической катастрофе, но может создать серьезные эко-

¹*Daniels S. Walker G. Working through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach. Westport: Praeger, 2001. P. 26.*

номические проблемы современной цивилизации. Поэтому конфликты по поводу владения и пользования месторождениями нефти и газа неправомерно относить к экологическим конфликтам: это экономические или социальные конфликты.

В научной литературе содержится много определений понятия «экологический конфликт». Исследователи определяют его как ситуацию, когда «одна или несколько вовлеченных в процесс принятия решений сторон не согласны по поводу действий, которые потенциально могут нежелательным образом отразиться на состоянии окружающей среды»¹, как «долговременные расхождения между группами, имеющими разные взгляды относительно надлежащего взаимодействия человеческого общества с природной средой»².

Иными словами, предмет конфликта связан с окружающей средой.

Экологические конфликты включают конфликты ценностного плана между правами и свободами человека и уважением частной собственности и статуса, полученного в результате обладания собственностью на землю³.

Российский специалист по экологическому праву О.Л. Дубовик определяет эколого-правовой конфликт как «противостояние двух и более сторон, при котором они стремятся изменить ситуацию в сфере использования природных ресурсов и оказания воздействия на окружающую среду, ее компоненты и объекты в своих личных либо общественных (публичных) интересах, прибегая при этом как к законным мерам и способам, так и противоправным действиям (бездействию)»⁴.

По ее мнению, практически любой экологический конфликт содержит правовую, политическую, экономическую и иные составляющие, и в принципе понятия «экологический конфликт» и «эколого-правовой конфликт» тождественны,

¹ *Mediating Environmental Conflicts: Theory and Practice* / Eds. J.W. Blackburn, W.M. Bruce. Westport: Quorum Books, 1995.

² *Burgess H., Burgess G. Beyond the Limits: Dispute Resolution of Intractable Environmental Conflicts*. P. 102.

³ *Sidaway R. Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus*. London: Earthscan, 2005. P. 24.

⁴ *Дубовик О.Л. Экологическая конфликтология (предупреждение и решение эколого-правовых конфликтов): Монография*. М., 2019. С. 59.

нет принципиальных возражений против употребления их как синонимов¹, поскольку экологический проигрыш одного участника есть проигрыш и всех остальных, даже тех, кто непосредственно не участвовал в конфликте и не подозревал о его существовании. Нет такого ущерба окружающей среде, который не задевал бы интересы третьих лиц (нередко многочисленных, а иногда чуть ли не всего человечества)².

В своей работе «*Mediating Environmental Conflicts*» американские авторы Дж. Блэкберн и У. Брюс утверждают, что «экологический конфликт возникает тогда, когда одна или более сторон, вовлеченных в процесс принятия решений, не согласны с действиями, потенциально способными оказать воздействие на состояние окружающей среды»³. В более широком плане экологический конфликт можно трактовать как различие представлений о надлежащем взаимодействии общества с окружающей природной средой.

В обыденном сознании экологические конфликты связывают со взаимоотношениями между экологической ответственностью (или в более широком плане — населением определенной территории) и крупными «хозяйствующими субъектами», чья деятельность наносит ущерб природной среде. В реальной жизни спектр участников экологических конфликтов значительно более широкий: органы власти и управления различных уровней, политические партии и движения, представители научной общественности, религиозные организации, этнические общины, другие заинтересованные группы.

Экологические конфликты можно охарактеризовать как неразрешенные разногласия между соперничающими группами интересов, ставшие предметом публичной политики, которые могут иметь политические последствия, т.е. когда одна из групп стремится контролировать действия другой либо ее доступ к природному ресурсу⁴, как «противостояние на внутри-и/или межгосударственном уровнях, вызванное несовмести-

¹ Там же. С. 58.

² Там же. С. 61.

³ *Mediating Environmental Conflicts: Theory and Practice*. P. 1–2.

⁴ *Sidaway R. Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus*. London: Earthscan, 2005. P. xiii, 40.

мыми интересами одной или более сторон и их борьбой за право собственности, использования (распределения) природных ресурсов или их контроля, сопровождаемое возможным применением насильственных методов для достижения цели»¹, «конфликтные ситуации, возникающие между людьми, организациями, институтами власти по поводу использования окружающей природной среды»², «противоречия, возникающие между различными группами общественных субъектов по поводу отношения к компонентам природной среды»³.

Мы определяем экологический конфликт как взаимодействие двух и более сторон, считающих, что их цели в отношении изменения (или сохранения) состояния окружающей природной среды (систем поддержания жизни — экосистем) несовместимы.

2.2. Специфические характеристики современных экологических конфликтов

Что общего в спорах местного сообщества, в гражданских и уголовных делах, заявлениях о нарушении законных прав и сложных коммерческих спорах, если они возникают в контексте управления экологическими конфликтами?

В их основе часто лежат общие факты научного и технического плана, в них участвует, как правило, несколько заинтересованных сторон с пересекающимися интересами. Например, загрязнение почвы в какой-либо промышленной зоне может вызвать споры между органами контроля, надзора и регулирования на местном, региональном, общенациональном и международном уровнях.

На основе множества исследований можно выделить основные черты экологического конфликта.

Во-первых, экологический конфликт — результат нехватки (дефицита, ограниченности) ресурсов и представляет

¹ Экологические конфликты в современной системе природопользования / Под ред. С.Н. Бобылева и В.В. Сабадаша. Сумы: Университетская книга. 2010. С. 17.

² Там же. С. 173.

³ Там же. С. 266.

собой споры по поводу неравенства в использовании и распределении ресурсов. Т. Хомер-Диксон создал теорию связи между нехваткой экологических ресурсов и насильственными (вооруженными) конфликтами. По логике его рассуждений, нехватка ресурсов провоцирует насильственные конфликты, поскольку сокращение количества и качества ресурсов при одновременном росте населения приводит к вынужденному сокращению индивидуального потребления, что усугубляется неравномерностью распределения ресурсов, вследствие чего одни могут потреблять непропорционально больше ресурсов, чем другие¹.

Во-вторых, экологический конфликт свидетельствует о низкой эффективности государства в разработке комплексной государственной экологической политики.

В-третьих, экологический конфликт касается вопросов реализации власти и прав. Для исследователей ясно, что обладание ключевыми природными ресурсами используется властью для подчинения людей. Социальная мобилизация сопровождается мобилизацией ресурсов. Для коренных народов природопользование — традиционное право, граждане считают своим неотъемлемым правом участвовать в принятии решений по использованию природных благ, защите качества жизни.

В-четвертых, экологический конфликт — неизбежное следствие развития, и, как любой другой конфликт, он может быть потенциально конструктивен, открывать новые возможности социальных изменений.

О.Л. Дубовик² выделяет такие признаки экологических конфликтов, как имманентность их обществу, социальность (общественная природа), экзистенциальный характер, гносеологические трудности их адекватного осознания, смешанность содержания, динамичность, традиционность (устойчивость), массовость.

¹ *Homer-Dixon T. Environmental Scarcities and Violent Conflicts // Green Planet Blues: Environmental Politics from Stockholm to Rio / Eds.: K. Conca, M. Alberty, G. Dabelko. Boulder, CO: Westview Press, 1995. P. 247.*

² *Дубовик О.Л. Экологическая конфликтология (предупреждение и разрешение эколого-правовых конфликтов). С. 59–67.*

Конфликты по проблемам экологической политики имеют свои специфические черты.

В отличие от конфликтов, связанных с конкретной проблемой в конкретном месте, где бывает непросто, но рано или поздно возможно определить затронутые конфликтом стороны и проблемы, в вопросах экологической политики все обстоит гораздо сложнее.

Политико-экологические конфликты обычно не начинаются как споры между конкретными группами интересов по поводу ясно определенных проблем. Они созревают подспудно как нарастание озабоченности различных слоев общества, выносящих проблему на уровень принимающих решение лиц, политиков.

На ранней стадии появления спорного вопроса разногласия возникают не только по сути и масштабу проблемы, но и по самому факту ее существования. Когда кто-то впервые обращает внимание на проблему, стороны, не считающие ее заслуживающей внимания, могут отказываться вступать в диалог, обсуждать сложившуюся ситуацию и искать новые подходы и решения. Более того, даже те, кто считает проблему важной, могут отказаться от диалога с другими сторонами, полагая, что свое «веское слово» должны сказать официальные лица, чиновники и политики. Таким образом, политический диалог может не рассматриваться как желательное средство урегулирования конфликта до тех пор, пока проблема не встанет «в полный рост» в политической повестке дня.

Вопросы экологической политики затрагивают гораздо большее число людей, чем конкретные экологические проблемы локального масштаба, поэтому состав участников конфликтов по этим проблемам может быть «подвижным», серьезно меняться по мере того, как меняется восприятие проблемы, ее определение противоборствующими сторонами, конфигурация коалиций групп интересов. Отсюда возникают сложности с выявлением всех заинтересованных сторон конфликта. В результате складывается ситуация, когда участники диалога выступают представителями различных *интересов*, а не конкретных групп, компаний и других заинтересованных сторон. В силу этой особенности политический диалог редко приводит к принятию решений или заключению формальных

соглашений — чаще он заканчивается рекомендациями органам власти либо ведется для обмена мнениями и изучения проблем.

Меры, реализуемые в сфере экологической политики, редко представляют собой результат одного конкретного решения. В выработке экологической политики принимают участие органы и структуры различных уровней, множество групп интересов.

Даже при достижении соглашения по итогам политического диалога его реализация может оказаться сложным делом.

Есть ряд особенностей, делающих экологические конфликты труднее поддающимися регулированию. Результаты экологических конфликтов могут оказаться необратимыми: разрушение среды обитания, загрязнение источников питьевой воды, исчезновение биологических видов и нанесение непоправимого ущерба здоровью людей. Последствия человеческих действий нельзя предсказать со стопроцентной точностью. В ситуации экологического конфликта обычно невозможно точно, а подчас и приблизительно оценить объем затрат (ущерба): некоторые природные блага не поддаются оценке в денежном выражении.

Зачастую невозможно выявить всех, чьи интересы затронуты конфликтом. В экологических конфликтах могут участвовать люди с различными взглядами, философскими и религиозными убеждениями, возможны ситуации острого соперничества за ограниченные ресурсы. Конфликты такого типа, как правило, разворачиваются на фоне сложных взаимоотношений сторон, разногласий относительно имеющейся информации, ограничений структурного и ресурсного плана, различий в ценностных ориентациях¹.

В экологические конфликты обычно вовлечено много участников с разным восприятием ситуации, объемом властных полномочий и возможностей влияния, с несовпадающими ожиданиями, разным уровнем знаний, опыта и навыков. В каждой конкретной ситуации достигнутая договоренность носит уникальный характер.

¹ Moore C.W. The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict. 2nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996.

Другие характеристики экологических конфликтов связаны с правовыми и административными рамками, в которых эти конфликты протекают.

Экологические конфликты обычно выходят за рамки одной юрисдикции. Проблемы, связанные с водопользованием и качеством атмосферного воздуха, имеют трансграничный характер, вовлекая представителей различных административных единиц и даже различных государств.

Способы правового регулирования экологических конфликтов часто ограничены существующими законами, дающими права тем или иным государственным органам.

Все перечисленные черты делают природно-ресурсные и экологические конфликты сложными для разрешения: Экологические конфликты отличаются от других типов конфликтов тем, что их участники (лоббирующие свои интересы) могут пытаться повлиять на принятие политических решений на различных уровнях: локальном, региональном, национальном, межгосударственном; к этим конфликтам привлекается значительное внимание СМИ; соображения научного характера и данные экспертов вступают в противоречие с экономическими интересами; достигнутые соглашения по урегулированию редко можно считать окончательными, зачастую они пересматриваются в силу изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении; соглашения стороны экологических конфликтов обычно достигают постепенно и в ходе длительных переговоров.

Анализ отечественных и зарубежных источников¹ позволяет выделить ряд черт, определяющих комплексный характер экологических конфликтов:

- многосторонность;
- многопроблемность;
- культурные различия (межэтнические, религиозные, социально-групповые);

¹ См., напр.: *Faure G-O., Rubin J. Organizing Concepts and Questions // International Environmental Negotiation / Ed. by G. Sjostedt. Newbury Park: Sage, 1993. P. 17–26; Lang W. Negotiations on the Environment // International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues / Ed. by V. Kremenyuk. San Francisco: Jossey-Bass, 1991. P. 343–356.*

- глубоко укорененные ценности и мировоззренческие установки (представления о «правильном» и «справедливом», о надлежащем отношении к природе и т.д.). Стороны могут не согласиться с вариантом урегулирования конфликта, противоречащим их мировоззрению и убеждениям, даже если этот вариант экономически и экологически обоснован, пока не признают, например, право на существование альтернативных точек зрения и ценностей. Нет одного единственно правильного способа «понимать» природу. Например, западный «экономикоцентричный» подход игнорирует важность некоторых эстетических и религиозных ценностей незападного мира;
- научное и основанное на опыте многих поколений традиционное знание об окружающей среде, которое нужно принимать во внимание и уважать. При этом участники конфликтов не обязательно заинтересованы в сотрудничестве и урегулировании конфликта, у них могут быть свои скрытые интересы.

Экологические конфликты практически всегда многосторонние. Очень сложно найти экологический конфликт, в который были бы вовлечены лишь два участника (стороны). Обычно участниками конфликта являются различные группы интересов, бизнес-структуры, правительственные учреждения, академическая и научная общественность, рядовые граждане (жители), представители коренных народов. Все эти стороны участвуют в конфликте не на равных. Тех, кого конфликт затрагивает напрямую, можно называть основными сторонами, других — второстепенными, косвенно затронутыми конфликтом.

Существует расхожее мнение, что в экологических конфликтах обычно участвуют две стороны: хозяйствующие субъекты, чья деятельность таит потенциальную угрозу или наносит реальный вред окружающей природной среде, и борющиеся с ними экологические природоохранные организации, стоящие на страже экосистем. Но на деле это не так. В большинстве экологических конфликтов одной из сторон являются государственные структуры различных уровней: органы власти (федеральные, региональные, местные), правительственные агентства, другие государственные учреждения.

В силу важности исхода экологического конфликта в плане создания прецедента и влияния на экологическую политику, на экономику и на качество жизни, в конфликте, помимо традиционных участников — правительственных учреждений и бизнес-структур, участвуют представители общественности и экологические организации, причем со своими специфическими интересами и подходами, что не так-то просто учесть в контексте традиционных методов регулирования конфликтов (судебного разбирательства, например).

Каждая из множества сторон заинтересована в определенном исходе конфликта, обладает правами по закону и юридическими преимуществами в случае обращения в суд. Кроме того, у каждой из сторон есть возможности сформировать «внутренний» консенсус и заставить своих членов (сторонников) выполнять условия достигнутых соглашений через внутренние механизмы регулирования. Например, у органов власти существуют установленные формальные правила и процедуры принятия решений, которые могут адекватно применяться в ходе всего конфликта, а могут давать сбой. У стихийно сложившихся групп граждан может не быть ясных и соблюдаемых всеми правил достижения согласия. Как следствие, таким группам сложно определиться со своей позицией и брать на себя обязательства по выполнению достигнутого соглашения в полной мере. Ключом к успеху на многосторонних переговорах здесь могут стать полномочия участвующих в них представителей сторон брать на себя обязательства от лица представляемых ими групп.

Вероятнее всего, у сторон конфликта будут различные финансовые (материальные) возможности, что влияет на распределение затрат в ходе разрешения конфликта, решения технических проблем, если соглашение достигнуто. У сторон также будут разные возможности в плане привлечения и оплаты экспертов, оценки правовой и технической информации. Финансовое положение во многом определяет способность сторон «удерживать позиции» в процессе разрешения конфликта.

Экологические конфликты неизбежно предполагают неоднократное взаимодействие сторон. Они никогда не исчезнут, так как окружающая среда постоянно изменяется, и лю-

дям приходится реагировать на непредвиденные изменения окружающей среды. Появляются новые технологии, новое научное знание, меняются ценности общества и отношение к экологическим проблемам.

Непрестанные экологические конфликты заставляют участвующих в них людей выбирать стратегию поведения с учетом того, что со своими нынешними оппонентами неизбежно придется встретиться вновь, учиться на ошибках и удачном опыте друг друга, укреплять взаимное доверие, чтобы новые конфликтные ситуации разрешать более эффективно.

В экологическом конфликте наличествует множество проблем: например, конфликт вокруг заготовок и продажи леса включает не только проблему объема лесозаготовок, но и такие проблемы, как обеспечение пожарной безопасности, состояние лесных ресурсов, техника безопасности на производстве, сохранение лесных почв и ландшафта, экономическая выгода. У каждой стороны могут быть свои приоритетные проблемы, материальные или символические.

Пример материальных проблем: вопрос о выделении земельного участка под полигон для захоронения твердых коммунальных отходов связан с вопросами защиты подземных вод и почвы от загрязнения, соблюдением нормативного расстояния до жилых районов и водно-болотных угодий, с процедурами принятия окончательного решения и степенью участия общественности.

Проблемы символического характера могут касаться позиции определенной группы граждан в отношении участия в принятии решения, доверия к принимающим решение структурам, способности сторон и участников конфликта выполнить или заблокировать принятое решение, репутации лиц, принимающих решение. Причем проблемы символического плана для определенных участников конфликта могут иметь не меньшее значение, чем проблемы материальные.

Экологические конфликты (как, впрочем, и природно-ресурсные) «поликультурны» в широком смысле слова: в них сталкиваются цели городских и сельских жителей, фермеров, лесозаготовителей и горняков (традиционно эксплуатировавших природные ресурсы), туристов, отдыхающих и других «новых» претендентов на использование природных ресурсов.

Перед сторонами конфликта стоит задача признавать и уважать межкультурные различия.

Межкультурные различия участников конфликта, глубоко укорененные в их сознании взгляды и убеждения придают экологическим конфликтам дополнительную сложность.

Еще одна сложность управления экологическими конфликтами состоит в том, что реализация достигнутых соглашений в большинстве случаев зависит от государственных структур. Проще говоря, чтобы началась реализация достигнутого в ходе переговоров или медиации соглашения, оно должно быть одобрено или утверждено органами государственной власти и управления. При этом желательно, чтобы утверждающая соглашение государственная структура была вовлечена в процесс переговоров хотя бы в качестве пассивного наблюдателя.

В экологических конфликтах поднимаются проблемы, нехарактерные для других видов споров. Например, вопросы о необратимых последствиях того или иного воздействия на экосистемы. К тому же не все последствия человеческих действий можно предсказать. Экологические конфликты отличаются неспособностью их участников дать точную или хотя бы приблизительную оценку возможным затратам, особенно в долгосрочной перспективе. Зачастую практически невозможно провести четкие географические (территориальные) границы экологического конфликта (например, в случае трансграничного переноса загрязнения атмосферного воздуха или воды).

Проблемой экологических конфликтов становится количественное (финансовое) выражение экологических ресурсов (что важно при оценке экологического ущерба и затрат на реализацию достигнутого соглашения). Каждая из сторон может иметь собственное мнение об относительной значимости того или иного вида экологических ресурсов в зависимости от восприятия собственного положения в конфликтной ситуации, своих интересов и целей.

Каждая сторона экологического конфликта выдает свои интересы и цели за интересы и цели общества в целом, чтобы обрести максимальное число сторонников и отразить возможные нападки критиков, что осложняет переговоры. Когда ставится вопрос об «общем благе», а не об обсуждении и на-

хождении баланса интересов всех сторон, компромисса достичь сложнее.

В качестве основы анализа экологических конфликтов для выработки оптимальных стратегий их регулирования можно предложить классификацию дилемм использования ресурсов «общего пользования», представляющих собой «общее достояние», «общее благо»¹, поскольку практически каждый экологический конфликт связан с ресурсами «общего пользования».

Два взаимосвязанных вида дилемм относятся к «внешним эффектам» (экстерналиям), возникающим в ходе соперничества за доступ к использованию ресурсов «общего пользования», к восстановлению, поддержанию и увеличению продуктивности ресурсов «общего пользования»².

Э. Остром, Р. Гарднер и Дж. Уокер называют экстерналии от соперничества за доступ к ресурсам «дилеммами присвоения». Их также можно разделить на два подвида: технологические (но не обязательно исключительно технологические) экстерналии, включающие соперничающие типы пользования ресурсами «общего пользования» (например, ущерб, наносимый более интенсивными технологиями использования ресурсов менее интенсивным), а также распределительные проблемы, возникающие, когда пользователи ресурсов соперничают и конфликтуют по поводу доступа и использования особо значимой, наиболее продуктивной составляющей ресурсов «общего пользования»³.

Проблемы сохранения продуктивности ресурса, получившие название «проблемы обеспеченности»⁴, также можно разделить на два подвида. Первый — относящиеся к «спросу» на ресурс, вызванные чрезмерным потреблением этого ресурса, мешающим его естественному возобновлению, что ведет к деградации, истощению, ухудшению количества и/или качества ресурса. Второй — относящиеся к «предложению», связанные с проблемами коллективных действий по охране,

¹ *Ostrom E., Gardner R., Walker J. Rules, Games and Common-Pool Resources. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

восстановлению и увеличению продуктивности ресурса, например восстановлению прибрежных экосистем. Решение этих проблем требует ограничения потребления ресурса до устойчивого уровня или инвестиций в проекты восстановления и увеличения продуктивности ресурса. При этом решение проблем обеспечения ресурсом требует адаптации к конкретным условиям в зависимости от того, относятся ли они к количеству или качеству рассматриваемого ресурса.

Помимо связанных с ресурсами «общего пользования» дилемм многие исследователи обращают внимание на то, включают ли конфликты проблемы распределения в качестве фактора, определяющего выбор метода конфликто разрешения. Вопросы распределения встают в случаях, когда одна сторона получает выгоду за счет другой стороны. В литературе по переговорам и медиации (что станет предметом анализа в 4 главе настоящей работы) проблемы «нулевой суммы» представляются трудноразрешимыми, конфликтологам-практикам советуют помогать сторонам конфликта найти взаимовыгодное решение, обеспечивающее обоюдный выигрыш¹. Вопросы о распределении чего бы то ни было настраивают стороны друг против друга, при этом каждая из них с большой долей вероятности будет стремиться стратегически и тактически обеспечить себе преимущество и большую долю благ, пусть и за счет других сторон.

Для более полного понимания сути экологических проблем (и конфликтов) и поиска их оптимального решения необходимо опираться на достижения современных наук: биологии, химии, физики, политологии, экономики; на передовые технологии, равно как и на традиционные знания местных сообществ (в том числе коренных народов) об окружающей среде и методах поддержания экологического равновесия и устойчивого развития на локальном уровне.

Варианты выбора способов управления экологическими конфликтами ограничиваются нормами права, причем не только экологического. Принятие решений официальными

¹Lewicki R., Gray B., Elliot M.L.P. (eds.) Making Sense of Intractable Environmental Conflicts: Concepts and Cases. Washington, DC: Island Press, 2003.

органами, в том числе с участием общественности, регулируется и регламентируется законами и подзаконными актами, процедурными регламентами и инструкциями.

В экологических конфликтах чрезвычайно важное значение имеет правовая (юридическая), экономическая и техническая информация, поскольку у сторон разнятся представления (восприятие) о технических аспектах проблемы, о том, кто и какие права имеет по закону, каков вероятный исход судебного разбирательства (если оно начнется), какова цена решения технических вопросов и кто сколько должен заплатить («справедливое» распределение затрат). Широко распространенная практика «дуэли» юристов и приглашенных противоборствующими сторонами экспертов, каждый из которых обосновывает правомерность позиции «своей» стороны, осложняет использование технической и правовой информации.

Решения в экологической сфере приходится принимать в ситуации высокой степени неопределенности. Например, при выборе варианта утилизации твердых бытовых отходов нужно проанализировать не только экологические последствия реализации каждого варианта (величину загрязнения), но и потенциальные риски в случае «сбоя» системы, выхода из строя оборудования, аварии или техногенной катастрофы. Даже имея дело с одними и теми же статистическими (техническими) данными, люди неодинаково оценивают приемлемость всяческого рода рисков и, следовательно, делают разные выводы.

Для разрешения возникающих в ходе конфликта проблем оценки риска, прогнозирования тенденций развития или оценки вариантов существует стандартная процедура привлечения экспертов.

Однако новые варианты порождают новые неопределенности, поэтому даже при наличии значительной технической (экспертной) поддержки разногласия относительно оценки вариантов решения могут сохраняться. Вдобавок, даже если нет споров о фактах, многие конфликты связаны с обоснованными различиями приоритетов, ценностей, отношения к риску.

Экологические конфликты часто перерастают в «битву экспертов». Реальные расхождения по вопросам экологической политики ошибочно принимают за различия моделей и теоретических подходов. Вместо решения проблемы и выработки инновационных предложений, новых вариантов разрешения конфликта эксперты приглашаются для обоснования уже давно занятых сторонами конфликта противоположных позиций. Специалисты (эксперты) оказываются в ситуации «конфликта ценностей», что не имеет ничего общего с научным познанием. Такой подход связан со значительными материальными затратами, поскольку каждый участник конфликта стремится привлечь «своих» экспертов.

При анализе экологического конфликта можно использовать ряд теоретических инструментов для его графического выражения. Использование этих инструментов анализа подтвердило свою эффективность в работе специалистов по управлению экологическими конфликтами в ряде районов Африки и Азии, где одной из сторон конфликта выступали местные жители, имевшие лишь начальное образование, а то и вовсе неграмотные.

Учитывая необходимость удовлетворения трех типов интересов сторон: содержательных, процедурных и связанных с отношениями, — экспертами предлагается следующая модель анализа и оценки экологического конфликта¹.

Первый этап — описание ситуации.

Второй этап — оценка факторов, относящихся к взаимоотношениям сторон. На этом этапе необходимо ответить на следующие вопросы.

1. Кем представлены основные стороны конфликта?
2. Имеется ли у сторон желание сотрудничать? В какой степени? Можно ли убедить стороны, отказывающиеся от сотрудничества, сотрудничать?
3. Кем являются другие участники конфликта?
4. Какова история отношений сторон конфликта в прошлом?

¹ Folger J.P., Poole M.S., Stutman R.K. Working through Conflict. 3rd ed. N.Y.: Longman, 1997.

5. Каков уровень доверия между сторонами? Как можно его повысить?

6. Какими властными ресурсами обладают стороны? Каковы основные альтернативы сотрудничеству имеются у сторон?

7. Кто принимает решения?

8. Насколько важны для сторон проблемы «сохранения лица»?

9. Способны ли стороны (есть ли у них время, навыки) сотрудничать по разрешению конфликта?

10. Могут ли стороны, настроенные конфронтационно, помешать сотрудничеству?

Третий этап — оценка процедурных факторов конфликта. Здесь возникают следующие вопросы:

1. Какими иными методами (кроме сотрудничества) стороны могут воспользоваться для достижения своих целей (обращение в суд, лоббирование)?

2. Каково «пространство принятия решений» у сторон? Как стороны могут участвовать в принятии политических решений?

3. Каков потенциал для основанного на сотрудничестве соглашения, чтобы оно было принято (заблокировано, отклонено) внешней по отношению к переговорному процессу инстанцией?

4. Каковы ограничения возможностей сотрудничества в данной конфликтной ситуации? Есть ли законодательные ограничения на участие сторон в переговорах? Установлен ли крайний срок? Разделены ли стороны территориально (на локальном, региональном и национальном уровнях)? Есть ли негативные установки в отношении сотрудничества? У кого?

5. Доступен ли процесс сотрудничества?

6. Все ли заинтересованные стороны включены в процесс сотрудничества?

7. Кто может быть лучшим кандидатом на роль координатора (ведущего, фасилитатора) процесса? Нужно ли и возможно ли пригласить нескольких координаторов?

8. Требуется ли внешний фасилитатор? Кто обеспечит фасилитацию?

Четвертый этап — оценка содержательных факторов конфликтной ситуации. На этом этапе возникают следующие вопросы.

1. Какие вопросы (проблемы) важны в данной ситуации?
2. Насколько различны вопросы сторон, которые они считают важным обсудить?
3. Какие проблемы являются материальными?
4. Какие проблемы имеют символический характер?
5. Имеются ли у сторон различия в понимании ситуации, определении проблем, постановке приоритетов?
6. Каковы интересы и опасения сторон в отношении этих вопросов?
7. Какие меры и действия предпринимались ранее для изменения ситуации?
8. Какая информация нужна для успеха переговоров? Доступна ли эта информация? Понятна ли она?

Пятый этап — взаимосвязь факторов. Здесь важно ответить на следующие вопросы.

1. Каковы основные связи между факторами, сопряженными с отношениями, процедурными и содержательными вопросами?
2. Какие факторы, сопряженные с отношениями, процедурными и содержательными вопросами, можно изменить к лучшему для увеличения потенциала сотрудничества?

Следующим шагом после анализа конфликта является выбор оптимальной стратегии поведения в отношении других сторон, способов управления конфликтом.

В современной политологии, организационной и социальной психологии накоплено много исследований того, как реальные или воображаемые (мысленно представляемые) стимулы определяют стратегию поведения сторон конфликта в процессе их взаимодействия. Они вполне применимы к ситуациям экологических конфликтов. Помимо анализа и оценки альтернативных вариантов своего поведения стороны должны предположить (прогнозировать) реакцию другой стороны конфликта на собственные действия.

Одной из моделей, представляющих этот процесс, является понятие «трагедия общин» (*tragedy of the commons*), под-

робно описанное Гарретом Хардином (1968)¹. «Трагедия общин» подразумевает проблему «переиспользования» общественного блага, когда «каждый индивид получает выгоды от использования ресурса и заинтересован в максимизации своего использования ресурса, а издержки использования ресурса распределяются между всеми, кто имеет доступ к ресурсу. В результате действия этих стимулов никто не ограничивает использование общедоступного ресурса, что и приводит к его истощению». Причем у Г. Хардина пример как раз связан с нанесением ущерба экосистеме, поддерживающей жизнь людей.

«Трагедия ресурсов общего пользования разворачивается по следующему сюжету. Представьте себе пастбище, которым могут пользоваться все. Ожидается, что каждый владелец стада постарается загнать на общую землю как можно больше скота. Веками подобная система работала, в общем, удовлетворительно, поскольку из-за межплеменных войн, браконьерства и болезней количество людей и животных было явно недостаточным, чтобы истощить продуктивные возможности земли. Однако рано или поздно приходит час расплаты, т.е. момент, когда желанная цель — социальная стабильность — становится реальностью. На этом этапе объективная логика эксплуатации ресурсов общего пользования беспощадно порождает трагедию.

Будучи человеком практичным, каждый владелец стада стремится максимально увеличить собственную выгоду. Прямо или косвенно, осознанно или нет, он задается вопросом: «Какая мне будет польза от того, если мое стадо увеличится еще на одну корову?» Эта полезность состоит из одного негативного и одного позитивного компонента.

Позитивный компонент — это прибыль, получаемая от одного дополнительного животного. Поскольку весь доход от его продажи идет скотоводу, позитивный компонент полезности почти достигает +1.

Негативный компонент связан с дополнительной нагрузкой на землю от выпаса еще одного животного. Однако, по-

¹Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science. December 1968. Vol. 162. № 3859.

сколькx последствия истощения земли в равной мере затрагивают всех скотоводов, негативный компонент для каждого владельца стада, принимающего соответствующее решение, составляет лишь небольшую долю от –1.

Сопоставив компоненты полезности, рационально мыслящий скотовод приходит к выводу: единственный разумный способ действия для него — это увеличить стадо еще на одно животное. Потом еще на одно, и еще. Но точно к такому же выводу приходят все рационально мыслящие скотоводы, пользующиеся общим пастбищем. Отсюда и возникает трагедия. Все они вовлечены в систему, побуждающую их к неограниченному увеличению численности своего стада, — и это в условиях ограниченности ресурсов. В обществе, где свободная эксплуатация ресурсов общего пользования считается аксиомой, все его члены, действуя в собственных интересах, каждым шагом приближают разруху. Свободное пользование общими ресурсами оборачивается всеобщим разорением»¹.

Описанная модель применима к большинству, если практически не ко всем, экологическим конфликтам, включая перелов (чрезмерный отлов) рыбы и разного рода загрязнения. Действия ради узко понимаемых частных интересов оборачиваются общими проблемами и «трагедиями».

Другой моделью, хорошо описывающей поведение сторон в конфликте, в том числе экологическом, является так называемая «дилемма заключенных (узников)» (*prisoners' dilemma*), широко используемая в теории игр и других областях исследований. Суть дилеммы проста: в условиях неопределенности, непредсказуемости поведения другой стороны и в отсутствие доверия (особенно если нет надежных каналов коммуникации) люди склонны выбирать наименее рискованный вариант поведения, оказывающийся, в конечном счете, неоптимальным.

Успешность попыток урегулирования и разрешения экологических конфликтов в значительной мере связана с уровнем

¹ Русский перевод приводится по публикации: Трагедия ресурсов общего пользования // InLiberty. URL: <http://old.inliberty.ru/library/211-tragediya-resursov-obshchego-polzovaniya>

взаимного доверия участников конфликта, особенно если они вступают в переговоры.

Взаимосвязь возможности разрешения конфликта и уровня взаимного доверия (Взаимосвязь уровня доверия и экологического конфликта) изучалась Л. Идриссу и др.¹, поскольку отсутствие доверия обычно и порождает конфликт. Именно этот социальный конструкт — доверие — считают одним из наиболее важных факторов успеха в регулировании экологического конфликта.

Доверие жизненно важно для успешных переговоров, оно позволяет приходиться к коллективным соглашениям; но даже в «здоровых» и жизнеспособных организациях может появиться элемент недоверия между сторонами. Вслед за Р. Левицки такого рода отношения характеризуют как «функциональное недоверие», которое уравнивает «недоверие по расчету» (периодически даваемые инструментальные обещания) и «сдерживающее недоверие» (дающее возможность сторонам установить границы взаимоотношений и наказывать за злоупотребление доверием).

Использующие «функциональное недоверие» стороны сосредотачивают внимание на стимулировании поддерживающего доверие поведения и избегают стратегий самозащиты. Однако вопросы доверия и недоверия оказываются очень деликатными и могут как осложняться, так и приближаться к разрешению по мере изменения ожиданий². Неформальные правила и институты могут стать важнее формально декларируемых институтов и практик участия³. Действительно, высокий уровень «социального капитала» положительно

¹ *Idrissou L., Paassen A. van, Aarts N., Voudouh S., Leeuwis C.* Trust and Hidden Conflict in Participatory Natural Resource Management: The Case of the Pendjari National Park in Benin // *Forest Policy and Economics*. 2012. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.11.005>

² *Idrissou L., Paassen A. van, Aarts N., Voudouh S., Leeuwis C.* Trust and Hidden Conflict in Participatory Natural Resource Management: The Case of the Pendjari National Park in Benin // *Forest Policy and Economics*. 2012. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.11.005>

³ *Idrissou L., Paassen A. van, Aarts N., Leeuwis C.* From Cohesion to Conflict in Participatory Forest Management: The Case of Ouémé Supérieur and N'Dali (OSN) Forests in Benin // *Forest Policy and Economics*. 2011. No. 13. P. 525–534.

коррелирует с гражданским участием и доброжелательным отношением населения к политике «совместного управления»¹, способствуя укреплению доверия и более эффективной реализации политики устойчивого природопользования.

Исследователи, занимающиеся анализом экологических конфликтов в развивающихся странах, в объяснении причин неудач управления конфликтами придают большое значение такому фактору, как политика с позиции силы². Многие проблемы объясняют слабыми и плохо организованными институтами. Ссылаются на пример национальных парков как инструмента защиты биоразнообразия и экологической политики, остающегося на удивление неизменным практически на протяжении 100 лет, несмотря на смену общей риторики, характера политических дебатов и изменений схем финансирования³.

У сторон экологического конфликта могут быть разные представления и оценки возможных сопровождающих конфликт рисков. Одна сторона может считать вероятность определенного исхода конфликта приемлемой в плане риска, а для другой стороны этот риск оказывается слишком высоким и потому неприемлемым. К примеру, оценку риска аварии на атомной электростанции в сотую долю процента одни считают нормальной, не вызывающей опасений, другие, напротив, находят такую вероятность риска аварии высокой.

Выводы авторов классических работ по оценке риска⁴ применимы к экологическим конфликтам.

Вследствие двойственного характера современных технологий, приносящих существенные выгоды, но сопряженных

¹ Jones N., Gleridou C., Dimitrakopoulos P.G., Evangelinos K.I. Investigating Social Acceptability for Public Management Policies as a Function of Social Factors // *Forest Policy and Economics*. 2012. No. 14. P. 148–155.

² Kröger M., Nylund J.-E. The Conflict over Veracel Pulpwood Plantations in Brazil – Application of Ethical Analysis // *Forest Policy and Economics*. 2012. Vol. 14. P. 74–82.

³ Vedeld P., Jumane A., Wapalila G., Songorwa A. Protected Areas, Poverty and Conflicts. A Livelihood Case Study of Mikumi National Park, Tanzania // *Forest Policy and Economics*. 2012. Vol. 21. P. 20–31.

⁴ Например: Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // *Econometrica*. 1979. No. 47. P. 263–291.

с новыми угрозами, в политических дискуссиях о возможностях их применения большое внимание уделяется понятию «риск» и оценке риска. Применительно к экологической проблематике это наиболее ярко проявилось после Чернобыля в дебатах о путях развития (и допустимости существования вообще) ядерной энергетики. Сторонники и противники АЭС проводили научные исследования и привлекали видных экспертов, чтобы подкрепить собственную точку зрения о рисках ядерной энергетики.

При этом использовались традиционные методы оценки риска деятельности промышленных предприятий, что некоторыми экспертами-экологами называлось «натяжкой» и отвергалось как неприменимое к новым, не освоенным в промышленности технологиям. Расчеты риска АЭС критиковались как предвзятые и «ненаучные». Постепенно к экологам присоединились эксперты из других областей знания, высказывавшие сомнения в корректности оценки риска в атомной отрасли старыми методами.

Риск — понятие относительное. Его оценка зависит от позиции наблюдателя и от имеющейся (доступной) на момент оценки риска информации. Появилось понятие «воспринимаемый риск», что предполагает наличие еще какого-то вида риска, например «абсолютного», отличного от «воспринимаемого». Хотя при более глубоком анализе выясняется, что абсолютный риск все-таки воспринимаем (но уже кем-то другим), что наводит на глубокие философские размышления.

Социальный редуccionизм рассматривает любой спор о технологических рисках как столкновение разных «образов жизни»¹. Тем, кто считает, что будущее человечества зависит от новых источников энергии, ядерная энергетика представляется (при всех сопутствующих рисках) перспективной и требующей дальнейшего развития. Для тех, кто убежден, что общество страдает от чрезмерного энергопотребления и связанных с ним экологических и иных проблем, любые (даже минимальные) риски при получении новых источников энергии неприемлемы.

¹ *Wolfe B. Is the Energy Debate Really About Energy? // IAEA Bulletin. 1983. Vol. 24. No. 4. P. 28–32.*

М. Дуглас и А. Вильдавски на основе политологического и антропологического подходов показывают неправомерность претензий на «научность» в оценках и управлении многими рисками применения высоких технологий¹. По их обоснованному мнению, невозможно создать надежный план управления всеми вероятными рисками современного общества. Они утверждают, что многие риски слабо осознаются, что отбор рисков, о которых сообщают гражданам, осуществляется отнюдь не на научной основе, что, в отличие от своих оппонентов, ярые борцы с конкретными сопряженными с риском опасностями исходят из иных мировоззренческих принципов и взглядов на развитие. Из рассуждений этих авторов следует, что оценка риска выходит за рамки науки и переходит в область политики или жизни в целом.

Все вышеперечисленные характеристики экологических конфликтов необходимо учитывать при выработке стратегии управления экологическими конфликтами в конкретных ситуациях.

2.3. Причины и динамика экологических конфликтов в современной политике

Источники конкретных экологических конфликтов являются в значительной мере ситуативными, но можно выделить набор общих, широкого плана экологических, социально-экономических и геополитических «фоновых» факторов². Растет понимание того, что мы вступили (или вступаем со времени промышленной революции в Европе) в новую геологическую эпоху, называемую антропоценом (неформальный геологический термин, обозначающий геологическую эпоху с уровнем человеческой активности, играющей существенную роль в экосистеме Земли). С экологической точки зрения, мы сталкиваемся с надвигающимися глобальными вызовами —

¹ *Douglas M., Wildavsky A. Risk and Culture. University of California Press, 1982.*

² *Ballamingie P., Koller K. Environmental Conflict/Access to Natural Resources // Poff D.C., Michalos A.C. (eds.) Encyclopedia of Business and Professional Ethics. Springer, Cham, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-23514-1>*

последствиями человеческой деятельности (изменение климата, снижение биоразнообразия, закисление воды океанов, рост народонаселения и др.).

Существует точка зрения, согласно которой основной источник конфликтов — различие представлений о том, какова должна быть политика в отношении окружающей среды¹.

На наш взгляд, экологические конфликты вызываются реальной (или планируемой) политикой использования природных ресурсов, приводящей (или способной привести) к нарушению естественного цикла восстановления природных экосистем (среды обитания), например вырубкой лесов, истощением рыбных запасов, уничтожением видов животных и растений, загрязнением атмосферы, воды, выбросом твердых бытовых и токсичных отходов.

Одной из основных причин экологических конфликтов является различие представлений о том, какую политику в отношении окружающей среды можно считать оптимальной. С одной стороны, почти все попытки сохранить или улучшить качество окружающей среды (по крайней мере, на первых порах) настороженно воспринимаются теми, чьим экономическим интересам может быть нанесен урон. С другой стороны, почти в каждой попытке стимулировать экономическое развитие или внедрение технологических новшеств усматривают потенциальную угрозу природе и хрупкому экологическому равновесию. Кажется, что экономические и экологические интересы находятся в состоянии постоянной и ожесточенной борьбы.

Какие действия в отношении окружающей среды приводят к конфликту?

Любое изменение состояния окружающей среды. Наиболее часто это строительство, транспортные проекты, проекты ЖКХ, но может быть и зонирование, планирование или сама экологическая политика. Конфликт порождают разные факторы:

1. Образ ситуации. Широкомасштабное действие, например строительство небоскреба (пример — Охта-центр),

¹ *Bacow L.S., Wheeler M. Environmental Dispute Resolution. N.Y.: Plenum Press, 1984.*

крупной транспортной артерии (пример — транспортная магистраль через Химкинский лес), реновация района (пример — *La Défense* в Париже). Здесь важен *масштаб*. Именно крупномасштабный проект привлекает внимание людей, становится мишенью оппозиции, символом борьбы.

2. «*Вторжение чужаков*», особенно представителей иностранного капитала.

3. *Угроза «любимой обстановке»*. Люди привыкают к определенному образу жизни и окружающей обстановке (путь на работу, место отдыха рядом с домом, вид улиц, транспортная ситуация и т.д.). Попытки изменения этой обстановки могут восприниматься людьми враждебно, как угроза повседневному существованию, внесение хаоса в привычный ход событий, дополнительные ненужные неудобства, если они сами не требуют изменений. Особенно чувствительными могут быть изменения ландшафта или архитектурного облика районов, связанных со значимыми для людей историческими событиями (объектами природного и культурного наследия) или воспоминаниями.

4. *Неравенство*. Если воздействие на окружающую среду приносит выгоду одним людям или группам и невыгодно для других, оно может вызвать конфликт, поляризацию. Как, например, планы строительства новых транспортных коммуникаций. В то же время природные катастрофы с многочисленными жертвами сплачивают общество.

5. «*Эффект внезапности*». Неожиданное прибытие строительной техники, снос дома или начало строительства дороги вызывает у людей ощущение, что принимающие решения лица игнорируют мнение населения, которое может отреагировать протестным образом.

6. *Эффект «последней капли»*. Многие экологические конфликты «выплескиваются» в открытую форму после длительного периода «толерантного» отношения общественности к действиям власти или бизнеса. В этом случае любое, даже незначительное по масштабу, действие может привести к открытому конфликту. Например, наезд на ребенка на пешеходном переходе может послужить катализатором протеста против системы организации дорожного движения; еще одно здание точечной застройки, для которого пришлось вырубить

небольшой сквер, может переполнить «чашу терпения» жителей района.

7. *Возможность действий.* Ничего не произойдет, если люди не видят выхода из сложившейся ситуации. Но, как только возникает чувство, что с помощью коллективных действий или протестных акций можно добиться серьезных результатов, люди с большой долей вероятности перейдут к конкретным действиям.

В исследовании «*Environmentalists: Vanguard for a New Society*» («Экологи. Авангард нового общества») Лестер Милбрат¹, анализируя некоторые источники экологических конфликтов, выделяет три разновидности убеждений, определяющие три различных взгляда на окружающую среду.

Во-первых, для одних сохранение окружающей среды важнее всего, для других — решение экономических проблемы и проблем безопасности.

Во-вторых, одни считают необходимым дальнейший поиск решений на пути развития науки и технологий, другие придают первостепенную важность необходимости изменения характера современного общества.

В-третьих, одни придерживаются мнения об ограниченности возможностей роста экономики и использования природных ресурсов Земли, другие полагают, что никаких «пределов роста», о которых в свое время писали ученые Римского клуба, на самом деле нет.

Отсюда два основных взгляда на мир, два видения перспектив развития общества. Первого придерживаются люди, считающие, что экологические проблемы не столь масштабны и могут быть решены техническим путем, при этом экономическому росту нет пределов. Другой взгляд разделяется теми, кто полагает, что экологические проблемы приобрели масштабный характер, для их решения нужно изменить природу современного общества, пределы роста существуют объективно, ресурсы Земли исчерпаемы. Согласно опросу Л. Милбрата, число сторонников первого и число сторонников второго взгляда примерно одинаково, причем большинство населе-

¹ *Milbrath L. Environmentalists: Vanguard for a New Society. Albany, NY: State University of New York Press, 1984.*

ния (опрос проводился в США) согласно отчасти и с теми, и с другими. В то же время с течением времени растет число сторонников первой точки зрения.

В своем анализе М. Дуглас и А. Вильдавски¹ пытаются объяснить почему радикальные экологические движения в США появляются именно в определенное время. Исследователи создали теорию трех типов общественных институтов: бюрократии и рынка, занимающих «центр», и «сект», находящихся на периферии, для которых типичен набор «абсолютных истин» (морального плана), унаследованных от закрытых добровольных обществ. Аналогия проводится с закрытыми религиозными общинами Северной Америки.

Как, например, в этом случае. Размышляя над вопросом «Можем ли мы знать риски, с которыми мы сталкиваемся сейчас или столкнемся в будущем?», Дуглас и Вильдавски пишут: «...наш главный тезис состоит в том, что любая форма общества производит свой собственный взгляд на природную среду, который влияет на его выбор опасностей, заслуживающих внимания. Атрибуция ответственности за природные бедствия является нормальной стратегией для защиты определенного набора ценностей, принадлежащего определенному образу жизни. Значит, основанное на культурной модели исследование восприятия риска выявляет, как различия в характеристиках общественной жизни вызывают различные реакции на опасность»².

Как отмечали Дж. Кроуфут и Дж. Вондоллек³, корни экологических конфликтов следует искать в различной ценности, придаваемой природным ресурсам и качеству окружающей среды (одни придают большую ценность дикой, неосвоенной природе, считают долгом человека сохранять существующие виды растений и животных, в то время как для других она не

¹ *Douglas M., Wildavsky A. Risk and Culture. University of California Press, 1982.*

² *Douglas M., Wildavsky A. Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1982. P. 6–8. Цит. по: Яницкий О.Н. Социология риска: ключевые идеи // Мир России. 2003. № 1. С. 16.*

³ *Crowfoot J., Wondolleck J. Environmental Disputes: Community involvement in conflict resolution. Washington: Island Press, 1990. P. 6.*

представляется столь ценной и заслуживающей сохранения), различных интересах при принятии решений об управлении окружающей средой и природными ресурсами, неопределенности, сопровождающей экологическую деятельность, различной оценке связанного с этой деятельностью риска.

Для одних важно сохранение окружающей природной среды и биоразнообразия в максимально нетронutom виде для будущих поколений, для других важно использовать природные богатства для удовлетворения в полной мере потребностей ныне живущих людей.

Экологические конфликты могут быть обусловлены решениями, принимаемыми в сфере управления природными ресурсами и охраны окружающей среды, когда они противостоят экономическим интересам определенных групп или людей. Например, угроза потери важных ресурсов — соседнего парка — заставляет людей объединиться и выразить свой протест, равно как и угроза потери инвестиций и прибыли из-за отмены или приостановки реализации проекта по развитию территории.

Неопределенность, сопутствующая любой деятельности в экологической сфере, и разные оценки риска также вызывают экологические конфликты. Например, насколько вырастет число онкологических заболеваний после строительства новой атомной электростанции? Какая степень риска допустима и приемлема?

Экологические конфликты нередко возникают из-за различного восприятия фактов и «правды». Какие данные собраны, каких не хватает, согласны ли участники с фактами, как влияют различия в восприятии на оценку риска? Если не хватает важной информации, люди почти неизбежно приходят к неверным умозаключениям.

По своей природе источники экологических конфликтов можно подразделить на структурные и психологические.

Бытует мнение, что конфликты вызваны главным образом недопониманием и различными «дефектами» коммуникации, уникальными для каждой конкретной ситуации. Сторонники такого подхода не признают или не обращают внимания на тот факт, что отдельные экологические конфликты могут быть частью более масштабных социально-политических

конфликтов, отражающих структурные различия действующих сил.

Диаметрально противоположным, но столь же однобоким является представление о том, что экологические конфликты можно объяснить исходя из анализа фундаментальных структурных характеристик общества: классовых различий, политической позиции, социального статуса/принадлежности, расовых различий и т.п.

В качестве фундаментального источника экологических конфликтов выступает совокупность факторов, касающихся реализации прав человека, фундаментальных человеческих потребностей, биофизических ограничений в сочетании (в контексте) с политической, социальной и научной неопределенностью¹.

Чтобы в полной мере понять суть отдельного экологического конфликта, выступления жителей какого-либо района, например, за закрытие местной свалки, нужно посмотреть на ситуацию в более широком контексте, учесть другие влияющие на нее силы. В случае со свалкой необходимо принять во внимание плотность населения на затронутой конфликтом территории, личные качества лидеров протестного движения и руководства управляющей свалкой компании, особенности ландшафта и гидрогеологии, а также соотношение политических сил в местных органах власти.

Структурные элементы находятся вне контроля каких-либо отдельных лиц или групп. Они могут включать нормативно-правовые документы общенационального или регионального уровня, регламентирующие обращение с твердыми коммунальными отходами, сложившуюся практику сбора и утилизации мусора, особенности местной и региональной экономики, производящей определенные виды отходов. Указанные элементы также необходимо учитывать.

Экологические конфликты могут быть вызваны причинами психологического характера, различиями в восприятии происходящих изменений природной среды, в оценке риска

¹ *Glavovic B., Dukes E., Lynette J.* Training and Educating Environmental Mediators: Lessons from Experience in the United States // Conflict Resolution Quarterly. 1997. Vol. 14. No. 4. P. 269–292.

и последствий предполагаемого воздействия на окружающую среду. Так, например, для одних уровень экологического риска в пределах одного процента вполне приемлем и не вызывает тревоги, в то время как другие подобную вероятность риска считают чрезвычайно высокой и неприемлемой. Многим людям свойственно оценивать имеющиеся альтернативы, исходя из «наихудшего сценария», считать, что до получения надежного прогноза (информации) о долгосрочных последствиях планируемых действий не следует вообще ничего предпринимать, ибо в случае неблагоприятного развития событий возможный ущерб сведет на нет ожидаемые позитивные результаты.

Психологическими источниками экологических конфликтов могут выступать представления, стереотипы, методы принятия решений, относящиеся к особенностям индивидуального мышления, и аспекты, вытекающие из социальной коммуникации, взаимодействия между индивидами и группами.

В каждом конфликте представления (восприятие) и стереотипы (схемы) его участников затрудняют понимание сторонами друг друга и имеющихся проблем.

Восприятие новой информации, ее усвоение и те выводы, которые делаются на ее основе, зависят от когнитивных способностей людей. Практически любая социальная информация понимается и интерпретируется сторонами на основе имеющихся у них схем и ожиданий.

Каждая сторона конфликта применяет собственные «схемы» для придания смысла получаемой в ходе конфликта информации. По определению, когнитивный процесс сокращает число вариантов интерпретации информации, сужает число вариантов выбора способов поведения, чтобы облегчить индивидуальный выбор. Имеющиеся у индивида «схемы» и стереотипы зачастую «предрешают» выбор стратегии поведения в конкретной ситуации и дают «установку» на негативные ожидания в отношении других сторон конфликта.

Стереотипы и другие негативные ожидания могут вылиться в две типичные когнитивные модели конфликтного мышления: настрой на худший сценарий развития событий и так называемые «самореализующиеся пророчества» (*self-fulfilling prophecy*).

В первом случае любые действия оппонента оцениваются в самом негативном свете. Неуступчивость или угрозы воспринимаются как «доказательство» отрицательных качеств противоборствующей стороны, а не как стремление отстаивать обоснованные законные интересы; «нейтральное» поведение — уточняющие вопросы, например, — воспринимается как уловка, маскирующая желание обмануть, заманить в «ловушку».

В случае «самореализующихся пророчеств» негативные действия могут вызвать ответную негативную реакцию оппонента, которая тут же будет им истолкована как «ожидаемое зло».

Классическое исследование психологического феномена «самореализующегося пророчества» (ожиданий) провели Р. Розенталь и Л. Якобсон¹. Сделанные ими выводы применимы и к экологическим конфликтам.

Что касается принятия решений, то здесь главным фактором является степень (и характер) неопределенности ситуации, в которой стороны должны это делать. Исход конфликта неочевиден, варианты выбора не всегда ясны, результаты действий не гарантированы в силу сложности природной и социальной среды. Тот или иной исход конфликта возможен лишь с определенной долей вероятности. Непредсказуем не только результат, но и его вероятность. У сторон конфликта могут быть разные оценки вероятности того или иного исхода, основанные на разных данных. Даже при анализе одних и тех же фактических данных стороны могут делать разные выводы.

Стороны также придают разную ценностную нагрузку вариантам исхода конфликта в силу различий в ценностных ориентациях. Вдобавок к неопределенности ситуации конфликта одна из сторон может считать определенный исход (например, загрязнение воды или разрушение местной экосистемы) сравнительно незначительным ущербом, в то время как для другой стороны это будет означать трагедию.

¹ *Rosenthal R., Jacobson L. Pygmalion in the Classroom. Crown House, 2003.*

Как показали Л. Бэкоу и М. Уиллер¹, различные оценки потенциального воздействия на окружающую среду представляют собой реальные конфликты по поводу ценностей.

Стороны могут по-разному определять масштаб конфликта — от узкого его понимания (конфликт затрагивает интересы непосредственных сторон на локальном уровне) до самого широкого (включая интересы страны, сохранение дикой природы, интересы будущих поколений и т.п.).

Американские авторы, предпринявшие попытку обобщить множество взглядов на причины экологических конфликтов, выделяют, в частности, следующие основные их причины².

1. Активность (вовлеченность) населения в процесс принятия решений. Парадоксально, но в малых по размеру группах (сообществах) вероятность конфликта больше, поскольку в больших группах сравнительно малое число людей проявляет активность.

2. Поляризация групп (сообществ) в предшествующий конфликту период.

3. «Внутренние активисты», приверженные какой-либо идеологии, ищущие повод для «борьбы» с властью.

4. Привнесение конфликта «извне». Эффект «перелива» (*spillover*), или эффект «домино», при котором возникший по соседству конфликт «импортируется». Похожим образом С. Хантингтон объяснял развитие процессов демократизации в Восточной Европе. Конфликты могут быть вызваны выступлениями СМИ.

5. Социально-экономические причины. В основе экологического конфликта могут лежать экономические причины, борьба за властные полномочия, а также определенные взгляды и ценности (иногда и предрассудки) членов противоборствующих групп.

Экологический конфликт (как и любой другой политический и социальный конфликт) представляет собой процесс, разворачивающийся с течением времени, имеющий свой

¹ *Bacow L. S., Wheeler M. Environmental Dispute Resolution. N.Y.: Plenum Press, 1984.*

² *Appleyard D. Patterns of Environmental Conflict: The Escalation of Symbolism. Working Paper No. 289. Institute of Urban & Regional Development, UCB, 1978.*

«жизненный цикл». В самом широком плане можно выделить несколько стадий развития (динамики напряженности в отношениях сторон) любого конфликта (в том числе экологического): предконфликтная стадия, инцидент, эскалация, кульминация (кризис), завершение (спад, затухание), постконфликтная стадия. Конфликт может (теоретически) прекратиться на любой стадии в случае уничтожения одной из сторон, исчезновения объекта (предмета) конфликта или прекращения взаимодействия сторон¹.

Связанные с коммуникацией факторы могут если не вызвать, то по крайней мере усугубить экологический конфликт. В условиях недостаточной коммуникации или вообще невозможности обмена информацией стороны будут выбирать стратегию поведения исходя из «наихудшего» ожидаемого сценария поведения другой стороны, чтобы обезопасить себя от возможных рисков.

Эскалация конфликта происходит главным образом из-за недопонимания ситуации вследствие искажения информации. Причины напряженности, конечно, могут носить объективный характер еще до начала конфликта, но схемы и установки определяют поведение, которое затем, в свою очередь, неправильно интерпретируется противоборствующей стороной. Каждая из сторон по тактическим соображениям (например, чтобы сохранить возможность маневра) может отказаться от прямолинейного, недвусмысленного общения. Такого рода соображения затрудняют определение того, имеет место недопонимание или сознательно создаваемая двусмысленность.

Учитывая сложную природу информационного взаимодействия в конфликтах, сама суть (или отсутствие) информации может существенно повлиять на качество вырабатываемых и рассматриваемых решений.

Управление экологическими конфликтами должно строиться с учетом породивших конфликт причин (направляться на их устранение) и его динамики (стадии развития конфликта, предполагающей использование определенных технологий конфликторазрешения).

¹ Конфликтология: Учебник / Под ред. А.С. Кармина. СПб., 1999.

2.4. Типология экологических конфликтов в современной политике

Наибольшее число экологических конфликтов возникает по поводу *землепользования* (собственности на землю, характера пользования ею), *водопользования* (количества воды и ее качества), *состояния атмосферного воздуха* (уровня загрязнения), *утилизации отходов* (в том числе радиоактивных и токсичных), причем зачастую в конкретном конфликте сочетаются две и более проблем из вышеперечисленных.

Конфликты землепользования возникают как по поводу прав собственности на землю, так и по поводу ее использования. Конфликты, относящиеся исключительно к обладанию правом собственности на землю, какими бы острыми и кровавыми они ни были, строго говоря, не могут считаться экологическими. К экологическим можно отнести лишь те связанные с землепользованием конфликты, предметом которых становится характер использования земли, неблагоприятное воздействие характера землепользования на результаты хозяйственной деятельности различных заинтересованных стороны, вопрос о том, кто и как принимает решения об использовании земли. Типичные конфликты землепользования затрагивают интересы сельскохозяйственных производителей (растениеводов и животноводов), предприятий добывающей отрасли и лесной промышленности, строительных компаний, представителей малого бизнеса, экологических организаций, местных сообществ, органов государственной власти, а также структур, призванных обеспечивать общественно необходимые услуги в сфере транспорта и водопользования. Конфликты землепользования могут касаться земель, находящихся как в частном владении, так и в собственности государства. Для частных землевладельцев острыми становятся вопросы государственного регулирования, ограничивающего возможности собственника пользоваться землей по своему усмотрению (что может создавать неудобства для других пользователей или жителей; например, неприятный запах от свинофермы, шум от аэропорта или производственных предприятий и т.д.).

Применительно к землям, находящимся в собственности государства, острыми могут стать вопросы строительства транспортных магистралей, добычи полезных ископаемых на этих землях, использование государственных земель для рекреационных нужд и т.д.

У конфликтов, связанных с водопользованием, можно выделить два основных измерения: количественное и качественное. Поскольку вода — важнейший компонент системы жизнеобеспечения человека и других живых организмов, сюда добавляется еще и психологическое измерение, связанное с восприятием надежности обеспечения водой надлежащего качества в требуемом для жизни объеме. Споры возникают по поводу того, какое качество воды считать нормой, каковы допустимые пределы загрязнения водных ресурсов, превышение которых наносит вред живым организмам и человеку.

Конфликты по поводу объемов потребляемой воды связаны с восприятием воды как ограниченного и зачастую дефицитного ресурса (в отличие от воздуха, например), на который претендуют многие потенциальные потребители. Вода нужна для развития сельского хозяйства, для добывающих отраслей и для энергетики. Экономическое развитие невозможно без воды. Точно так же вода необходима для поддержания природных экосистем и для рекреационных целей. Количество (объем) воды связано с ее качеством, так как большие объемы воды сводят на нет последствия вредных выбросов и загрязнений, в то время как в условиях дефицита воды даже небольшое количество токсичных отходов может сделать воду непригодной для потребления живыми организмами. В современном обществе потенциальные конфликты могут возникать из-за различных представлений о том, в какой пропорции следует использовать водные ресурсы для нужд сельского хозяйства, промышленности, поддержания состояния экосистем, городского хозяйства и рекреационных нужд, сохраняя возможности для устойчивого обеспечения водой в будущем.

Наиболее типичные конфликты водопользования связаны со строительством ирригационных сооружений, плотин, гидроэлектростанций, сохранением водно-болотных угодий (осушением земель) и отдельных обитающих в воде видов

рыб, растений и т.д., а также распределение водных ресурсов между потребителями в сельском хозяйстве, промышленности и городском хозяйстве.

Поскольку воздух не относится к ограниченным ресурсам, конфликты здесь происходят вокруг его качества (степени загрязнения различными выбросами). Основная проблема — допустимый предельный уровень загрязнения (концентрации выбросов), превышение которого представляет опасность для здоровья человека и выживания экосистем. Типичными конфликтами такого рода становятся споры относительно воздействия кислотных дождей, истощения озонового слоя, смога в городах, асбеста и содержащих свинец красок в домах, сжигания опасных твердых бытовых отходов.

К экологическим также относят конфликты по поводу утилизации твердых бытовых и иных опасных отходов, использования пестицидов, токсичных и других вредных для здоровья веществ, что может сочетаться с конфликтами относительно землепользования (например, выделение земельного участка для захоронения отходов), качества атмосферного воздуха и воды (сточные воды и т.п.), а также с другими вопросами государственной экономической и социальной политики. В США, например, появился даже термин «экологический расизм» в связи с выявившейся тенденцией размещать мощности по утилизации отходов в районах, населенных преимущественно афро- и испаноамериканцами.

Американские исследователи выделяют три основных вида экологических конфликтов, создающих трудности представителям органов власти на всех уровнях¹ (см. табл. 3).

Споры о распределении / размещении ограниченных ресурсов возникают еще и в силу несовершенства рыночных механизмов распределения ресурсов. Одно время считалось, что наилучшее и наиболее эффективное использование земли то, которое приносит наибольшую экономическую выгоду в плане продуктивности. В наше время, например, наилучшее и наиболее эффективное использование территории вдоль

¹ *Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution. Cambridge: MIT Laboratory of Architecture and Planning, 1978.*

береговой линии моря, реки или озера может не быть связано со строительством на ней промышленных объектов или ведением сельского хозяйства. Когда наилучшее и наиболее эффективное использование ресурса оценивалось с позиций экономической отдачи от инвестиций или стоимости этого ресурса, рыночные механизмы работали достаточно хорошо. Раньше тот, кто предлагал большую цену, побеждал на торгах и мог использовать земельный участок по своему усмотрению в любых целях с учетом, конечно, требований безопасности для здоровья и благополучия живущих по соседству людей. Сегодня выгоднейшее (в финансовом смысле) предложение не обязательно гарантирует победу на торгах. Государственные органы следят за тем, чтобы земля (как и другие ресурсы) использовалась в строгом соответствии с экологическими стандартами и с учетом интересов будущих поколений.

Таблица 3

**Виды экологических конфликтов,
создающих трудности представителям органов власти**

Тип конфликта	Примеры
Конфликты относительно распределения (размещения) ограниченных ресурсов	Как использовать принадлежащую государству землю: для сельского хозяйства или добычи ископаемых ресурсов? Должны ли прибрежные ресурсы использоваться в частных и общественных целях в равной мере? Какие запросы на водопользование в условиях дефицита воды должны удовлетворяться в первую очередь?
Конфликты относительно приоритетов экологической политики	На что должны направляться средства государственного бюджета: на поддержку развития или сдерживание роста? Что приоритетнее: повышение благосостояния или охрана окружающей среды? Чему отдать предпочтение: децентрализации использования технологий или централизации (координации)?
Конфликты относительно стандартов качества окружающей среды	Что лучше: директивно регулировать деятельность частного бизнеса или использовать финансовые рычаги? Какой уровень загрязнения отходами производства считать приемлемым? Какие стандарты нужны бизнесу?

Источник: Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution.

Рассуждения об эстетической, экологической и природоохранной ценности земли невозможно выразить финансово. Отход от использования рыночных механизмов при распределении ограниченных ресурсов поддерживается определенными кругами общества по ряду причин.

Во-первых, не у всех одинаковые финансовые возможности. Так, человек или организация, обладающие большими финансовыми возможностями, могут предложить большую сумму за право пользования ресурсом, тогда как значительно большее число людей, не имеющих таких финансовых возможностей, испытывают насущную потребность и желание использовать тот же ресурс в других целях. Критики рыночной системы считают, что в подобных случаях государство должно вмешаться и защитить неблагоприятные в социально-экономическом отношении группы населения, обеспечив удовлетворение их законных потребностей, даже если люди сами не имеют средств на приобретение ресурсов.

Во-вторых, государство должно защищать интересы будущих поколений, иначе рынок распределит ограниченные ресурсы без учета их потребностей.

В-третьих, критики рынка заявляют, что система, позволяющая покупателям и продавцам совершать сделки, невзирая на экстерналии (побочные эффекты), несовершенна и неэффективна. Те, кто предлагает приобрести и использовать какой-либо ресурс в определенных целях, как минимум должны оплатить расходы по смягчению негативного воздействия результатов своей деятельности, т.е. обеспечить соответствующую компенсацию.

Если отказаться от рынка как единственного средства распределения ограниченных ресурсов (вне зависимости от того, как это обосновывается), придется полагаться на административные меры при определении, какое использование ресурсов наиболее эффективно. Переход от чисто экономического принятия решений к административному дает неблагоприятным в социально-экономическом отношении группам населения дополнительные возможности. Не обладающие экономической мощью группы могут обрести существенную власть и оказывать влияние на административные решения. Споры

об использовании ограниченных ресурсов могут вспыхнуть с новой силой.

Экологические интересы, выражаемые многочисленными экологическими организациями и движениями на местном, региональном, национальном и международном уровнях, учитывают долгосрочные последствия предлагаемых политических решений, программ и действий. Они подчеркивают кумулятивный (нарастающий) эффект воздействия экономических проектов на окружающую среду и постепенное накопление экологических проблем. Для экологических движений характерен принцип избегания риска. Они, например, выступают против какой-либо деятельности, потенциально способной нанести серьезный ущерб экосистемам, даже если вероятность чрезвычайной ситуации крайне мала.

Экологические интересы не являются «антропоцентричными»: человек как вид и человеческое общество рассматриваются как часть биосферы, часть глобальной природной экосистемы. В последние десятилетия радикальные экологические организации заявляют о том, что они выступают от имени «неодушевленных предметов», равно как и от имени всех живых существ планеты Земля.

Сторонники «интересов развития» обычно не строят планов на далекую перспективу, для них важнее отдача инвестиций в обозримом будущем, непосредственная экономическая эффективность и целесообразность предлагаемых к реализации проектов, политических решений или действий.

Они прагматичны, склонны использовать имеющиеся возможности и готовы действовать в условиях высокой степени неопределенности и риска.

В то время как «экологов» в основном волнуют издержки (затраты, ущерб от воздействия на окружающую среду), для «бизнеса» основное — потенциальные выгоды от использования природных ресурсов в краткосрочной перспективе (включая создание новых рабочих мест и отдачу от инвестиций), что, по мнению предпринимателей, с лихвой окупит долгосрочные издержки от воздействия на экосистемы. Чаще всего бизнес исходит из того, что в будущем можно устранить неблагоприятные последствия экономической деятельности, все «исправить», восстановить в прежнем виде или даже сде-

лать лучше, чем было (например, высадить тысячи новых деревьев и кустарников).

По стилю мышления «бизнес» склонен разбивать крупную проблему на ряд отдельных вопросов и рассматривать каждый вопрос в отдельности. Например, сторонники ядерной энергетики (считающие ее самой «экологически чистой») выступают за строительство новых атомных электростанций, поскольку промышленность нуждается в электроэнергии. Что же касается радиоактивных отходов, то до создания новых технологий утилизации их предлагается складировать во «временных» хранилищах. Иными словами, проблема строительства атомных станций «отделяется» от проблемы утилизации радиоактивных отходов.

Такой подход противоречит целостному восприятию ситуации «экологами», рассматривающими любой вопрос системно, с учетом всестороннего анализа возможных последствий различных вариантов действий, особенно тех, которые приносят максимальную выгоду в краткосрочной перспективе.

Между сторонниками этих двух диаметрально противоположных подходов неизбежны разногласия. Они по-разному воспринимают временные горизонты планирования, одни и те же проблемные ситуации, расходятся в оценке риска.

«Экологи» мыслят в категориях «космического корабля Земля», в то время как «бизнесмены» считают, что внедрение инноваций, развитие науки и технологий, способность заменить естественные ресурсы искусственными (новые материалы), переход к «цифровой» экономике создают практически неисчерпаемые возможности развития в будущем. Те, кто верит в подобного рода возможности новых технологий и неограниченного развития (на смену ископаемому топливу придет ядерное и т.д.), не верят опасениям «экологов» насчет необратимости определенных изменений, осуществляемых в угоду краткосрочной выгоде.

Государственные органы, признающие наличие этих противоположных подходов, не всегда понимают, что противостоящие группы не однородны. Среди «экологов» можно встретить прагматиков, готовых обсуждать модификацию планов строительства новых объектов или способы смягчения отрицательных последствий новых проектов. Другие

«экологи» придерживаются твердой линии противостояния любым предложениям «бизнеса», не хотят вступать ни в какие переговоры, готовы обращаться в суд или писать жалобы в государственные органы.

Столь же неоднороден и «бизнес». Часть предпринимателей вообще не волнуют экологические последствия реализуемых проектов. Другие признают ответственность бизнеса за воздействие на экосистемы и готовы частично компенсировать экологический ущерб, даже если это напрямую не требуется по закону (не является обязанностью предпринимателя).

Говоря о конфликтах между «интересами развития» и «экологами» (см. табл. 4), часто имеют в виду столкновение ценностей и взглядов. Но бывают споры, проистекающие из иного рода расхождений. Например, владельцы земельных участков, которые могут быть изъяты в пользу государства или стоимость которых может упасть после принятия новых экологических норм и стандартов, будут противиться введению новых стандартов, поддерживая «бизнес» не из идеологических, а чисто прагматических (эгоистичных) материальных соображений — боязни потерять землю или деньги.

Таблица 4

Соотношение экологических интересов и интересов развития

Экологические интересы	Интересы развития
Внимание к последствиям и затратам в долгосрочной перспективе	Внимание к краткосрочным выгодам от инвестиций
Внимание к кумулятивному (нарастающему со временем) воздействию на экосистемы	Склонность рассматривать проекты и их последствия в отрыве друг от друга
Избегание риска	Готовность к принятию риска
Склонность рассматривать окружающую среду как целостную систему	«Антропоцентричный» взгляд на экосистемы (в центре — человек)
Опасения чрезмерного использования ограниченных ресурсов	Вера в возможность ресурсозамещения (благодаря технологическим инновациям)

Источник: *Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution.*

Время от времени группы «экологов» начинают кампанию против строительства новых объектов просто для того, чтобы «напомнить о себе» обществу и получить поддержку своих членов.

Для успешного разрешения экологических споров важно выявить мотивацию участников и их интересы.

Интересы развития требуют, чтобы государство использовало собираемые налоги для поддержки и стимулирования постоянного экономического роста. «Экологи» считают, что доходы государственного бюджета нужно тратить на «сбережение», экономное использование ограниченных (дефицитных) ресурсов. Например, они поддерживают идею покупки государством на бюджетные деньги земель сельскохозяйственного назначения. «Экологи» опасаются, что со временем не останется свободных земельных участков и что площади плодородных сельскохозяйственных угодий существенно сократятся.

В ряде американских штатов, например, под воздействием общественности были приняты законодательные нормы, направленные на сохранение незастроенных открытых пространств и земель сельскохозяйственного назначения. Принятие подобных решений было результатом не «борьбы» за конкретные участки земли, а противоборства сторон за утверждение приоритетов государственной политики. Затраченные на указанные меры средства могли быть с успехом направлены на субсидирование строительства социального жилья, развитие транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, школьное образование и иные способствующие росту проекты.

Споры относительно приоритетов государственной политики возникают в значительной мере из-за того, что существующая в современном мире модель политического представительства не всегда адекватно и своевременно реагирует на изменение восприятия обществом различных приоритетов политики (в символическом плане). Приоритеты государственной политики обычно устанавливаются законом. Национальные, региональные и местные органы власти в свою очередь устанавливают собственные приоритеты, ежегодно корректируя соответствующий бюджет.

Представительная демократия в том виде, в каком она существует сегодня в большинстве стран, не гарантирует отражения избранными представителями интересов всех соперничающих групп в принимаемых решениях на каждом уровне власти. Большинство (победившая коалиция большинства) определяет приоритеты политики.

Проигравшие не хотят ждать следующих выборов, чтобы проголосовать за других представителей. Многие группы интересов не воспринимают результаты законотворческого процесса в качестве окончательного утверждения приоритетов государственной политики. Они ищут различные «обходные пути» для влияния на политику, пользуясь, в том числе, разнообразными приемами и тактикой лоббирования.

Современное общество не доверяет безоглядно механизмам представительной демократии, дополняя ее такими формами участия граждан в принятии решений, как общественные слушания. Причем эта форма политического участия, являющаяся еще одним каналом представительства интересов (помимо традиционного электорального представительства), полезна для самого государства. Во-первых, избранные депутаты и иные должностные лица не могут знать точное состояние общественного мнения по каждому конкретному вопросу в каждый момент времени. Они не могут быть уверены в том, что лоббируемые отдельными влиятельными группами интересов предложения отражают мнение широких слоев избирателей. Во-вторых, современная политика основана во многом на принципе «ты мне — я тебе» («ты голосуешь за мое предложение, а я проголосую за твое»), т.е. на постоянном поиске компромиссных решений. К несчастью для избирателей, их представители в государственных органах могут пойти на уступки именно по тем вопросам, которые для граждан наиболее важны. Так работает система. У избранных должностных лиц не всегда хватает времени, чтобы разобраться в сути и деталях той или иной проблемы, поэтому им трудно представлять интересы людей без дополнительных консультаций с общественностью или экспертами.

Общественные слушания и иные формы участия общественности в принятии политических решений обеспечивают более полное представительство интересов и возможность

для всех граждан быть услышанными. Также в процессе участия в обсуждении стороны могут больше узнать о проблемах, получить дополнительную информацию, объективное представление о ситуации. С другой стороны, не следует забывать, что представители общественности (не подотчетные избирателям) могут выражать исключительно личную точку зрения, не пользуясь поддержкой других.

Признавая несовершенство современной представительной демократии, мы попадаем в сложную ситуацию. Споры относительно приоритетов государственной политики возникают оттого, что соперничающие интересы не считают исход выборов адекватно отражающим все имеющиеся в обществе интересы и требуют дополнительных каналов представительства для продвижения своих интересов. Нарастающее требование повысить роль общественности в принятии решений ведет де факто к созданию «теневого правительства», «теневых» структур, подменяющих, таким образом, законодательную власть и административные органы, делая демократический процесс принятия решений еще более громоздким.

Сторонники разных подходов к оценке риска, к горизонту планирования и разных взглядов на окружающую среду (целостный или фрагментированный) обречены на столкновение мнений относительно стандартов, правил и норм, регулирующих поведение различных субъектов природопользования.

Например, даже если представители строительной компании и местные «экологи» согласятся с тем, что конкретный участок земли будет отведен под жилищное строительство и что социальное жилье во вновь возводимых домах будет субсидироваться государством, все равно зачастую возникают разногласия относительно размеров строительства, числа квартир и дизайна домов. Для строителей естественно утверждать, что цена жилья определяется ценой земли, затратами на строительство и планируемой прибылью. По мнению же «экологов», число квартир и размеры домов должны определяться с учетом еще и таких факторов, как потенциальная продуктивность земли, необходимость минимизировать загрязнение воды, стоимость утилизации отходов, транспортная ситуация и другие обстоятельства. Все это в свою очередь косвенно влияет на стоимость жилья.

Последовательные сторонники интересов развития предпочитают рыночные механизмы ценообразования и установления стандартов. Если при строительстве будет нанесен ущерб ландшафту или жилью будет потенциально опасно для здоровья, никто его просто не купит. Более здравомыслящие застройщики готовы работать в полном соответствии со строительными нормами и правилами, санитарными нормами и другими регламентирующими документами. При этом дополнительные расходы застройщик переложит на покупателей жилья.

Любая попытка создания экологических стандартов сопряжена с экономическими расчетами. Предотвращение загрязнения воздуха и воды, нормы и правила строительства (включая безопасность для здоровья людей и эстетические принципы дизайна) всегда предполагают затраты, которые кто-то так или иначе должен учитывать и покрывать. Не только непосредственному покупателю жилья в доме, но и всем остальным жителям дома, округа, района или даже региона надо обеспечить охрану здоровья и безопасность.

Конфликты относительно установления стандартов возникают в значительной степени оттого, что традиционные подходы к регулированию, регламентации и управлению процессом нормотворчества работают не так, как задумывалось. Теоретически эксперты или специалисты по какой-либо проблеме, хорошо знакомые с техническими вопросами, рассматривают разные варианты решения и предлагают, по их мнению, наилучший, исходя из максимально полной и доступной на момент принятия решения информации. Те, кто устанавливает стандарты и нормы, находясь на государственной службе, обязаны (по идее) руководствоваться интересами общества в целом. На деле же нормоустанавливающие органы оказываются заложниками тех отраслей, чью деятельность они призваны регулировать. Еще более проблематичен «научный» характер устанавливаемых стандартов.

Каждая норма (стандарт) предполагает оценку риска, затрат и выгод, а также решение, как эти затраты и выгоды будут распределяться. И эти решения по природе своей уже политические, а не научные. Ответ на вопрос, какой должна быть допустимая степень загрязнения воды в реках и озерах

или в какие сроки нужно провести очистку территории от промышленного загрязнения, не может быть дан учеными или техническими специалистами. Даже небольшие изменения стандартов и норм, касающихся, например, концентрации вредных веществ в воде или почве, могут повлечь существенные финансовые расходы (или, наоборот, экономию средств) промышленных компаний, чьи предприятия выбрасывают вредные вещества.

Сроки, в которые требуется привести свою деятельность в соответствие с новыми стандартами, также влияют на объем и распределение расходов. Например, необходимость в сжатые сроки снизить выбросы вредных веществ от общественного наземного транспорта в городе требует значительных расходов на установку дополнительного оборудования (фильтров) на каждую единицу техники. В то же время, если сроки введения новых нормативов растянуты на несколько лет, можно постепенно проводить замену старых транспортных средств современными, изначально соответствующими новым экологическим стандартам. Распределение расходов при каждом варианте будет разным.

Помимо того, что процесс создания экологических нормативов и стандартов включает анализ технического характера, он предполагает оценку допустимых рисков и, соответственно, распределение издержек и выгод. Если экологические стандарты устанавливаются сотрудниками регулирующих органов, не являющимися беспристрастными, а поддерживающими тех, чью деятельность они регулируют, увеличивается потенциальная вероятность нового конфликта между интересами бизнеса и «экологами».

Политики и государственные служащие в силу характера своих функциональных обязанностей призваны находить баланс, компромисс между частными и общественными интересами, действуя беспристрастно и объективно. Они должны принимать меры по охране окружающей природной среды, заботясь вместе с тем об экономическом и социальном развитии, производстве энергии, совершенствовании транспортной инфраструктуры, создании необходимых рабочих мест, жилищном строительстве и т.д.

Их деятельность осложняется тем обстоятельством, что государственные органы, обязанные регулировать использование земельных, водных, минеральных ресурсов, подвергаются постоянному давлению общества, на крайних полюсах которого находятся сторонники экономического роста и развития («интересы развития», «бизнес») и государственных органов, отвечающих за промышленную, транспортную, энергетическую политику, и сторонников максимально возможного сохранения окружающей среды в нетронутом виде («экологические интересы», «экологи»), в том числе государственных природоохранных ведомств и служб, что потенциально может привести к внутриведомственным конфликтам в государственных структурах.

Вдобавок на политической сцене присутствуют общественные организации и движения, стремящиеся участвовать в принятии решений по вопросам планирования строительства новых объектов, управления природными ресурсами, охраны природы.

Неудивительно, что сотрудники государственных органов могут почувствовать себя «загнанными в угол». Когда сталкиваются приоритеты, ценности, противоположные идеологии, с большой вероятностью возникают споры и конфликты. Имеющиеся споры рано или поздно должны быть разрешены, иначе наступит «паралич» в работе органов власти и от этого пострадают интересы граждан страны.

Контрольные вопросы

1. В чем суть основных подходов к пониманию природы экологических конфликтов?
2. Как можно определить понятие «экологический конфликт»?
3. Каковы основные черты экологического конфликта?
4. В чем специфика конфликтов по проблемам экологической политики?
5. Какие особенности затрудняют управление экологическими конфликтами?
6. Как можно классифицировать экологические конфликты?
7. Каковы основные причины экологических конфликтов?
8. Каковы стадии развития экологического конфликта?
9. Каковы основные подходы к оценке риска в экологическом конфликте?

РАЗДЕЛ 3

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ КОНФЛИКТАМИ С ПОМОЩЬЮ НАСИЛИЯ, СУДА И АРБИТРАЖА

Каковы основные подходы к управлению экологическими конфликтами? Каковы цели и результаты их применения? Какие выводы можно сделать из имеющегося опыта?

Иногда применительно к экологическим конфликтам практически не используется понятие «разрешение» конфликта. Вместо этого говорят об «урегулировании», «управлении», «медиации», «построении консенсуса» и т.д., полагая, что полного и окончательного разрешения экологических конфликтов не происходит, они будут возникать снова и снова в силу постоянно происходящих в обществе и природе изменений.

Понятие «разрешение спора / конфликта» относится к подходам, позволяющим сторонам спора напрямую общаться и прийти к взаимоприемлемому решению в противоречивой ситуации. К «разрешению» не относятся судебные процедуры, арбитраж и административные решения, так как они не предполагают достижения консенсуса, согласия сторон.

Экологические конфликты трудно поддаются разрешению в силу своей сложности (комплексности) и, в значительной степени, технической природы.

Фактор неопределенности имеет существенное значение. Три источника неопределенности, оказывающие воздействие на стратегии урегулирования экологического конфликта: 1) неопределенность относительно специфического вреда здоровью или симптомов заболевания, которые могут проявиться в силу длительного латентного (инкубационного) периода заболевания (например, онкологического), проявляющегося спустя годы и десятилетия после вредного воздействия на организм; 2) научная неопределенность относительно причинно-следственной связи заболевания (или

его симптомов) с конкретным воздействием на окружающую среду; 3) неопределенность относительно источников и путей распространения вредных веществ.

У технических экспертов могут быть на руках результаты экспериментов, модели (в том числе компьютерные), сложные технические имитации и реконструкция явлений и процессов. Под сомнение может быть поставлена квалификация экспертов с каждой из сторон, а также исходная информация, методология и предпосылки, положенные в основу экспериментов и моделей, равно как и иные действия эксперта. Каждая сторона спора может ссылаться на научные публикации, качество которых, в свою очередь, будет вызывать сомнения и споры. Эксперты могут делать диаметрально противоположные выводы.

Если конфликт не разрешается приемлемым для сторон решением, они могут стараться затягивать конфликт, надеясь изменить его исход, использовать все имеющиеся средства и силы для «победы». В экологических конфликтах для этого есть много возможностей: подача апелляций, исков в судебные инстанции, политические акции. Альтернативные судебному разбирательству способы управления конфликтом не означают, что судебные процедуры «плохи», они являются дополнительными инструментами управления конфликтом, способными быть более или менее эффективными при определенных условиях.

Перед рассмотрением конкретных методик управления экологическими конфликтами необходимо отметить, что использование некоторых из них предполагает существенные затраты, для использования других требуется особо «деликатное» вмешательство в конфликт высококвалифицированных и специально подготовленных специалистов (например, профессиональных медиаторов), часть методик требует длительного времени использования, некоторые техники «работают» только при наличии определенного уровня взаимного доверия сторон конфликта (переговоров), другие можно использовать лишь при относительном балансе сил и равенстве обладаемых сторонами ресурсов, часть методик применима лишь в «кризисных», «критических» ситуациях, когда сторонам нужно найти решение как можно скорее.

Некоторые техники конфликто разрешения предполагают наличие определенных организационных форм, структур, занимающихся проблемой длительное время, и, соответственно, людей, готовых принимать участие в регулировании конфликта на всех стадиях процесса.

Другие используемые в процессе управления конфликтом методы: оценка затрат и выгод, оценка риска и т.д. — помогают выявить проблемы, но не обязательно облегчают процесс переговоров и способствуют нахождению решения, хотя и создают благоприятные условия для диалога сторон. В силу сложности экологических конфликтов различные техники и методики управления конфликтом следует использовать комплексно.

Изучавшие экологические конфликты ученые Л. Саскайнд и Д. Мадиган¹ классифицировали все процедуры конфликто разрешения в зависимости от степени влияния на процесс и результат сторон переговоров или третьих лиц:

- 1) прямые переговоры (без посредника или фасилитатора);
 - 2) фасилитация диалога по вопросам политики;
 - 3) совместное принятие решений (решение проблем);
 - 4) пассивная (традиционная) медиация;
 - 5) активная медиация или переговоры при посредничестве;
 - 6) необязывающий арбитраж (третейский суд с рекомендательным решением);
 - 7) обязывающий арбитраж (третейский суд);
 - 8) судебное разбирательство.
- Разберем наиболее часто используемые.

3.1. Особенности применения социального и политического насилия в экологических конфликтах

История человечества изобилует примерами применения насилия в конфликтах. На ранних этапах человеческой истории насилие виделось наиболее быстрым и эффективным способом завершения конфликта в свою пользу («нет челове-

¹ *Susskind L., Madigan D. New Approaches to Resolving Disputes in the Public Sector // The Justice System Journal. 1984. No. 9. P. 179–187, 180.*

ка — нет проблемы»). Межгосударственные и общественные отношения строились по принципу «права силы».

В современных исследованиях принято подразделять насилие на прямое (физическое, вооруженное, приводящее к ущербу здоровья и смерти людей), структурное (создание социальных структур, институциональных «рамок», ограничивающих возможности выбора людьми способов поведения и удовлетворения своих интересов и потребностей) и культурное (использование религии, идеологии, языка, науки и технологии для легитимации прямого или структурного насилия, а также для манипуляции сознанием)¹.

Исследователь Р. Никсон дополнил перечень видов насилия таким видами, как «медленное насилие» — процесс постепенного, медленного, незаметного, нарастающего (накапливающего) изменения окружающего мира (в том числе экологической ситуации), своего рода «отложенного разрушения», приводящего к нарастающему по экспоненте негативному воздействию на людей и иные живые организмы². Примеры «медленного насилия» — изменение климата, обезлесивание, повышение кислотности вод океана, накопление токсичных отходов тяжелых металлов, побочные эффекты применения пестицидов и гербицидов. Этот вид насилия может оставаться практически незаметным до тех пор, пока его кумулятивный эффект не станет очевиден, поэтому (в отличие от прямого и структурного насилия) жертвам «медленного насилия» сложно выявить его, выразить протест и принять иные ответные меры. Здесь можно провести аналогию с используемым в течение уже многих лет индийским *Centre for Sciences and Environment* понятием «медленное убийство», применяемым в отношении воздействия автомобильного загрязнения воздуха на жителей мегаполисов в Индии³.

¹ *Galtung J.* Violence, Peace and Peace Research // *Journal of Peace Research*. 1969. No. 6. P. 167–191; *Galtung J.* Cultural Violence // *Journal of Peace Research*. 1990. No. 27. P. 291–305.

² *Nixon R.* *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

³ *Narain S.* *Conflicts of Interest. My Journey through India's Green Movement*. Gurgaon: Viking, 2007.

Р. Никсон ссылается на «отложенное разрушение» и его экологические последствия, но обращает основное внимание на воздействие медленного насилия на малообеспеченные слои населения. В этой связи в научный оборот введено также понятие «экологическое насилие», т. е. насилие по отношению к биофизическому миру¹. Случаи «экоцида» (термин возник после применения химического вещества *Agent Orange* во время войны США во Вьетнаме) — один из примеров². Более того, есть понятие «нецелевой» смерти или «косвенной смерти»³ для описания того, как биоциды (в отличие от инсектицидов) отравляли не только вредных насекомых, но и всех остальных, а также другие живые организмы.

Как указывали Й. Галтунг и Р. Никсон, остается проблема неравенства, поскольку все вышеперечисленные виды насилия неодинаково воздействуют на разные категории людей. Менее обеспеченные и уязвимые группы населения в большей степени испытывают последствия применения насилия.

Разные виды насилия могут применяться в одном и том же конфликте, один вид насилия может переходить в другой.

В современной научной литературе часто встречаются понятия «экологическая безопасность» и «эконасилие», причем природная окружающая среда видится причиной насильственных (вооруженных) конфликтов⁴. Никто пока не доказал, что экологические конфликты — особая форма насилия. В основном изучаются военные конфликты, вызванные недостатком или деградацией природных благ (ресурсов).

¹ *Watts M.* Petro-violence: Community, Extraction, and Political Ecology of a Mythic Commodity // *Violent environments* / Eds.: N. Peluso, M. Watts. Ithaca: Cornell University Press, 2001. P. 189–212.

² *Zierler D.* The Invention of Ecocide: Agent Orange, Vietnam, and the Scientists Who Changed the Way We Think about the Environment. Georgia: University of Georgia Press, 2011.

³ *Carson R.* Silent Spring. New Jersey: Penguin, 1962.

⁴ *Barnett J.* Destabilizing the Environment-Conflict Thesis // *Review of International Studies*. 2000. No. 26. P. 271–288.

Признаки видов насилия (по версии EJAtlas)¹

Вид насилия	Определение	Признаки
Прямое насилие	Локализованное во времени и пространстве жестокое и видимое действие	Убийства, репрессии, принуждение, угрозы, психологическое воздействие
Структурное насилие	Социальные структуры, негативно воздействующие на благополучие (особенно уязвимых категорий населения), как результат социального неравенства и неэффективности институтов	Решения судебных органов, уголовное преследование экологических активистов, неэффективность институтов
Культурное насилие	Использование религии, идеологии, языка, науки и технологии для легитимации прямого или структурного насилия, а также для манипуляции сознанием	Снижение уровня участия со стороны традиционно дискриминируемых групп населения (коренные народы и др.)
«Медленное» насилие	Постепенное, медленное, незаметное, нарастающее (накапливающееся) изменение окружающего мира	Подверженность неизвестным и неопределенным комплексным рискам; смерти, вызванные «косвенным» воздействием; загрязнение воды, воздуха и почвы
Экологическое насилие	Насилие, направленное на природу	Потеря биоразнообразия, обезлесивание, загрязнение воды, воздуха и почвы

Исследования «экологических источников» вооруженных конфликтов построены на одностороннем рассмотрении причинно-следственных связей, в них «природоцентричный» подход объединяется с «антропоцентричным», которые, по

¹Navas G., Mingorria S., Aguilar-González B. Violence in Environmental Conflicts: The Need for a Multidimensional Approach // Sustainability Science. 2018. Vol. 13. No. 4: https://www.researchgate.net/publication/323941800_Violence_in_environmental_conflicts_the_need_for_a_multidimensional_approach (date accessed: 15.11.2019).

идее, разные. Также в исследованиях не рассматривается, как социальные акторы способствуют изменению окружающей среды и ее деградации, как воспринимают их и как «справляются» с ними.

Вызванные недостатком или деградацией природных благ вооруженные конфликты могут быть собственно конфликтами за дефицитные природные ресурсы, конфликтами групповой идентичности и восстаниями в контексте относительной депривации низкостатусных групп.

Работающие в рамках швейцарского проекта *Environment and Conflicts Project (ENCOP)*¹ исследователи рассматривают семь видов экологических конфликтов: этнополитические, конфликты центра и периферии, региональные миграционные (переселение), трансграничные миграционные, вызванные демографическими процессами, международные водные (речные), а также международные конфликты, связанные с неокOLONиальной эксплуатацией ресурсов.

Конфликты возникают и развиваются на основе придаваемых событиям и действиям других смыслов и интерпретаций². Дискурс вокруг экологических причин насилия воспроизводит так называемые «экологические ортодоксии»³.

Более корректным представляется говорить о насильственных природноресурсных конфликтах, не отождествляя их с экологическими.

Управление экологическими конфликтами с помощью насилия широко применялось и применяется, к примеру в Центральной Америке⁴, по отношению к активистам эколо-

¹ <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/series.html/235>

² Lederach J.P. *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1995.

³ «Экологические ортодоксии — общепринятые объяснения экологических проблем, широко признанные, не критикуемые и ставшие «устоявшимся представлением» в политике или науке, хотя в реальности они спорны и часто некорректны, или имеют дискуссионный характер» (Forsyth T. *Critical Political Ecology: the Politics of Environmental Science*. London and New York: Routledge, 2003. P. 24).

⁴ Navas G., Mingorría S., Aguilar B. *Violence in Environmental Conflicts: The Need for a Multidimensional Approach* // *Sustainability Science*. 2018. Vol. 13. No. 4: https://www.researchgate.net/publication/323941800_Violence_in_en

гических организаций и гражданам, протестовавшим и протестующим против нанесения ущерба окружающей среде¹.

По статистике международной правоохранительной организации *Global Witness*, ведущей свою работу с 1993 г., только в 2015 г. в мире каждую неделю от насильственных действий погибали 3 «защитника природы» (активисты экологических организаций, гражданских движений и др.)². В большинстве случаев преступники не были найдены или не понесли наказания.

На сегодняшний день существует база данных об экологических конфликтах — *Environmental Justice Atlas* (<http://www.ejatlas.org>), классифицирующая конфликты по следующим основным категориям: ядерная энергетика, добыча руды, управление водными ресурсами, землепользование и биоресурсы, горючие ископаемые и изменение климата, инфраструктура и строительство, управление отходами, биоразнообразие, туризм, промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство.

В отношении применения насилия для управления экологическими конфликтами можно утверждать, что с течением времени издержки и ущерб от применения насилия превышают выгоды его использования, особенно в долгосрочной пер-

environmental_conflicts_the_need_for_a_multidimensional_approach (date accessed: 15.11.2019).

¹ *Edelman M., Leon A.* Cycles of Land Grabbing in Central America: An Argument for History and a Case Study in the Bajo Aguán, Honduras // *Third World Quarterly*. 2013. No. 34. P. 1697–1722 (<https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843848>); *Aguilar-Stoen M.* Staying the Same: Transnational Elites, Mining and Environmental Governance in Guatemala // *Environmental politics in Latin America: elite dynamics, the left tide and sustainable development* / Eds.: B. Bull, M. Aguilar Stoen. London: Routledge Studies in Sustainable Development, 2015. P. 131–149; *Mingorria S.* Violence and visibility in oil palm and sugarcane conflicts: the case of Polochic Valley, Guatemala // *Journal of Peasant Studies*. 2018. Vol. 45. Issue 7. P. 1314–1340 (<https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1293046>); *Rasch E.* Citizens, Criminalization and Violence in Natural Resource Conflicts in Latin America // *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea De Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. 2017. No. 103. P. 131–142.

² *Global Witness* (2016) *On Dangerous Ground*. London <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground/> (date accessed: 15.11.2019).

спективе. Подчиненная чужой воле силой (недобровольно) сторона считает такое завершение конфликта несправедливым и будет при первой же возможности стремиться оказать скрытое или открытое сопротивление, отомстить и пересмотреть исход конфликта. Чтобы сохранять свое доминирующее положение, победителю приходится постоянно расходовать свои ресурсы. Завершение конфликта может быть достигнуто при условии уничтожения слабой стороны, но и в этом случае исход противоборства может быть для «победителя» сопряжен с прямыми или косвенными потерями в будущем.

3.2. Политико-правовое регулирование экологических конфликтов (суд и арбитраж)

Человечество выработало различные ненасильственные методы управления конфликтами. Обычно эти методы и процедуры закрепляются в различных нормативных актах и используются созданными для их применения институтами. В США, например, до недавнего времени в обыденном сознании не допускалась даже возможность «неформального» урегулирования спора, обращение в суд считалось само собой разумеющимся. Соответственно, судебная ветвь власти была основным участником / инструментом управления конфликтами (включая экологические). Роль органов законодательной и исполнительной власти была не столь очевидна и заметна. Для всех трех ветвей власти существуют отработанные процедуры и порядок проведения слушаний, изучения относящейся к конфликту информации и принятия обязательного для исполнения сторонами решения.

Наиболее распространенный политико-правовой способ управления экологическими конфликтами — обращение в суд. Судебные органы, будучи одной из ветвей государственной власти, опираются на систему права, и их решения воспринимаются большинством людей как легитимные. К тому же в большинстве государств существует широкий набор средств, позволяющих добиться исполнения судебного решения всеми сторонами. В то же время, как показывает практика, в довольно-таки сложных экологических конфликтах суд

не всегда может в полной мере учесть все обстоятельства дела, «справедливость» решения может оспариваться проигравшей стороной, да и существующее законодательство не охватывает всех возможных случаев и обстоятельств. К тому же решение принимается судом в пользу какой-либо одной стороны, заведомо вызывая несогласие проигравших, стремление затягивать выполнение решения суда, оспорить его в вышестоящей инстанции либо продолжать отстаивать собственные интересы иными способами. Стороны судебного разбирательства, как правило, не влияют на результат, решение принимается «за них», а не ими самими. Судебное разбирательство может длиться месяцами, а то и годами, сопровождаться значительными издержками для всех вовлеченных в него сторон, при этом состояние окружающей среды может стремительно ухудшаться.

Примерно похожим образом обстоят дела в случае регулирования экологических конфликтов посредством арбитража. Основное отличие от суда в этом случае — возможность сторон влиять на выбор арбитра и обязательство сторон выполнять принятое решение, да и то лишь тогда, когда арбитраж происходит по добровольному согласию сторон. В случае обязательного арбитража процедура рассмотрения дела практически такая же, как в суде.

Обычно управление экологическими конфликтами с помощью суда зависит от установленных государственными органами процедур и подзаконных актов. Большинство законов носят общий характер, т.е. в самом общем плане требуют обеспечивать надлежащее состояние атмосферного воздуха, водных ресурсов и т.д. Но конкретизацией положений закона занимаются административные органы системы исполнительной власти, которые при участии экспертов и, как правило, после проведения общественных слушаний устанавливают нормативы выбросов, процедуры экологической экспертизы, а также ведут мониторинг соблюдения установленных правил (включая выдачу / отзыв разного рода лицензий и разрешений).

Соответственно, экологический конфликт возникает, если появляется опасность нарушения какой-либо нормы экологического законодательства (как правило, подзаконного акта). Примерами могут служить опасения жителей какого-

либо района, что местное предприятие загрязняет воздух или воду вредными выбросами, или беспокойство экологов относительно влияния планируемого строительства автомобильной дороги на дикую природу в округе. Если стороны считают, что неукоснительное следование имеющимся нормативам защитит от вреда окружающую среду, они обратятся к соответствующим административным органам, не стремясь передать дело в суд.

Возникновение экологических конфликтов возможно в ситуациях, когда заинтересованные стороны считают планируемые другими действия потенциально приводящими к нарушению экологических стандартов и норм, либо когда сами нормы и стандарты воспринимаются как неадекватные ситуации (слишком жесткие, например) или возникает сомнение в их адекватном применении. Конфликты также возникают, когда государственный орган, выполняя возложенную на него функцию, должен устанавливать новые стандарты и ограничения, издавать новые подзаконные акты, интерпретируя законы. Эта процедура может быть осложнена судебными исками, подаваемыми потенциально заинтересованными сторонами, которых затрагивают новые нормы.

Часто несогласие и конфликт возникают при отсутствии ясной юридической основы определения «правоты» той или иной стороны. В каждый момент времени законы фиксируют состояние общественного сознания, его ценности и приоритеты, а когда ценности общества меняются и особенно когда в обществе заметен «раскол» между сторонниками различных ценностей или разных взглядов на одну и ту же проблему, требуется использовать механизмы «выявления воли народа», т.е. изменение существующего или принятие нового закона, что является прерогативой представительной (законодательной) власти. Например, в 1960-е гг. в США ученые собрали неопровержимые доказательства пагубного влияния промышленного загрязнения атмосферного воздуха и воды на здоровье людей и биоразнообразии, после чего были приняты соответствующие законы, ставшие основой современного экологического права США.

Поскольку процедуры судебного разбирательства детально регулируются законами и иными правовыми нормами,

которые в свою очередь могут иметь узкоспециализированный, технический характер, быть непонятными для непрофессионалов, стороны конфликта обычно обращаются к помощи юристов для ведения дела. Участие профессиональных юристов имеет несомненные достоинства. Оно с большей вероятностью гарантирует, что процесс будет идти должным образом и достаточно продуктивно. Другими достоинствами участия профессиональных юристов является их способность ознакомить клиентов с потенциальными рисками и возможностями, связанными с процессом и содержанием дела; возможное предшествующее знакомство с работниками конкретного судебного органа, экспертами и другими вовлеченными в процесс специалистами; навыки выступления в суде и ведения переговоров (опроса свидетелей), а также способность избавить клиента от неприятного общения с оппонентами (и иными участниками процесса).

Привлечение профессиональных юристов сопряжено не только с финансовыми затратами. У адвоката могут быть собственные интересы, не совпадающие полностью с интересами клиента. В случае оплаты по результату адвокат может побуждать клиента согласиться на меньшую сумму компенсации ущерба, чтобы быстрее «закрыть» дело и получить свой гонорар. В случае повременной оплаты у адвоката нет стимула к быстрому разрешению спора, что может быть важно для клиента. К тому же информационное взаимодействие клиента и его юриста не свободно от искажений и недопонимания. Конечно, можно смягчать эти проблемы, но вряд ли удастся избавиться от них полностью.

Суд может обязать стороны раскрыть относящуюся к делу информацию, которую они не стали бы добровольно обнародовать в ходе переговоров или медиации. Но даже суд не может заставить стороны делиться всей имеющейся информацией, которая потенциально могла бы помочь принятию наиболее благоприятного для всех сторон решения. К примеру, стороны могут так никогда и не узнать о реальных интересах и приоритетах друг друга, а также о дополнительных ресурсах и благах, которые они могли бы предложить друг другу в плане «обмена». (Опытный же медиатор старается

расширить «информационное поле» переговоров насколько это возможно.)

Судебное разбирательство обычно носит «обезличенный» характер, что приводит к эскалации конфликта в ходе процесса, поскольку судебная тяжба по определению предполагает состязательность, противостояние. Каждая сторона стремится максимально убедительно обосновать свои требования (представляя их как единственно правильные и справедливые) и опровергнуть аргументы оппонентов (изображаемые как необоснованные, несправедливые). Точки зрения сторон становятся диаметрально противоположными. Многие судебные процессы при этом напоминают дебаты, в ходе которых стороны даже не пытаются понять позицию другой стороны или найти точки соприкосновения. Решение суда, как правило, не способствует улучшению отношений сторон после конфликта.

Относительная «открытость» (гласность) судебного разбирательства воспринимается как достоинство теми, кто желает ознакомить со своей позицией как можно большее число людей. Истец старается привлечь внимание общественности на действия ответчика, а также «подать сигнал» другим потенциальным оппонентам. Ответчику может быть важно публичное снятие несправедливых обвинений и защита репутации. Но нередко стороны не хотели бы афишировать, выставлять напоказ имеющиеся распри, «грязное белье» прошлых отношений и т.д. Когда одна сторона стремится к максимальной открытости (публичности), а второй требуется минимальная огласка, судебное разбирательство в большей степени будет выгодно первой стороне.

После исчерпания возможностей обжалования решение суда становится окончательным и обязательным для исполнения сторонами, и механизмы, обязывающие исполнять решения суда, могут быть затратными в плане времени и финансовых вложений. Для всех сторон спора лучше добровольно исполнить решение суда.

Можно задаться философским вопросом, является ли конфликт разрешенным, если решение суда, по сути, «навязано» одной из сторон, противоречит ее интересам и представлениям о справедливости. Конфликт можно считать уре-

гулированным в части тех проблем, по которым вынесено не подлежащее пересмотру судебное решение. По остальным же вопросам (в том числе неюридическим) конфликт может продолжаться в дальнейшем. (В подобных случаях медиация и переговоры станут оптимальным способом конфликто-разрешения.)

Наличие закрепленных в законе общеизвестных и регулирующих судебное рассмотрение конфликта норм защищает стороны от произвольного и непредсказуемого исхода судебного процесса. Стороны спора в суде, как правило, согласны с применяемыми к их делу нормами.

Высокая степень ясности норм помогает сторонам оценить перспективы разрешения конфликта с помощью суда, предвидеть спектр возможных вариантов исхода дела и соответствующих рисков, а также придает уверенность в справедливом рассмотрении представленных каждой стороной аргументов (если все считают действующие законы справедливыми).

В странах с прецедентным правом принимаемые судами решения становятся ориентирами и критериями принятия решений в последующих аналогичных спорах, тем более что все эти решения записываются и публикуются. Суды руководствуются ранее принятыми решениями, когда новое дело касается сходных фактов, отношений и проблем.

Возможность создать благоприятный прецедент на будущее — еще одна привлекательная черта судебного разбирательства. Хотя при этом, конечно, также есть риск создания неблагоприятного прецедента в случае проигрыша.

Юристы часто подчеркивают, что, по их мнению, судебное разбирательство является наилучшим способом разрешения конфликтов, поскольку приводит к наиболее справедливым решениям, лучше защищает слабую сторону спора и служит средством развития и выражения фундаментальных ценностей общества. Суды создают нормы, поддерживающие социальную стабильность.

По мнению юристов, консенсусные процедуры, переговоры и медиация способствуют достижению сиюминутного согласия, краткосрочного урегулирования в ущерб справедливости и долгосрочной стабильности, поэтому не следует увлекаться альтернативными методами разрешения споров.

Юристы с энтузиазмом поддерживают (небесспорную) идею судебного решения многих важных затрагивающих моральную сферу общественных вопросов (например, разрешение или запрет однополых браков, абортов, эвтаназии и т.д.), включая крупные экологические проблемы.

При каких условиях судебное разбирательство «лучше» других методов конфликто разрешения?

Конечно, при выборе способа конфликто разрешения надо соотносить его с желаемой целью. Судебное разбирательство может быть оптимально в следующих обстоятельствах¹.

В отсутствие у одной (или у всех) из сторон конфликта желания (или явное нежелание, демонстративный отказ) сотрудничать, общаться, вести переговоры и совместно искать решение проблем — судебного решения не избежать, и такая перспектива может побудить несговорчивую сторону сесть за стол переговоров до вынесения вердикта судом. То же можно сказать о конфликтах по поводу однократного взаимодействия сторон, не планирующих сотрудничать и поддерживать отношения в будущем.

Альтернатива переговорам. Если в ходе начавшихся переговоров трудно добиться ожидаемого результата или уступок другой стороны, необходимой может стать подача иска в суд, создающая, с одной стороны, альтернативу переговорному решению, а с другой — свидетельствующая об уверенности в правоте своих требований и готовности их доказывать.

Репутационные последствия. Если против стороны выдвигается множество требований (претензий), полезным может оказаться обращение в суд, что может создать репутацию твердого оппонента и удержать другие стоны от наращивания требований или новых претензий.

Стремление к открытости (публичности). Судебное разбирательство обычно проходит в открытом режиме, и крупные, «громкие» судебные процессы привлекают общественное (и прессы) внимание. Альтернативные методы конфликто разрешения характеризуются меньшей открытостью (вплоть до строгой конфиденциальности). Если одна из сторон стремится

¹The Handbook of Dispute Resolution / Eds.: M.L. Moffitt, R.C. Bordone. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2005. P. 352.

ся к максимальной публичности и открытости, судебное разбирательство лучше всего подходит для этих целей.

Создание прецедента. Если необходимо утвердить норму (правило), распространяющуюся в обязательном порядке на всех в дальнейшем, но в силу политических, экономических и иных факторов сделать это через законодательные органы нельзя, попытка создать судебный прецедент может оказаться лучшим вариантом действий. Конечно, это сопряжено с риском создания крайне неблагоприятного для истца прецедента.

В зависимости от типа судебной системы разбирательство экологических споров¹ может осуществляться судами общей юрисдикции, административными судами или судами по гражданским делам. В процессе глобализации экологического права, поддерживаемой создаваемыми международными конвенциями, судебное разбирательство экологических споров становится все более распространенным в мире. В законодательстве большинства стран закреплены различные экологические права, а также право на возмещение экологического ущерба.

Одной из целей судебного разбирательства экологических споров является собственно их разрешение (точнее будет сказать, решение определяется судом), что составляет основную функцию судебных органов. Разрешение спора судом сводится к применению норм закона, а не к примирению интересов сторон и сохранению их отношений в перспективе.

Другая цель судебного разбирательства — обеспечение соблюдения законности. Суд гарантирует применение и исполнение законодательно закрепленных норм, тем самым способствуя стабильности общественного порядка и легитимности власти. Можно рассматривать функцию суда по разрешению конфликтов отдельно от функций общественного контроля и нормотворчества.

Еще одна функция судебного разбирательства экологических споров — обеспечение экологических прав и экологической справедливости, например возмещение экологического ущерба.

¹Здесь и далее понятия «спор» и «конфликт» используются как тождественные (взаимозаменяемые).

В более широком политическом контексте судебное разбирательство экологических споров может стать своего рода «катализатором» разработки политики или политических изменений, способствующих восстановлению и обеспечению экологической справедливости.

С позиций предъявителей претензий судебное разбирательство экологических споров обеспечивает механизм реализации прав (на благоприятную для здоровья окружающую среду, возмещение ущерба) и разрешения споров, а также защиты интересов всего общества в целом.

Оценка эффективности судебного разбирательства экологических споров может проходить с использованием нескольких критериев: право предъявителей претензий на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; обеспечение экологической справедливости и защиты общественных интересов; объективность, беспристрастность и точность применения экологического права в суде.

Для успешного урегулирования экологических споров с помощью суда необходим ряд условий.

Во-первых, должен быть обеспечен доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Имеющиеся в ряде стран процедуры представительства в суде по экологическим вопросам несовершенны, традиционно право на иск (процессуальная правоспособность) признается лишь за интересами частного порядка, т.е. обратиться суд можно, только если затронуты личные права или интересы. Представляющие «общий» интерес экологические проблемы выходят за рамки частных прав и интересов, остаются не представленными в правовой системе.

Изменение традиционных норм процессуальной правоспособности стало результатом бурных дискуссий после выхода книги Дональда Стоуна «Должно ли у деревьев быть право на иск?» (*Should trees have standing?*)¹. Понятие «экологического права на иск» критиковалось как не имеющее четких рамок, нереалистичное и потенциально нерациональное, контрпродуктивное. В США, например, уже давно экологические ор-

¹Stone C.D. *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*. Los Altos, California: William Kaufman, 1974.

ганизации могут подавать иски для защиты «экологических интересов», также как в Австралии и в Европейском Союзе.

Второе условие — «сильное» экологическое законодательство.

Третье — наличие необходимых институциональных ресурсов.

Четвертое — юридический и экологический активизм, активная позиция судебных органов и деятельность природоохранных некоммерческих организаций.

Пятое — реальная независимость (от исполнительной власти) и беспристрастность судебных органов.

Шестое — способность судебных органов выполнять политические функции одной из ветвей власти, выйти за рамки решений по индивидуальным делам и обратиться к более масштабным проблемам социальной политики и обеспечения экологической устойчивости.

Седьмое условие — эффективная реализация принимаемых судебных решений, зависящая от честности и добросовестности государственных служащих, в чьи обязанности это входит, и наличия у них соответствующих ресурсов.

Восьмое условие — социальный контекст. В идеале культурные традиции и ценности должны способствовать исполнению государственных законов и знанию гражданами своих прав. С политической точки зрения верховенство права должно не только провозглашаться в идеологии, но и отражаться в структурном разделении ветвей власти. Экономические интересы основных групп общества также призваны поддерживать стабильность правовой системы и ее функционирование.

Эффективность судебного разбирательства экологических споров будет зависеть в определенной мере от широкого социального и правового контекста, включая характер взаимодействия исполнительной и судебной ветвей власти, а также от степени реализации принципов верховенства права.

Критики указывают на то, что многие аспекты экологического судопроизводства неэффективны. Действительно, суд обращает внимание на права субъектов и на допущенные кем-либо нарушения правовых норм, не обсуждая никаких альтернативных вариантов действий и тем более не обсуждая «цену вопроса». Суд выносит решение по конкретному

делу, причем только тогда, когда есть истец, заявляющий о своих правах или допущенных кем-либо нарушениях, причем не факт, что в иске отражены интересы всех затронутых ситуацией сторон: частные случаи могут не отражать общих тенденций и проблем. Сам по природе своей состязательный характер судебного процесса требует от сторон отстаивания зачастую противоположных позиций, не допуская компромисса, что может дезориентировать суд относительно интересов общества. Наконец, фокусируя внимание на правах и обязанностях, а не на альтернативах, судьи основывают решение на «предшествовавших фактах», прошлом поведении сторон, а не на последствиях, т.е. на влиянии принимаемого судом решения на поведение сторон в будущем. Сама идея планирования будущего противоречит природе судопроизводства.

Многие черты процесса управления конфликтом с помощью суда являются одновременно потенциальными достоинствами и недостатками в сравнении с другими методами конфликто разрешения. В этой связи сложно однозначно отнести какую-либо характеристику судебного разрешения конфликта к достоинствам или недостаткам. Более логично, на наш взгляд, рассмотреть каждую из характеристик в плане ее позитивных возможностей и ограничений.

Судебное разбирательство так или иначе обеспечивает урегулирование (или даже разрешение) конфликта при условии, что иск признан обоснованным и судебный процесс проведен надлежащим образом.

По сравнению с переговорами, медиацией, и даже арбитражем, судебное разбирательство в высшей степени структурированный и формализованный процесс (с точки зрения процедуры). Имеющиеся писанные правила регламентируют чуть ли не каждый шаг, каждое действие спорящих сторон и судей в процессе с момента подачи иска до момента окончания исполнения решения суда. Преимуществом здесь можно считать отсутствие неопределенности и практически абсолютную предсказуемость процедурных аспектов. Стороны конфликта хорошо представляют себе последовательность этапов судебного разбирательства, примерные сроки выполнения тех или иных судебных действий.

Упор судебного разбирательства на процедуру, строгое соблюдение формальностей, возможность обжалования неблагоприятного решения и некоторые другие черты делают судебное разбирательство долгим и «неповоротливым». Сторонники альтернативных методов конфликто разрешения часто заявляют, что судебное разбирательство занимает больше времени и является более дорогостоящим, чем другие методы. Возможно, это справедливо, если сравнивать его с процедурой медиации. Процедура арбитража (в зависимости от сферы применения) может быть столь же сложной и затянутой, необязательно менее затратной в плане времени и средств.

Некоторые стороны конфликта могут сознательно предпочесть дорогостоящий и длительный судебный процесс, если для них не имеет значения фактор времени и они могут позволить себе большие расходы. Они могут также рассчитывать на то, что их оппоненты «сдадутся» и пойдут на «мировую» на менее выгодных для себя условиях, чем могли бы получить, доведя судебный процесс до завершения.

Именно в силу «зарегламентированности» судебного процесса стороны часто пытаются использовать разные тактические приемы для затягивания процесса или принуждения своих соперников нести дополнительные расходы. Конечно, судья может распознать и пресечь подобные «уловки», наложив штраф на использующую их сторону, но судам сложно отслеживать такого рода поведение и однозначно квалифицировать его как нарушение.

Конфликтная природа традиционного экологического судопроизводства приводит к тому, что стороны конфликта не приходят к согласию даже после вынесения судебного решения по урегулированию спора. «Проигравшие» могут подавать апелляцию в вышестоящие судебные инстанции либо всячески затягивать исполнение решения суда. Большинство судебных решений носит, по сути, временный характер, в них заложены новые потенциальные конфликты.

Согласно распространенной точке зрения, административные процедуры скорее вызывают конфликты, чем разрешают их. Возможность административных органов «регулировать регуляторов» и легитимация административного квазизаконотворческого процесса «утяжеляют» процедуру управления

конфликтами, они затратны по времени и громоздки. Административные органы все более бюрократизируются, что ведет к нерешительности, затягиванию процесса принятия решений или тупиковым ситуациям.

Все эти проблемы традиционных формальных процессов регулирования конфликтов дали импульс к появлению и развитию альтернативных методов, применяемых при разрешении экологических и иных конфликтов в сфере публичной (государственной) политики.

Судебное разбирательство экологических конфликтов и споров для юристов — прибыльное дело. Число таких споров и конфликтов достаточно велико, каждое дело является сложным и требует значительных усилий. Как правило, надо собрать большой массив информации (фактов), опросить множество экспертов (свидетелей), в результате чего на свет появляются тысячи страниц документов и внушительные счета за услуги юристов.

Вот лишь некоторые проблемы судебного разбирательства как способа разрешения экологических конфликтов¹.

Большинство судей не имеют профессиональной подготовки в природоохранной сфере, поэтому не понимают сложностей экологических технологий и тонкостей экологических конфликтов. Слушания в суде отнимают непомерно много времени. Гражданские дела, связанные с нарушениями экологического законодательства, зачастую надолго оседают в судах. Обвиняемые в нарушении экологических норм не испытывают радости от открытого признания собственных ошибок. Традиционные методы оценки риска и финансового размера дела не всегда применимы в данных ситуациях.

Несмотря на детальную проработку правовых норм, современное законодательство не может учесть всех возможных действий людей. В каждом конкретном случае суд ищет норму права (либо ссылается на прецедент), наиболее подходящую к рассматриваемой ситуации, не принимая во внимание уникальные особенности конфликта.

¹Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions / Eds.: A.L. MacNaughton, Jay G. Martin. Chicago: American Bar Association, 2002. P. 43.

Не исключено, что суд может оказаться в сложной ситуации в силу юридических коллизий — противоречия между двумя или более действующими нормативными актами, либо в силу наличия лакун и «зацепок», позволяющих одной из сторон конфликта обратить их в свою пользу.

Значительная часть населения с недоверием относится к судебным инстанциям и судебным процедурам, не считает решения судов легитимными в силу коррупции и иных причин.

В культуре ряда стран (и Россия не исключение) принятое судом в полном соответствии с законом решение может не восприниматься как справедливое, жизнь «по закону» противопоставляется жизни «по совести».

Наиболее серьезный недостаток управления конфликтом с помощью суда — невозможность принятия решения, с которым были бы согласны все стороны конфликта («победитель — только один»), поскольку сами стороны не влияют на результат рассмотрения дела. Бывает, что все стороны остаются недовольны решением суда, пытаются оспорить его в вышестоящих инстанциях либо затянуть исполнение вынесенного решения (если нельзя вообще этого избежать).

Именно в силу вышеперечисленных причин участники экологических конфликтов все больше и больше склоняются к разрешению имеющихся между ними разногласий с помощью медиации¹, обязывающего или необязывающего арбитража² или сочетания медиации и арбитража, а не обращения в суд, поскольку медиация и необязывающий арбитраж (или их со-

¹ В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступившим в силу с 1 января 2011 г., «медиация — способ урегулирования споров при содействии медиатора (независимое физическое лицо, независимые физические лица, привлекаемые сторонами в качестве посредников в урегулировании спора для содействия в выработке сторонами решения по существу спора) на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения», т.е. это переговоры с участием медиатора (посредника).

² В настоящем исследовании под арбитражем понимается способ внесудебного урегулирования конфликта, при котором стороны конфликта добровольно доверяют беспристрастной «третьей стороне» (лицу или группе лиц, либо органу) принятие окончательного решения, которое стороны обязуются исполнить.

четание) позволяют прийти к консенсусу и выработать взаимоприемлемое решение с учетом интересов всех сторон спора.

Некоторые участники экологических конфликтов отдают предпочтение арбитражу по следующим причинам.

Одним из критериев выбора арбитра является его компетентность в экологических вопросах в целом и проблемах конкретного экологического конфликта в частности. В прошлом арбитр мог работать в экологической сфере в качестве инженера, консультанта, юриста, государственного служащего и т.п.

В ряде стран закон предусматривает обязательный арбитраж экологических конфликтов, а также обязательное исполнение решения арбитра, что иногда побуждает стороны к переговорам и нахождению согласованного решения до процедуры арбитража, которая начинается практически автоматически, если сторонам не удалось договориться между собой.

Необязывающий арбитраж позволяет получить юридически исполнимое решение экологических конфликтов, но при этом стороны могут влиять на выбор арбитра, на правила регламента (порядок) организации процесса, могут сами определить, насколько обязательным будет решение, подлежит ли оно пересмотру или нет, т.е. стороны контролируют процесс.

К помощи арбитра могут прибегнуть стороны экологических конфликтов, не сумевшие разрешить свой спор посредством переговоров и медиации.

Процедура арбитража относительно проста. Она очень похожа на судебное слушание, в котором стороны поочередно представляют свои аргументы и доказательства правоты. Арбитру может понадобиться определенное время для вынесения решения.

У арбитров широкие предоставляемые сторонами полномочия в организации процесса. Конечно, при этом должны соблюдаться все действующие законы. Экологические конфликты могут быть разрешены с помощью арбитража достаточно оперативно, что обычно и происходит на практике. Суды почти всегда признают результаты арбитража. Стороны в арбитраже сами договариваются о степени конфиденциальности процесса.

Одной из основных общих черт судебного разбирательства и арбитража является то, что характер процесса и исход раз-

решения конфликта находится в руках «третьей стороны», а не самих сторон конфликта.

Достоинством суда и арбитража можно считать отсутствие необходимости вести прямые переговоры между собой, сотрудничать или еще каким-либо образом коммуницировать. Независимая «третья» сторона рассматривает суть конфликта и принимает обязательное для сторон решение, даже если эти стороны не проявляют желания сотрудничать. Когда одна из сторон не хочет иметь дела с другими, суд и арбитраж дают возможность удовлетворить законные претензии другой стороны (сторон). Хотя, конечно, истец (как и ответчик) может быть разочарован решением суда. Ключевые решения по процедурным вопросам также принимает суд или арбитр. Например, суд может обязать сторону раскрыть информацию, которую она не хотела бы обнародовать, назначить дату слушаний на неудобное для какой-либо из сторон время. Но вместе с тем достоинством суда и арбитража можно считать обязательный характер принятого ими решения.

Достоинством суда и арбитража можно также считать возможность обязать кого-либо отвечать на претензии других. В отличие от медиации или арбитража судебное разбирательство проходит вне зависимости от желания той или иной стороны участвовать в нем. Стороны, в ином случае склонные игнорировать предъявляемые им претензии, должны защищаться в суде или быть готовыми к любым последствиям в случае отсутствия на слушаниях.

Бывает, что, начавшись, судебное разбирательство начинает жить «собственной жизнью». Ответчик может убедить суд, что ответственность потенциально лежит на ком-то другом, не участвующая в процессе сторона может убедить суд, что дело затрагивает ее жизненные интересы и что она должна быть стороной спора. Участвующие в иных процессах конфликто разрешения стороны в целом имеют больше возможностей влиять на вовлечение в процесс новых участников, поэтому многие предпочитают прибегать к альтернативным методам разрешения конфликтов.

Можно не обращать внимания на экологические конфликты и ждать, пока людям надоеет «сражаться» и тратить время и силы на изматывающие судебные процессы. Со временем,

возможно, участники конфликтов смирятся с решениями, принимаемыми назначенными регуляторами, избранными должностными лицами или принятыми в судебном порядке. Опыт последних десятилетий показывает, что это маловероятно. Другой реакцией на возрастающее число экологических конфликтов является попытка заставить существующие институты и механизмы конфликто разрешения работать более эффективно. Если бы рыночные механизмы, процедуры регулирования и механизмы вовлечения общественности в принятие решений работали лучше, до некоторых экологических конфликтов дело бы не дошло. Можно представить ситуацию, когда большой объем государственных средств выделяется на сбор данных, мониторинг состояния окружающей среды, образование и беспристрастное экспертное обеспечение в случае возникновения экологических конфликтов.

Подводя итог сравнительному рассмотрению процесса регулирования экологических конфликтов с помощью суда и

Таблица 6

Препятствия конфликто разрешению и способы их преодоления

Препятствие	Рекомендуемая стратегия	Суть действий по преодолению препятствий
Отсутствие полномочий навязать решение	Медиация	Арбитраж может вызвать сопротивление сторон. Медиация обеспечивает влияние сторон на процесс и на результат конфликто разрешения в отсутствие принимающей решение силы
Плохие взаимоотношения сторон	Медиация или мед-арб	Арбитраж решает спор по сути, медиация позволяет сторонам сохранить отношения
Сложный, многопроблемный конфликт	Медиация или мед-арб	Арбитраж ограничен в возможностях представления проблем. Медиация позволяет совместно их решать
Многосторонний конфликт	Медиация или мед-арб	Арбитраж ограничивается участием основных сторон конфликта, медиация позволяет вовлечь в процесс косвенных участников

арбитража, можно обобщить имеющиеся препятствия конфликторазрешению и способы их преодоления¹.

Контрольные вопросы

1. В чем состоят источники неопределенности, оказывающие воздействие на стратегии управления экологическими конфликтами?
 2. Как можно классифицировать процедуры управления экологическими конфликтами?
 3. Какова типология насильственных методов управления экологическими конфликтами?
 4. В чем достоинства и недостатки управления экологическими конфликтами с помощью суда?
 5. В чем достоинства и недостатки управления экологическими конфликтами с помощью арбитража?
 6. В чем сходства и различия суда и арбитража в управлении экологическими конфликтами?
-

¹The Handbook of Dispute Resolution / Eds.: M.L. Moffitt, R.S. Bordone. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2005. P. 414.

РАЗДЕЛ 4

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ КОНФЛИКТАМИ ПУТЕМ ПЕРЕГОВОРОВ И МЕДИАЦИИ (ПОСРЕДНИЧЕСТВА)

4.1. Принципы и технологии традиционного и альтернативного (взаимовыгодного) подходов к переговорам в управлении экологическими конфликтами

Есть ли альтернатива суду и арбитражу? Возможно ли более эффективно регулировать экологические конфликты, снижая издержки и в большей мере учитывая интересы вовлеченных в конфликт участников?

Понятие «альтернативный» применительно к инструментам и методам регулирования конфликтов само по себе может вводить в заблуждение, приводить к непониманию сути этих новых подходов. Альтернативные методы управления конфликтами не заменяют традиционные методы разрешения споров и принятия решений (парламентские процедуры или суд, например), а являются дополняющими, дающими участникам конфликта возможность выбора, т.е. создающими *альтернативу*. Альтернативные процедуры управления конфликтами могут использоваться *до, параллельно* или *после* того, как начали применяться обычные, традиционные процедуры. Альтернативные методы управления конфликтами никогда не заменят правовой системы (и не направлены на это). Все виды альтернативных процедур направлены на урегулирование споров путем переговоров (прямых или с участием посредника), нахождение на основе компромисса или консенсуса приемлемых для всех вариантов решений. Участие в переговорах добровольное. Процедуры создаются самими участниками переговоров и носят по большей части

неформальный характер, хотя в законе могут быть закреплены основные рамочные требования к медиации (стандарты), которые также закрепляются в документах профессиональных сообществ медиаторов.

Начиная с 1970-х гг., все большее распространение в мире получают такие методы разрешения конфликтов, как посредничество и переговоры, которые становятся надежным способом избежать затяжных судебных тяжб, возникающих, когда стороны «воюют» друг с другом по поводу реального или возможного ущерба окружающей среде. Потенциальные возможности переговоров и посредничества (понимаемых как «добровольные совместные действия вовлеченных в конфликт сторон по изучению и преодолению имеющихся разногласий»¹) привлекают внимание практиков. На сегодняшний день организации и лица, чьим основным занятием является посредничество (медиация), стали органичной составной частью хорошо организованного профессионального сообщества конфликтологов. Развитие этой сферы деятельности носит децентрализованный характер, приводя к появлению существенно разнящихся взглядов на оптимальные способы регулирования конфликтов. Значительное число примеров посредничества в экологических конфликтах не получило достаточно широкой известности и научной оценки.

Мотивация использовать переговоры и посредничество в экологических конфликтах основана, главным образом, на неудовлетворенности традиционными способами регулирования конфликта (прежде всего судебными), изначально нацеленными на результат, при котором есть победители и проигравшие, интересы сторон не всегда принимаются во внимание, в то время как для регулирования экологических конфликтов важны решения, оптимальные как с экономической, так и с экологической точек зрения. К тому же при использовании традиционных способов управления конфликтами стороны «отчуждены» от процесса принятия окончательного решения.

¹ *Cormick G. Mediating Environmental Controversies: Perspectives and First Experience // Earth Law Journal. 1976. No. 215.*

Главным преимуществом переговоров перед судебным разбирательством является возможность сосредоточиться непосредственно на сути проблем, на содержательной стороне конфликта.

В большинстве конфликтов желание сторон использовать переговоры и медиацию зависит от множества факторов, среди которых масштаб и характер проблем, возможный состав участников переговоров, готовность и согласие сторон выполнять достигнутые договоренности.

Когнитивные модели принятия решений применительно к конфликтным ситуациям и переговорам анализировались в работах ряда ученых¹. Они показали, что представления сторон о целях переговоров оказывают серьезное влияние на их взаимодействие с другими участниками конфликта, на выдвигаемые предложения, на восприятие предложений других и т.д. Действительно, сами понятия «конфликт» и «переговоры» задают людям когнитивные фреймы, связанные с выигрышем и проигрышем, в противоположность фрейму совместного решения проблем. В результате основанное на этом фрейме поведение по умолчанию оказывается, как правило, довольно конфронтационным, по крайней мере более конфронтационным, чем это задается самой ситуацией. Типы поведения, вытекающие из столь конфронтационного настроения, включают в себя низкий уровень обмена информацией, нежелание общаться, взаимную подозрительность, стремление видеть в других сторонах «оппонентов», а не коллег, партнеров или просто других граждан.

Медиация и переговоры не отрицают роль, необходимость и важность суда как института конфликто разрешения, они, скорее, могут рассматриваться в качестве «дополнительных», используемых в соответствующих обстоятельствах.

В чем смысл переговоров? Обычно люди не задумываются о том или не замечают того, что мы ведем переговоры практически постоянно, каждый день, обмениваясь с другими

¹*Bazerman M.H., Neale M.A. Negotiating Rationally. New York: The Free Press, 1992; Thompson L. Negotiation Behavior and Outcomes: Empirical Evidence and Theoretical Issues // Psychological Bulletin. 1990. No. 108. P. 515–532.*

людьми (родственниками и друзьями, коллегами, партнерами, клиентами и т.д.) информацией и принимая совместные решения о согласованных действиях в ближайшем или отдаленном будущем.

Желание вступить в переговоры обусловлено наличием у другого человека (стороны) того, что нам нужно (что мы хотим получить — предмет или действие, услуга), отсутствием возможности заставить (приказать, вынудить и т.д.) другую сторону дать (сделать) то, что вам нужно, а также отсутствием «фиксированной цены» (условий) получения желаемого (ее можно менять по договоренности). Переговоры — процесс убеждения, они предполагают добровольное участие сторон, их равноправие и принятие решений самими сторонами.

Как оценить эффективность и успешность принятия решения или переговоров? На наш взгляд, правильнее будет использовать комплексный критерий успешности (эффективности), имеющий три измерения:

1) результат, удовлетворяющий все заинтересованные стороны, отвечающий их интересам, дающий каждому возможность получить нечто большее, чем имелось до (или могло быть без) переговоров, воспринимаемый как справедливое решение и, следовательно, мотивирующий выполнение достигнутых договоренностей;

2) эффективность процесса принятия решения (переговоров), предполагающая оптимальное использование имеющихся ресурсов и возможностей, достижение каждым участником всех потенциальных выгод;

3) сохранение (и, по возможности, укрепление) отношений, предполагающих перспективу сотрудничества в будущем.

Успешные переговоры предполагают результат, удовлетворяющий всех участников. При оценке результата надо прежде всего задаться вопросом: насколько мое положение в целом лучше сейчас, чем было до переговоров или если бы не было переговоров вообще? Не следует сравнивать исход прошедших переговоров с тем, что предполагалось в идеальном, самом лучшем случае. Скорее, сравнивать надо с альтернативами, существовавшими помимо переговоров. Даже если результат проведенных переговоров не самый лучший из возможных, вы все равно получили нечто большее, чем могли получить,

не вступая в переговоры, и поэтому их можно считать успешными. Надо также задаться вопросом: как долго достигнутое соглашение будет соблюдаться всеми? Обычно договоренности соблюдаются до тех пор, пока стороны считают их справедливыми и соответствующими их интересам. Очень часто именно восприятие договоренности в качестве справедливой способствует ее выполнению (стабильности), особенно если переговоры ведутся между сторонами, настроенными на долгосрочное взаимодействие. В случае реальной или кажущейся несправедливости (обмана) обиженная сторона может испытывать желание «отомстить» в будущем.

Эффективность в процессе достижения результатов очень важна, так как нерациональное использование ресурсов и большие затраты времени и сил могут не окупиться полученными результатами. То же самое может быть в случае, когда в результате каждый получает минимум желаемого либо что-то осталось «на столе» переговоров неподделанным. Надо стараться «выжать» максимум из имеющихся возможностей.

Дружественное завершение переговоров — немаловажный фактор, особенно когда стороны «обречены» взаимодействовать друг с другом в будущем (например, соседние государства, этносы, люди, живущие на одной территории).

При принятии решения о проведении переговоров для регулирования конфликта стороны, по сути, выбирают между двумя основными стратегиями: сотрудничеством (интегративной, взаимовыгодной) и соперничеством (дистрибутивной, «позиционным торгом»)¹.

Классическая работа Р. Фишера и У. Юри «Путь к согласию»², посвященная теории взаимовыгодных переговоров, является теоретическим обоснованием основанных на стратегии сотрудничества переговоров в противовес соперничеству и конфронтации.

Основные различия переговорных стратегий сотрудничества и соперничества приведены в нижеследующей таблице.

¹ Lewicki R.J., Saunders D., Minton J. Negotiation. 3rd ed. Burr Ridge, Ill.: McGraw-Hill/Irwin, 1999.

² Фишер Р., Юри У. Путь к согласию, или Переговоры без поражения. М., 1992.

Таблица 7

**Сравнительные характеристики стратегий соперничества
и сотрудничества**

Характеристика	Соперничество	Сотрудничество
Цели сторон	Максимизировать собственную выгоду	Максимизировать общую (взаимную) выгоду
Теоретическая основа	Теория игр, экономической полезности, теория переговоров о коллективном договоре	Теория человеческих отношений, системный подход, коммуникация, совместное решение проблем
Мотивация	Собственный интерес	Общий интерес
Значимость отношений	Минимальна, ориентация на сиюминутную выгоду	Высокая, ориентация на развитие отношений в будущем
Восприятие взаимоотношений	Конфронтационное, конкурентное, соперническое	Сотрудническое, партнерское
Уровень доверия	Ограниченный либо отсутствует	Высокий
Стиль коммуникации	Тактический, контролируемый, выборочный	Открытый
Распространение информации	Осторожное, намеренное	Полностью открытое
Предмет обсуждения	Позиции	Интересы
Обман	Приемлем как неизбежный, обоснован	Неприемлем, не нужен
Нематериальные вопросы	Манипулируются ради собственной выгоды	Открыто обсуждаются
Правила и процедуры	Диктуются структурой конфликта или навязываются	Создаются самими сторонами

Источник: Fisher R., Ury W. Getting to Yes. New York: Houghton Mifflin, 1981; Lewicki R.J., Saunders D., Minton J. Negotiation. Burr Ridge, Ill.: McGraw-Hill Higher Education, 1999.

Похожим образом Р. Сайдэвей изложил противоположные характеристики конфликта и сотрудничества¹.

¹ Sidaway R. Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus. London: Earthscan, 2005.

Долгое время в сознании людей господствовали представления, согласно которым для достижения успеха на переговорах следует проявлять твердость, непреклонность, решительность и напористость, тогда оппонент не выдержит натиска.

Традиционный подход к ведению переговоров предполагал своего рода «эгоизм», стремление каждой стороны «выжать» максимальные выгоды для себя путем изначального завышения требований и последующих неохотных и постепенных уступок, сопровождаемых попытками всячески принизить или опровергнуть доводы других сторон (воспринимаемых в качестве «врагов», «оппонентов», а не партнеров), манипуляцией, сокрытием информации или дезинформацией, а также различными психологическими приемами, призванными вывести оппонента из равновесия, заставить ошибиться и уступить.

В основе подобных рассуждений лежит не всегда верное убеждение, что интересы сторон существенно разнятся, что они противоположны и непримиримы, что переговоры сродни игре с «нулевой суммой». В такой ситуации подготовка к переговорам равносильна подготовке к затяжной войне.

Во многих «классических» учебниках переговорщикам обычно предлагается вначале ужесточить требования, ибо оппонент будет стараться играть на «понижение» (если начать с умеренных требований, то можно в итоге вообще ничего не получить), в ходе переговоров уступать неохотно и постепенно, лишь в ответ на взаимную уступку, чтобы не показаться слабым и стараться сохранить требования максимально приближенными к исходным; ни в коем случае не выражать сочувствия оппоненту и не соглашаться с обоснованием иной позиции (ибо доводы оппонентов направлены на «выжимание» уступок), лучше сохранять «маску» для сокрытия информации и чувств (любое лишнее слово может быть использовано против вас).

Традиционно считалось, что следует заставить оппонентов поверить в неопределенность ваших реальных целей и потребностей, чтобы сохранить свободу маневра и не раскрывать слабостей своей позиции.

Желательно также, по мнению сторонников «традиционного подхода» к переговорам, использовать разнообразные методы психологического давления для выведения оппонентов из равновесия, когда они могут пойти на уступку, отойти

от первоначальных требований, допустить оплошность и лишиться уверенности в своих силах.

Казалось бы, подобные установки господствовали на протяжении почти всей человеческой истории. Но подобный подход, ориентированный на непримиримое соперничество, создает серьезные проблемы, главные из которых — подрыв доверия и отсутствие (недостаток) информации для принятия оптимального решения. Завышение первоначальных требований, стремление воспользоваться слабостью оппонента подрывают доверие сторон друг к другу. Соккрытие информации препятствует выработке оптимального, творческого и максимально выгодного для обеих сторон решения. За кадром остаются многие моменты и нюансы, которые, будучи учтенными, способствовали бы удовлетворению интересов сторон.

Традиционный подход применим лишь в том случае, когда сторонам важен сиюминутный результат, дальнейшие взаимоотношения не имеют значения, когда стороны не рассчитывают взаимодействовать в будущем.

Такой подход с самого начала ведет к подрыву доверия, делает участников переговоров «противниками», не позволяет принять оптимальное решение ввиду ограниченности или неадекватности информации.

Но в реальной жизни стороны (в нашем случае власть, бизнес и гражданское общество) «обречены» на постоянное взаимодействие в долгосрочной перспективе, поэтому нужны новые подходы

Есть ли альтернатива традиционному подходу к переговорам?

В конце 1970-х — начале 1980-х гг. учеными Гарвардского университета был предложен иной подход к переговорам, получивший название взаимовыгодного, основанного на анализе и учете интересов сторон.

Основных принципов альтернативного подхода к переговорам всего пять. Они детально раскрыты в книге Р. Фишера и У. Юри «Путь к согласию, или Переговоры без поражения» (в оригинале «Getting to Yes»)¹.

¹ Фишер Р., Юри У. Путь к согласию, или Переговоры без поражения. М., 1992. Еще один вариант перевода: Фишер Р., Юри У., Паттон Б. Переговоры без поражения. Гарвардский метод. М., 2018.

Суть принципов относительно проста.

1. Готовясь к переговорам, необходимо проанализировать собственную «наилучшую альтернативу обсуждаемому соглашению» (НАОС) и альтернативы других участников. Под альтернативами имеются в виду иные возможности достижения желаемого, существующие независимо от данных переговоров. Стоит задаться вопросом, какие еще имеются способы достижения необходимого результата, если данные переговоры завершатся безрезультатно или не состоятся вовсе.

НАОС — мощное оружие в ваших руках, при хорошей альтернативе вы немногим рискуете в случае провала переговоров, вы будете чувствовать бóльшую уверенность в своих силах.

Определение НАОС требует ряда усилий и времени. Иногда ее трудно оценить из-за неопределенности ситуации, недостатка информации. Поэтому важно собрать максимум возможной информации, провести анализ.

Необходимо проводить различие между НАОС и минимально приемлемым вариантом, который относится к данным конкретным переговорам. Иногда они могут совпадать в количественном выражении. Когда минимальные требования могут быть удовлетворены, возможно соглашение. Минимальные требования косвенно зависят от НАОС: чем лучше НАОС, тем выше минимальные требования.

Улучшать НАОС до начала переговоров (если на это есть время и ресурсы) надо для достижения наилучших возможных результатов переговоров.

2. Ведя переговоры, следует отделять людей, ведущих переговоры, от проблем. Каково бы ни было ваше отношение к личности оппонента, проблема к ней не сводится. Надо уметь работать с самыми «трудными» людьми.

3. В ходе переговоров надо обсуждать интересы сторон (обоснование требований — то, что действительно нужно), а не позиции (сами требования). Зачастую стороны конфликта заходят в тупик, выдвигая заведомо неприемлемые для другой стороны требования, никак их не обосновывая, настаивая на одном-единственном кажущемся им наилучшим способе решения проблемы. Позиции зачастую препятствуют достижению соглашения, так как они не позволяют понять причин подобных требований. Не зная интересов оппонента, невоз-

можно предложить иной, более выгодный всем сторонам конфликта вариант решения проблемы.

Перед началом переговоров стоит подумать о том, чего вы хотите достичь (каковы ваши приоритеты), а также чего стремитесь достичь ваш партнер (оппонент).

Важно использовать время переговоров для выяснения интересов других участников и обоснования собственных.

4. На основе знания интересов (приоритетов) сторон нужно предлагать взаимовыгодные варианты соглашения (обмен приоритетами: отдавайте менее значимое для вас, но значимое для другого, если получаете более значимое для вас). Поскольку успешные переговоры (а с ними и успешное разрешение конфликта) предполагают результат, удовлетворяющий всех участников, целесообразно предлагать к обсуждению максимально возможное число вариантов решения, учитывающих интересы сторон. Если вы знаете интересы оппонента, а он — ваши, если переговоры ведутся по более чем одному вопросу, есть шанс, что вы придете к устраивающему обе стороны решению.

Как показывает практика, обсуждение спорных вопросов наиболее продуктивно в том случае, когда стороны обсуждают единый текст соглашения, при этом каждый имеет возможность вносить предложения, поправки и уточнения.

Часто переговорщики удовлетворяются результатом, лишь ненамного превышающим их минимальные требования, не стремясь двигаться дальше.

Чтобы добиться успеха, надо разделять выдвижение предложений и взятие обязательств. Важно для широты выбора предлагать как можно больше идей, не детализируя их, не прерывать обсуждение, пока не истечет отпущенное время. Можно использовать нейтрального фасилитатора (ведущего) обсуждения.

5. При выборе итогового варианта решения (соглашения) следует использовать объективные критерии (средства оценки, не зависящие от субъективных предпочтений сторон). Использование объективного критерия, с которым согласны все участники переговоров, способствует восприятию результата как справедливого и обоснованного. Никто не должен чувствовать себя обманутым. В качестве объективного критерия

могут быть использованы: эффективность (выгоды), затраты, взаимность, научное (экспертное) суждение, традиции, рынок и т.д.

Иногда стоит согласиться на не самый лучший для вас вариант, но объективно выгодный, что в дальнейшем может стать основой ваших будущих договоренностей.

Предлагаемые принципы – результат многолетней работы Гарвардской программы переговоров. Исследования показали, что традиционному подходу есть альтернатива. Этот новый подход, называемый взаимовыгодными переговорами, начинается с отрицания фундаментальной установки, лежащей в основе традиционного подхода: вы получите желаемое лишь в случае, если лишите оппонента желаемого. Напротив, новый подход основан на убеждении, что размер «пирога» (ресурса, из-за которого ведется борьба) может быть увеличен, при этом обе стороны принимают совместное решение участвовать в действиях по увеличению ресурса.

Сразу надо подчеркнуть, это не стремление «быть приятным» для всех, идти на постоянные уступки. Это значит, что мне легче и проще получить желаемое, если я учту и постараюсь удовлетворить (насколько смогу) ваши интересы с минимальными для меня затратами. Это способ достичь максимума желаемого, не порывая отношений с потенциальным партнером в будущем.

Этот подход (в идеале) призван помочь каждой стороне достичь желаемого результата, не разрушая и не ухудшая отношений с другими сторонами переговоров.

Одним из первых исторических примеров использования принципов взаимовыгодного подхода на переговорах в мировой политике стал «прорыв» на пути урегулирования ближневосточного конфликта, достигнутый руководителями Египта и Израиля при посредничестве президента США на переговорах в Кэмп-Дэвиде в конце 1970-х гг. Как известно, переговоры завершились подписанием межгосударственного соглашения, предусматривавшего возвращение Египту ранее оккупированного Израилем Синайского полуострова в обмен на гарантии демилитаризации данной территории («мир в обмен на землю»).

Взаимовыгодный подход к переговорам обладает большим потенциалом для управления экологическими конфликтами в различных регионах мира, о чем свидетельствует опыт регулирования многочисленных экологических конфликтов в странах Запада, Азии и Африки.

4.2. Применение медиации в управлении экологическими конфликтами

В то время как законодательные, судебные и административные процедуры представляют собой формальные и институционализированные пути регулирования экологических конфликтов, существуют иные, не регулируемые напрямую законом способы разрешения вышеупомянутых конфликтов. Медиация (посредничество) — классическая форма так называемого «альтернативного разрешения конфликтов» (АРК). Кажущиеся новыми, многие способы АРК используются достаточно давно.

В ряде случаев стороны конфликта, в силу неравенства статуса, сил и возможностей, а также культурных особенностей, не готовы идти на прямые двусторонние переговоры. Тогда возможно использование посредников, помогающих наладить коммуникацию сторон, обмен информацией и организовать процесс обсуждения проблемы и принятия самими сторонами решения. Для успешного посредничества необходимо обеспечить равенство сторон в возможности влиять на ход и результат переговоров, посредник должен быть независимым и нейтральным, обладающим достаточными знаниями и навыками ведения посредничества.

Один из известных американских теоретиков и практиков медиации Дж. Сталберг¹ подчеркивает такие характеристики медиации, как (1) необязательность (добровольность) процедуры, при которой (2) беспристрастная, нейтральная сторона приглашается или принимается (3) сторонами спора, чтобы помочь им (4) выявить волнующие их всех проблемы и (5)

¹ *Stulberg J. The Theory and Practice of Mediation: A Reply to Professor Susskind // Vermont Law Review. 1981. No. 6. P. 85–117.*

выработать решения этих проблем, (б) приемлемые для всех заинтересованных сторон.

В качестве минимально необходимых условий медиации называют следующие.

1. Признание всеми сторонами необходимости участия других сторон на равноправной основе (т.е. определенный уровень сотрудничества).

2. Каждая из сторон должна обладать достаточной силой и возможностями влияния (санкций) в отношении других сторон в случае их односторонних действий.

3. Участники переговоров должны взять на себя обязательства от своего имени или от лица представляемых ими организаций, групп интересов выполнять достигнутые в результате переговоров договоренности.

4. У участников переговоров должно быть определенное ощущение неотложности разрешения конфликта¹.

Большинством специалистов признается, что политическое регулирование экологических и иных публичных конфликтов, равно как и в целом «движение» по регулированию конфликтов посредством медиации, исторически имеет три источника: 1) медиация трудовых споров, 2) деятельность по примирению сторон в международных и межрасовых отношениях, а также 3) развитие местного самоуправления².

В ходе взаимодействия между рабочими и администрацией были выработаны процедуры медиации, носившие директивный и упорядоченный характер, применяемые в условиях ограниченного времени, сопряженные с правовыми и административными процедурами в ситуациях, когда стороны спора явно определены и связаны долгосрочными отношениями. Ранние попытки медиации экологических конфликтов основывались на процедурах разрешения трудовых споров.

Цели экологического движения — социальная справедливость — в целом совпадали с целями движения за граждан-

¹ *Cormick G.W.* The Theory and Practice of Environmental Mediation // The Environmental Professional. 1980. No. 2. P. 24–33, 28.

² *Dukes E.F.* Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance. Manchester, UK: Manchester University Press, 1996; *Moore C.W.* The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict. 2nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996.

ские права. Но этих целей сложно достичь, руководствуясь характерными для профсоюзного движения подходами, делающими упор на принципах распределения благ. Да и сами подходы этих движений предполагали конфронтацию, зачастую даже антагонизм, а не сотрудничество и достижение консенсуса. Правда, принципы ненасилия (М. Ганди, Мартин Лютер Кинг) ориентировали на использование переговоров и медиации, особенно в устах менее воинственно настроенных лидеров. Сам характер лидерства в указанных движениях изменился. На смену «профессиональным» организаторам и медиаторам пришла самоорганизация «снизу» по принципу волонтерства, предполагающая также принятие решений (и регулирования конфликтов) самими членами местной общины.

Практики политического регулирования публичных (в том числе экологических) конфликтов последних десятилетий можно разделить на два типа: 1) медиация, т.е. достижение согласия по конкретному вопросу или ряду вопросов, и 2) фасилитация, т.е. обмен мнениями, совместный поиск и анализ информации, способствующий взаимопониманию без достижения соглашения.

Среди вариантов медиации можно выделить ситуативную медиацию (*ad hoc*), переговоры о создании норм и диалог по вопросам разработки политики.

Ситуативная медиация характеризуется «одноразовостью» и вниманием к конкретным обстоятельствам, создание правил (норм) посредством переговоров дополняет традиционное принятие решений уполномоченными органами тем, что проблемы обсуждаются всеми заинтересованными в том или ином правиле сторонами под руководством медиатора. Диалог по вопросам разработки политики проводится для того, чтобы представители власти, бизнеса и гражданского общества обсудили проблемы в формате «круглого стола». Речь не обязательно идет о тех или иных нормах – обсуждаются вопросы, которые предполагают в перспективе политическое решение.

Фасилитация, в противоположность медиации, в меньшей степени нацелена на достижение согласия, она призвана в большей степени развивать способности и навыки диалога, рефлексии, понимания волнующих общество вопросов.

Начало использования медиации в управлении экологическими конфликтами в США относится к первой половине 1970-х гг.

В 1973 г. два медиатора были приглашены губернатором штата Вашингтон, чтобы помочь урегулировать спор вокруг строительства дамбы для предотвращения наводнений¹.

С тех пор урегулирование экологических конфликтов посредством переговоров и медиации набирало силу и на сегодняшний день стало общемировой практикой.

Уже к середине 1980-х гг. профессиональные медиаторы в экологических конфликтах работали в полутора десятках штатов США и в Канаде. Практика работы медиаторов «от случая к случаю» постепенно уступала место постоянной работе на основе утвержденных процедур и все большей институционализации. В законодательство ряда штатов вносились нормы, обязывающие стороны экологических конфликтов и споров использовать возможность прямых переговоров или прибегать к услугам профессиональных медиаторов до обращения в суд.

В тот же период в США появились организации, предлагающие консультативную помощь по регулированию экологических конфликтов, а также специализированные учебные курсы (тренинги), призванные обучать наиболее эффективным методикам регулирования и разрешения экологических конфликтов. Организовывались специализированные конференции, семинары и встречи по этой проблематике.

С помощью медиации разрешаются, главным образом, экологические конфликты, связанные с землепользованием, управлением природными ресурсами и землями общественного пользования, водными ресурсами, энергетикой, качеством атмосферного воздуха, утилизацией токсичных отходов.

Экологический конфликт с участием государственных органов (правительственных учреждений) отличается от спора с участием частных компаний или общественных организаций. Соответственно, медиация таких конфликтов имеет свои отличительные черты.

¹ *Bingham G. Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience. Washington, DC: The Conservation Foundation, 1986. P. xxii.*

В качестве основных отличий можно привести следующие: 1) лица, принимающие решения, редко сами участвуют в переговорах (медиации); 2) цели государственных органов в конфликте отличаются от целей негосударственных участников; 3) госструктуры считают, что выражают интересы всего общества.

Для успешной медиации конфликтов с участием государственных структур можно дать следующие рекомендации: 1) использовать медиатора для полного понимания ситуации и всей доступной информации, прежде чем принимать решение; 2) найти заслуживающего полное доверие медиатора; 3) дать медиатору возможность помочь каждой стороне понять точку зрения оппонентов¹.

Выбор медиатора (посредника) зависит от природы и динамики спора и от характеристик вовлеченных в него сторон. Основным критерием может стать характер препятствующих достижению соглашения обстоятельств (факторов), обуславливающих в одних случаях приглашение профессионального фасилитатора, умеющего налаживать информационное взаимодействие сторон, либо эксперта в предметной области, вызывающей споры, а в других консультанта – бывшего судью, который обрисует возможные последствия судебного разбирательства по делу.

Некоторые медиаторы работают очень успешно, другие – плохо. До недавнего времени не было до конца понятно, от каких действий или характеристик медиатора зависит успех или неудача процесса медиации².

Достаточно обоснованной представляется точка зрения, согласно которой ключевыми факторами успешной медиации становится правильно «поставленная» коммуникация³ (на-

¹ *Ballamingie P., Koller K.* Environmental Conflict / Access to Natural Resources // Encyclopedia of Business and Professional Ethics / Eds.: D.C. Poff, A.C. Michalos. Springer, Cham, 2018. P. 63: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-23514-1>

² *Eisenkopf G., Bächtiger A.* Mediation and Conflict Prevention // Journal of Conflict Resolution. 2013. No. 57. P. 570–597: 10.1177/0022002712448910

³ См., напр.: *Ostrom E.* A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997 // American Political Science Review. 1998. No. 92. P. 1–22;

выки медиатора), а также возможности применения медиатором «санкций»¹ (наказания) по отношению к сторонам спора за неконструктивные действия.

Экологические конфликты отличаются от трудовых споров, поэтому и роль медиаторов в них будет иной.

Наиболее важное отличие разных типов конфликтов — их правовой статус. Если по закону профсоюзы представляют интересы работников, то в случае возникновения трудового конфликта закон требует проведения переговоров между работодателями и профсоюзами.

Экологическим организациям и разного рода объединениям граждан довольно-таки сложно заставить оппонентов вступить с ними в переговоры, а иногда и самим решиться на переговоры.

В трудовых конфликтах медиаторы начинают работать уже после того, как начавшиеся между работодателями и профсоюзами переговоры сталкиваются с трудностями, в то время как в экологических конфликтах медиатор приглашается еще до начала переговоров и берет на себя значительную часть подготовительной работы, организацию переговоров, выработку регламента и повестки дня.

В трудовом конфликте обе стороны (работодатели и работники) объективно заинтересованы в разрешении конфликта, в достижении взаимоприемлемого соглашения, в сохранении отношений и продолжении работы предприятия. Чего нельзя с уверенностью сказать об участниках экологического кон-

Isaac R.M., Walker J.M. Communication and Free-riding Behavior: The Voluntary Contribution Mechanism // *Economic Inquiry*. 1988. Vol. 26. No. 4. P. 585–608; *Brosig J., Weimann J. and Ockenfels A.* The Effect of Communication Media on Cooperation // *German Economic Review*. 2003. Vol. 4. No. 2. P. 217–241; *Brosig J., Weimann J., Yang C.L.* Communication, Reputation, and Punishment in Sequential Bargaining Experiments // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 2004. No. 160. P. 576–606; *Harbring C.* The Effect of Communication in Incentive Systems — An Experimental Study // *Managerial and Decision Economics*. 2006. Vol. 7. No. 5. P. 333.

¹*Svensson I.* Mediation with Muscles or Minds? Exploring Power Mediators and Pure Mediators in Civil Wars // *International Negotiation*. 2007. No. 12. P. 229–248; *Favretto K.* Should Peacemakers take Sides? Major Power Mediation, Coercion, and Bias // *American Political Science Review*. 2009. No. 103. P. 248–263.

фликта, когда не вполне ясно, в чьих интересах вести переговоры вообще.

Во время предварительной оценки ситуации медиатор пытается определить всех, чьи интересы реально или потенциально затрагивает возникшая проблема (конфликт) и кто может быть прямо или косвенно заинтересован в определенном решении. От участвующих в процессе регулирования конфликта в значительной мере зависят условия итогового соглашения. То, что вполне устраивает участвующих в процессе регулирования конфликта, может быть неприемлемым для сторон, не участвовавших в принятии решения, которые сочтут его несправедливым и станут чинить всевозможные препятствия его реализации.

Не всегда просто выявить всех, чьи интересы затронуты экологическим конфликтом, и определить, как они должны быть представлены в процессе его регулирования. Во-первых, стороны экологического конфликта могли включиться в конфликт на различных стадиях его развития. Во-вторых, потенциально затронутые конфликтом люди могут быть недостаточно организованными, чтобы восприниматься в качестве сторон. Тогда вопрос: кто будет представлять интересы таких людей? Наконец, в конфликт может быть вовлечено такое количество участников, что просто не представляется возможным определить их всех и обеспечить адекватное представительство интересов (как, например, в случае принятия решений по ключевым вопросам экологической политики, затрагивающим целые отрасли экономики и широкие слои населения).

Успех регулирования конфликта во многом зависит от способности сторон установить друг с другом рабочие отношения с определенным минимальным уровнем взаимного доверия.

На пути к построению доверительных отношений могут возникнуть препятствия. Важен вопрос выбора места (площадки) проведения переговоров. Так, к примеру, проведение переговоров на площадках госструктур не всеми будет восприниматься как нейтральная и равноправная переговорная ситуация.

В самом начале процесса важно договориться о порядке работы, правилах обсуждения (регламенте). И этого можно

достичь, если нейтрально настроенный медиатор встретится с каждой из сторон и обсудит эти правила. Но как выбрать медиатора, чтобы все стороны одобрили его кандидатуру, а не воспринимали как «вражеского агента»?

В традиционной медиации личность (психологические черты) и репутация медиатора играют ключевую роль. В двусторонних конфликтах относительно легко выбрать медиатора, приемлемого для обеих сторон.

Экологические конфликты практически всегда многосторонние и многопроблемные, поэтому для их медиации нужен специалист, обладающий техническими знаниями и организационными способностями. Во многих многосторонних переговорах обсуждаются столь сложные вопросы, что трудно полагаться только на медиатора, задача которого — обеспечить условия продуктивного обсуждения и нахождения компромисса. Основная нагрузка ложится на стороны, а не на медиатора.

В любом случае стороны должны быть уверены в беспристрастности организации и ведения переговоров. Кроме того, до начала переговоров всеми сторонами должны быть приняты и условия медиации.

Даже при условии согласия всех сторон с порядком работы (регламентом) и с кандидатурой медиатора могут возникнуть другие препятствующие поддержанию доверия обстоятельства.

Крайне важно, чтобы переговоры продолжались на регулярной основе и приносили результат на каждом этапе. Этого можно достичь, если медиатор убедит стороны начать обсуждение с несложных вопросов, по которым легче достичь взаимопонимания и прийти к согласию. При первых признаках возможного столкновения позиций сторон или признаках того, что переговоры заходят в тупик, медиатору следует играть более активную роль.

В многосторонних конфликтах медиатору, возможно, следует предлагать определенные компромиссные решения или обмен приоритетами. Особенно это важно на завершающей стадии переговоров, когда большинство участников пришли к согласию и остается одна или несколько неуступчивых сторон, не соглашающихся подписать итоговый вариант ре-

шения. Бывают случаи, когда конфликтанты не осознают, что их «борьба» проиграна. В других случаях они все еще верят, что могут добиться своего в изменившихся условиях. На этих этапах медиатор может сказать свое веское слово.

Традиционно медиатора представляют как абсолютно беспристрастного участника переговоров. Обычно это человек, никогда ранее не высказывавший свою позицию и отношение к обсуждаемым на переговорах проблемам и не имеющий какого-либо собственного интереса в определенном исходе конфликта.

Особо неуступчивым сторонам медиатор может предложить дополнительные меры компенсации, но пользоваться этим приемом надо осторожно, поскольку другие участники переговоров могут посчитать такую «дополнительную» компенсацию несправедливой, если на них она не распространится.

Анализ эмпирического материала не выявляет прямой связи между числом участников экологического конфликта и успешностью его разрешения; число участников не влияет и на выбор способа регулирования конфликта.

Опыт показывает, что участие в процессе регулирования экологического конфликта всех сторон, имеющих полномочия принимать и реализовывать решения (в особенности участие государственных органов) увеличивает вероятность успешного разрешения конфликта как в плане принятия решения, так и при его реализации.

Сложно урегулировать конфликты при нехватке времени. А в случае экологических конфликтов сроки практически всегда предельно сжатые.

Несмотря на растущее применение медиации в политическом регулировании экологических конфликтов, техники медиации следует адаптировать к специфике экологических конфликтов. Традиционные (обычные) методы медиации могут оказаться неэффективными применительно к экологическим конфликтам. Стандартные приемы медиации исходят из классической модели конфликта двух сторон, что вполне подходит для трудовых или семейных конфликтов, но их применение в многосторонних и многопроблемных экологических конфликтах может не привести к успеху. Традицион-

ная медиация в определенном смысле «нечувствительна» к культурным различиям, она чересчур «проблемно ориентирована». В экологической медиации большее внимание следует уделять вопросам укрепления доверия и выстраивания отношений.

Используемый в классической модели медиации прием — индивидуальные беседы медиатора со сторонами конфликта (своего рода «челночная дипломатия») — может оказаться непрактичным в экологической медиации, когда число сторон конфликта велико, например 10, 20 или более. Профессиональные медиаторы экологических конфликтов должны найти иные способы выполнить те функции, которые в традиционной модели медиации отводятся индивидуальным беседам со сторонами. Есть радикальное мнение, считающее медиацию неприемлемой в экологических конфликтах, поскольку «природные ресурсы не могут быть предметом торга и переговоров, компромисс тут неприемлем»¹.

Обычно к медиации прибегают при необходимости сдвинуть конфликт с «мертвой точки», вывести из «тупика», она не используется для предотвращения конфликта или в неконфликтных ситуациях обсуждения каких-либо вопросов.

Судебное разбирательство определяется нормами действующего законодательства (соблюдение предусмотренных законом процедур, право подачи жалоб, сбор и оценка доказательств в установленном порядке и т.д.), тогда как процедура медиации определяется медиатором, «исходя из специфики кейса» и интересов сторон спора.

Частный, субъективный и конфиденциальный характер медиации в экологических конфликтах становится проблемой, когда надо защитить абстрактные «интересы окружающей среды», не связанные напрямую с интересами участников конфликта.

Критериями оценки эффективности экологической медиации могут быть следующие: в какой мере стороны конфликта смогли договориться о взаимовыгодном его разрешении; насколько адекватно в итоге компенсируется экологический

¹Amy D. The Politics of Environmental Mediation. New York: Columbia University Press, 1987.

ущерб; обеспечивает ли достигнутое соглашение целостное разрешение конфликта, включая экологические интересы; выполнено ли достигнутое соглашение по разрешению конфликта и считают ли стороны конфликт исчерпанным.

По нашему мнению, большинство экологических конфликтов может быть разрешено с помощью медиации, хотя не все экологические проблемы могут быть сразу же устранены. Для эффективной экологической медиации необходим ряд условий.

Первое условие — наличие квалифицированного и беспристрастного медиатора, второе — возможность достижения компромисса, третье — отсутствие лучшего, чем медиация, альтернативного способа разрешения конфликта, четвертое — желание выполнить условия достигнутого соглашения, пятое — баланс сил (примерное равенство) сторон конфликта (что не всегда бывает в экологических конфликтах), шестое — продолжающиеся отношения (взаимодействие) сторон, седьмое — включенность в переговоры всех заинтересованных сторон (в том числе их адекватное представительство), восьмое — эффективные механизмы реализации соглашения, девятое — благоприятная внешняя среда (социально-политический контекст, влияющий и на все остальные условия).

Для успеха медиации требуется, чтобы у сторон и у нейтрального посредника (медиатора) было адекватное и общее понимание основных относящихся к возникшему спору фактов, что достигается в процессе обмена достоверной информацией. В то же время это не значит, что медиацию надо откладывать на неопределенный срок.

Если, несмотря на знание одних и тех же фактов, стороны придерживаются диаметрально противоположных взглядов на их интерпретацию, полезным может оказаться приглашение по взаимному согласию сторон нейтрального эксперта для оценки фактов.

В многосторонних конфликтах (каковыми нередко являются экологические конфликты) число сторон и различие интересов могут стать препятствием для медиации. При умелой организации процесса медиатором стороны в состоянии прийти к взаимопониманию и выявить общие интересы.

Л. Сасскайнд обобщил факторы, от которых зависит эффективность или, наоборот, неэффективность медиации¹.

Таблица 8

Факторы эффективности медиации

Когда более вероятен успех медиации	Когда менее вероятен успех медиации
<p>Стороны уже сотрудничали в прошлом или у них есть желание поступать честно</p> <p>Число сторон и проблем относительно невелико и уровень напряжения невысок</p> <p>Наличие «рабочих» отношений</p> <p>Стороны готовы принять помощь нейтральной третьей стороны</p> <p>Оказывается внешнее давление с целью урегулировать конфликт</p> <p>Иные способы урегулирования оказались безуспешны</p> <p>У каждой из сторон есть рычаги воздействия на других, и силы сторон примерно равны</p> <p>Представители сторон доверяют друг другу, и у них есть определенная гибкость</p> <p>Есть необходимая информация</p>	<p>Фундаментальные интересы конфликтующих сторон противоположны</p> <p>Участников конфликта много, и некоторых из них трудно выявить</p> <p>На карту поставлены политические соображения более высокого порядка, например, разрешение местного конфликта может иметь серьезные последствия для идеологического спора в общенациональном масштабе</p> <p>Отсутствуют легко выявляемые представители сторон, способные вести переговоры</p> <p>Долгосрочные последствия непредсказуемы, поэтому стороны не берут на себя обязательств в отношении какого-либо решения</p>

Для успешной медиации требуется присутствие за столом переговоров всех заинтересованных сторон, т.е. всех, кого затрагивают обсуждаемые проблемы.

В случае трудовых споров стороны конфликта на виду, и их, как правило, две. В экологических конфликтах число заинтересованных сторон может исчисляться десятками, и в случае неучастия представителей какой-либо из них в переговорном процессе прийти к устойчивому соглашению не представляется возможным. К тому же у самих вовлеченных в экологический конфликт сторон может отсутствовать вну-

¹ *Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution. Cambridge, MA: MIT Laboratory of Architecture and Planning, 1978.*

треннее единство по вопросам, составляющим предмет конфликта (различие мнений членов организации), что создает дополнительные трудности в процессе медиации.

В то же время медиация экологических конфликтов получает все большее распространение, поскольку стороны стремятся снизить издержки конфликторазрешения.

Достоинства медиации можно разделить на четыре категории: экономия финансовых средств, экономия времени, тщательный учет интересов сторон и выработка более мудрых, справедливых и стабильных решений, чего нельзя достичь с помощью суда или арбитража.

Действительно, для более слабых сторон медиация может быть единственным путем участия в процессе разрешения конфликта, потому что потенциальные расходы на ведение судебного разбирательства для них «неподъемны». Экономия средств также выгодна государственным органам, она позволяет избежать критики за чрезмерное расходование денег налогоплательщиков. Сэкономленные средства можно потратить на природоохранные проекты.

Специалисты подсчитали, что на разрешение экологического конфликта с помощью медиации требуется в целом значительно меньше времени, чем занимают судебные процессы¹ (хотя индивидуальные конкретные случаи могут быть исключением из этого правила). Если даже после неудачной медиации стороны обращаются для разрешения конфликта в суд, медиация помогает собрать предварительную информацию, ограничить круг проблем и сформулировать их, так что судебное рассмотрение спора займет меньше времени. Медиация может использоваться в качестве средства выведения прямых переговоров «из тупика».

Для разрешения экологических конфликтов важно сосредоточить внимание на основных интересах сторон и помочь им собрать необходимую информацию, особенно когда конфликты касаются научных данных или толкования норм по защите окружающей среды. Судебное разбирательство строится вокруг процедурных вопросов, судьи могут не обладать

¹ *Singer D. The Use of ADR Methods in Environmental Disputes // Arbitration Journal. 1992. Vol. 47. No. 1. P. 55–58.*

знаниями деталей природоохранного законодательства и тем более не иметь представления о гидрологии, химии почв, биоразнообразии и т.д.

В суде очень часты случаи привлечения сторонами спора экспертов, готовых выступить в роли «адвокатов» в защиту отстаиваемых сторонами позиций, превращая тем самым судебное заседание в своего рода «дуэль экспертов». Медиация же побуждает к сотрудничеству, а не конфронтации, к совместному поиску фактов, истины. При недостатке информации медиация дает возможность собрать данные и создать наиболее полную фактологическую основу для принятия решения.

Стороны будут считать исход конфликта справедливым, если никто не останется неудовлетворенным полученным результатом и не будет стремиться пересмотреть его в судебном порядке либо с привлечением общественности. Если судебный процесс ограничивается участниками, имеющими юридическое право обращаться за разрешением спора, то медиация дает возможность участия в переговорах всем вне зависимости от юридических прав и статуса. Если в судебном разбирательстве принимаются во внимание доказательства и правовые позиции, то в медиации — интересы сторон.

Приемлемое для всех соглашение будет с большей степенью вероятности выполнено на практике, т.е. окажется стабильным, тем самым укрепляя отношения сторон в долгосрочной перспективе. Это особенно важно в случаях, когда стороны «обречены» на сосуществование и взаимодействие в будущем.

В то же время идеалистические представления о медиации как универсальном способе разрешения любого конфликта ошибочны. В определенных условиях медиация не даст никакого эффекта. Два важных условия успешности медиации в экологических конфликтах — готовность вести переговоры и понимание предпочтительности переговоров по сравнению с другими способами управления конфликтом. В первом случае это вопрос принципов (готовность к компромиссу, уступкам),

а во втором — представление о доступных альтернативах и о лучшей из них (НАОС)¹.

Экологи считают, что не все проблемы можно выразить языком интересов, иногда проблема имеет символический характер, что затрудняет или вообще делает невозможными медиацию и переговоры. По вопросам ценностного, этического и символического характера компромисс невозможен («торг неуместен»). Примеров можно привести множество: угроза здоровью детей, положение коренных народов, необратимое исчезновение редких видов животных и растений.

С этическими взглядами и ценностными установками может быть связано понимание справедливости, что также затруднит медиацию и нахождение приемлемого варианта разрешения конфликта. У каждой стороны могут быть свои представления о справедливости.

Когда стороны полагают, что, в одностороннем порядке обращаясь в суд или к органу власти, они смогут добиться чего-то большего или лучшего, чем в процессе медиации, мотивации вести переговоры у них не будет. Например, противостоящая крупной промышленной компании группа экологов убеждена, что закон на ее стороне и суд обязательно примет решение в их пользу. Зачем вести переговоры, в которых потребуется делать уступки? Аналогично может рассуждать и крупная компания: зачем вступать в переговоры, если можно воспользоваться лоббистскими ресурсами и «продать» нужное решение на уровне органов власти?

Сторона конфликта не обратится к медиации, если считает, что нужно «выиграть» время, т.е. затянуть конфликт, а медиация ускорит его разрешение. Если лучшего можно добиться без переговоров, тогда самое правильное — не начинать их. Конечно, при этом надо быть уверенными в том, что оценка «наилучшей альтернативы» (НАОС) проведена правильно.

Еще одной причиной отказа от медиации и переговоров могут быть психологические установки. Например, нежела-

¹ Медиация бессмысленна, если хотя бы одна из сторон полагает, что может получить желаемое полностью или частично без переговоров (например, через суд).

ние казаться слабым («сильному не нужны переговоры, он своего добьется и без них»).

В противовес ограниченности законодательных, административных и судебных методов разрешения споров, альтернативные методы регулирования экологических конфликтов имеют множество преимуществ, в том числе:

- меньший риск и неопределенность в плане выигрыша или проигрыша, связанных с судебным разбирательством;
- более полное участие заинтересованных сторон, что способствует взаимоприемлемой договоренности на их собственных условиях;
- более широкое представительство интересов, что способствует более справедливым экологическим решениям;
- бóльшая вероятность обсуждения и эффективного решения всех существенных вопросов;
- экономия времени и средств;
- создание и накопление «социального капитала» (доверия) для лучшего решения проблем в будущем;
- бóльшая вероятность стабильных соглашений или соглашений, которые будут соблюдаться сторонами как минимум несколько лет.

Медиация малозатратна в сравнении с судом и даже арбитражем. Она требует относительно мало времени, проводится на добровольной основе, роль медиатора состоит в координации процесса переговоров сторон, он не имеет права принимать решений. Медиация конфиденциальна, ее процесс может быть гибким, он сосредоточен на интересах сторон, на стремлении прийти к взаимовыгодному решению. Стороны сохраняют рабочие, конструктивные отношения.

Для сторонников медиации оптимистичной представляется возможность выработать решение, при котором все чувствуют себя выигравшими.

Различные «традиционные» формы медиации можно найти у многих народов мира (отличия «западных» моделей медиации от медиации в «традиционных» обществах см. в табл. 9).

Среди участников экологических организаций и движений бытует скептическое отношение к медиации, которая потенциально выгодна истеблишменту, крупным экономическим

интересам. Доводы в поддержку такой позиции простые: промышленникам нравится идея медиации, крупные компании (энергетические, химические, сталелитейные) охотно сами финансируют медиаторов, имея, вероятно, скрытый собственный интерес¹.

Таблица 9

Модели медиации

Западные модели медиации	«Традиционные» модели медиации
<i>Процесс</i>	
Структурирован, ориентирован на достижение цели, направлен на достижение соглашения, удовлетворяющего конфликтующие стороны	Динамичен, ориентирован на снятие напряжения в группе, сообществе; упор делается на обязанностях конфликтующих сторон и на примирении
<i>Медиатор</i>	
Технический специалист, нанимаемый по договору, чье отношение с клиентами профессиональное и безличное	Соглашение может быть предложено другими
<i>Коммуникация</i>	
Прямая, медиатор контролирует процесс посредством регламента, формальности обеспечивают стабильность при обсуждении чувствительных вопросов	Признанный лидер или посредник знает конфликтующие стороны Непрямое общение, использование посредника для сохранения лица, снижения угроз, уравнивания баланса сил
<i>Время</i>	
Линейное восприятие времени, не всё сразу, определенное расписание (график) встреч	Отношения и проблемы взаимосвязаны Цели и графики (расписание) менее важны, чем отношения и социальные ритуалы

Источник: Augsburg D.W. Conflict Mediation Across Cultures: Pathways and Patterns. Louisville, KY: Westminster / John Knox Press, 1992.

Насколько обоснованы эти опасения и скептицизм? Совершают ли экологические активисты «грехопадение», соглашаясь на переговоры с участием медиатора, действительно ли медиация «подыгрывает» промышленникам и застройщикам? Всегда ли заключенные в результате медиации соглаше-

¹ Amy D. The Politics of Environmental Mediation. // Ecology Law Quarterly. 1983. No.11.

ния взаимовыгодные? Соответствуют ли они интересам общества? Всегда ли они заключаются чисто добровольно? Это важные вопросы экологической политики.

Исследованию политических аспектов медиации посвящено очень мало работ. Большинство книг и статей по медиации сосредоточивают внимание на техниках медиации и описании конкретных примеров, не касаясь политической ангажированности медиации.

Конечно, любая форма управления конфликтом, равно как и любая форма общественного участия в принятии решений, может быть потенциально политически ангажированной.

Одно из наиболее распространенных обвинений в адрес медиации состоит в том, что «мягкие» техники «примирения сторон» могут заставить «экологов» вопреки своим убеждениям и идеям пойти на более чем щедрые уступки своим оппонентам. Это тем более вероятно, когда медиаторы предлагают сторонам конфликта встретиться в неформальной обстановке, во время обеда или ужина, чтобы «поближе познакомиться». В такой благоприятной атмосфере «экологи» утратят пыл борьбы и в конце концов согласятся на уступки своим новым «друзьям». Некоторые активисты «зеленых» не соглашаются на подобные «неформальные» встречи ни под каким видом, считая их одним из орудий психологического давления. Для них «примирение» легко перерастает в «замирение» или «усмирение», хотя сами по себе техники медиации направлены на устранение барьеров коммуникации, а не «соблазнение» какой-либо из сторон. Попытки «соблазнить» другую сторону и тем самым добиться от нее уступок могут выйти боком, иметь негативные последствия, потому что, даже если представитель «экологов» пошел на неоправданно большие уступки в ходе переговоров, на стадии выполнения договоренностей представляемые им сторонники могут отказаться выполнять взятые от их имени обязательства.

Второй источник потенциальной политической ангажированности медиации состоит в обычном неравенстве сторон («экологов» и «большого бизнеса», например) на переговорах. У представителей бизнеса (или государства) в распоряжении по определению больше экономических, политических и административных ресурсов, чем у экологов, особенно

действующих на локальном уровне, располагающих малыми финансовыми возможностями и кадровым потенциалом. Тягаться с ними сложно.

Также, поскольку экологические конфликты сложны, требуют юридических, экономических и специальных естественно-научных знаний, для успешных переговоров по их разрешению необходимо участие специалистов разного рода. Как минимум требуется совет профессионала-эксперта по анализу и разработке различных вариантов (политики) решения вызвавших конфликт проблем. Вполне естественно, что стороны конфликта, имеющие более широкий доступ к информации и экспертным знаниям, имеют преимущество перед своими оппонентами.

На практике же это означает, что преимущество у тех, кто имеет больше экономических ресурсов, позволяющих нанять экспертов и заплатить за сбор и обработку информации, а также лучшие технические возможности. Конечно, такое происходит не во всех случаях. Крупные общенациональные или международные экологические организации имеют своих собственных штатных экспертов, но это исключение.

Неравенство в обладании рычагами власти и ресурсами может поставить под сомнение принцип равенства и беспристрастности в переговорах, а также добровольный характер итогового соглашения.

Вопрос о «добровольности» очень важен. Сторонники достигаемых с помощью медиации соглашений говорят о ее справедливом и беспристрастном характере на том основании, что она проходит при добровольном согласии всех участников и что никого не принуждают соглашаться на невыгодных условиях. Исследования, однако, показывают, что принуждение в процессе медиации может осуществляться и в «мягких» формах. Например, «тонкие» намеки на возможные внешние «санкции» делают медиацию не такой уж и добровольной. На медиацию соглашаются, потому что другие варианты кажутся еще менее привлекательными. Например, местная экологическая организация, не имеющая достаточно средств на ведение затяжного судебного процесса и возможностей лоббировать свои интересы в местных органах власти (городском совете, например), приходит к выводу, что выбирать особо не при-

ходится, и соглашается на медиацию, вступая в переговоры изначально на положении слабого. И, напротив, строительная корпорация вступает в переговоры с позиции «сильного» игрока, уверенного, что в случае провала переговоров она обратится к более формальным политическим средствам отстаивания своих интересов. В таких ситуациях «сильный» может пойти на уступки символического плана, а «экологи» будут вынуждены их принять, полагая, что это лучше, чем вообще ничего.

Третью потенциальную форму политической ангажированности медиации можно условно назвать «пристрастными (ангажированными) формулировками». В процессе медиации сама постановка проблем, их формулировка, фреймирование могут быть имплицитно на руку представителям бизнеса. Обычно стараются не рассматривать проблемы в этическом плане, создавая впечатление, что претензии всех сторон в равной мере обоснованы. Для медиаторов такая «внеэтическая» постановка проблем экологических конфликтов отражает отчасти их желание оставаться нейтральными, а также выполняет еще одну важную функцию — создание концептуальной основы для компромисса. Если рассматривать спор через призму морали, когда одна сторона права, а другая — нет, тогда привлекательность компромисса минимальна. Идти на компромисс с теми, кто неправ, аморально. Если, однако, рассматривать экологические конфликты как столкновение различных, но одинаково обоснованных интересов, компромисс становится логичным решением проблемы. С этой точки зрения принцип «разделим все поровну» представляется честным и справедливым разрешением конфликта, потому что каждая сторона получает что-то из желаемого.

Многие экологи будут, несомненно, утверждать, что «ответственная АЭС» или «ответственное бурение нефтяных скважин» в заповедниках именно те «компромиссы», которые, по сути, означают победу интересов бизнеса.

Многие экологи полагают, что постоянное экономическое развитие и рост не означают улучшения качества жизни. По их мнению, наоборот, для улучшения качества жизни надо ограничить экономический рост и потребление ресурсов, потому что любой рост и развитие экономики, даже в самых

«ответственных» формах, приведет рано или поздно к полному истощению невозобновляемых природных ресурсов Земли и деградации экосистем. С этой точки зрения, экологические конфликты — это не просто столкновение интересов, а конфликт принципиального выбора пути развития, образа жизни — будет он основан на постоянном экономическом росте и развитии, постоянном увеличении ВВП либо на ограничении роста и экологической устойчивости. В таком свете «ответственное развитие» уже видится не разумным компромиссом, а капитуляцией перед интересами «роста». То есть, по сути, экологический конфликт для сторонников такого подхода — выбор между двумя несовместимыми путями развития, что вызывает подозрительное отношение экологов к медиации. «Есть вещи, по которым торг не уместен».

Медиаторы и арбитры не рассматривают конфликты как столкновение социальных групп: рас, классов и т.д. Для них каждый конфликт — столкновение индивидов (продавца и покупателя, квартиросъемщика и собственника жилья и т.д.) или организаций со своими конкретными интересами на данный момент времени. Соответственно, более крупные социальные проблемы выпадают из поля зрения медиаторов. Так же и в экологических конфликтах медиаторы предпочитают видеть столкновение интересов локальных «игроков», а не проявление более масштабного структурного конфликта или стоящего перед обществом ценностного выбора.

Когда вина за конфликт возлагается на одну из сторон, компромиссное решение вряд ли будет представляться другой стороне справедливым. Поэтому медиаторы имеют склонность придерживаться теории «равной ответственности» сторон за возникновение конфликта, полагают, что конфликт вызван необоснованными взаимными претензиями сторон и нежеланием делать уступки друг другу.

Такое предположение о «взаимной вине» (что может быть справедливым в отдельных, но не во всех случаях) исключает признание «экологов» пострадавшей и требующей восстановления справедливости стороной. Это, в свою очередь, морально «разрушает» «экологов», представляет собой своего рода давление с целью «выжать» уступки, отказаться от «экстре-

мистских» требований и согласиться на компромиссный вариант «ответственного развития».

Даже не знающие об этой потенциальной проблеме опытные медиаторы легко могут предложить средство избежать ее. Искушенные в политических вопросах медиаторы признают, что некоторые экологические проблемы не подлежат обсуждению («торг неуместен») и советуют другим медиаторам не настаивать на компромиссном их решении (например, советуют не использовать медиацию на переговорах о судьбе атомных электростанций с принципиальными противниками развития ядерной энергетики).

В целом можно сказать, что экологам следует не бороться против медиации экологических конфликтов, считая ее «политически ангажированной», а стараться «поднять» значимость ценностей охраны окружающей среды на высокий уровень в общественном сознании, что станет самым лучшим способом «уравнять» экологические интересы с экономическими.

Среди основных недостатков медиации можно выделить следующие: недостаточные процессуальные (процедурные) гарантии защиты более слабых сторон конфликта, неадекватное представительство общественных интересов (интереса общества в целом) и потенциальная возможность злоупотребления медиацией сильными сторонами конфликта в ущерб слабым.

Отсутствие четко определенных юридических процедур медиации создают риск злоупотреблений. При рассмотрении конфликта в суде существуют разработанные и закрепленные в законе устоявшиеся процедуры рассмотрения дела: всем изначально ясно и понятно, когда и как будет рассматриваться дело, как вести расследование при отсутствии требуемых фактов, что может и что не может приниматься в качестве доказательства и т.д. Формально, существующие правила ограничивают и руководят действиями сторон конфликта. Конечно, соблюдение всех правовых норм может завести рассмотрение дела в тупик, именно это обстоятельство дало импульс возникновению альтернативных (по отношению к суду) способов регулирования конфликта — арбитража и медиации. В силу особенностей экологических конфликтов: наличия большого

числа сторон и множества проблемных вопросов, необходимости анализа информации научного и технического плана — суды с меньшим успехом могут разрешать такого рода споры, в отличие от более простых уголовных или гражданских дел.

Проводимая как бы «за рамками» или «в стороне» от закона медиация ставит под сомнение смысл закона, его «защитный» характер.

Критиковать медиацию можно и за то, что открытость информации в ходе медиации создает потенциальную опасность для той стороны, которая находится в худшем положении, чем ее оппоненты: в случае неудачи или срыва переговоров все состоявшееся можно считать «неофициальным», а оппоненты уже получили дополнительную информацию, чем не преминут воспользоваться в своих интересах.

В экологических конфликтах использование медиации в «частном порядке» приводит к достижению договоренностей, воспринимаемых как «закулисные сделки», не учитывающие «общественного интереса» в экологических вопросах. Неадекватное представительство интересов общества в процессе медиации создает как минимум две проблемы. Во-первых, обсуждаемые решения не выносятся на суд широкой общественности и средств массовой информации. Во-вторых, с помощью медиации решения принимают лишь вовлеченные в конфликт заинтересованные стороны, возможность участия в переговорах всех желающих, в том числе претендующих на выражение интересов более широкого плана (будущих поколений, дикой природы, прав животных и т.д.¹), исключена.

Еще одной потенциальной проблемой медиации можно считать принцип конфиденциальности (что иногда действительно является ключом к ее успеху). Экологические и другие организации гражданского общества активно используют парламентские слушания и судебные процессы для «слежения» за действиями крупного бизнеса и государства в области

¹ В этой связи можно вспомнить дискуссии о том, могут ли природные ресурсы «принадлежать» какой-то группе людей, отдельному населенному пункту, региону или стране. Или любая экосистема (например, озеро Байкал или тропические леса Амазонии) — достояние всего человечества, ибо природные объекты (экологические регионы) не имеют административных и политических границ в привычном понимании?

создания и изменения природоохранного законодательства. «Завеса» конфиденциальности «выводит» медиацию из-под общественного контроля.

К тому же в отличие от решений судебных органов достигнутые в результате медиации договоренности не рассматриваются в качестве прецедента, упрощающего разрешение похожих конфликтов с другими участниками в дальнейшем. Хотя конечно, они могут «неформально» служить ориентиром для других, косвенно влияя на принимаемые впоследствии решения, поэтому важно иметь всю полноту информации, послужившей основанием достижения договоренности в ходе медиации (особенно если в ней участвовали представители государственных органов, взявшие определенные обязательства, по сути, от имени всех граждан), а это снова противоречит принципу конфиденциальности. В отсутствие доступной общественности информации медиация «за закрытыми дверями» вызывает подозрение, ей меньше доверяют, в легитимности решений сомневаются.

В случае серьезного неравенства сил беспокойство вызывает потенциальная возможность давления более сильных сторон конфликта на слабые, что идет вразрез с принципом добровольности медиации. Более того, сильная сторона может умышленно настаивать на использовании медиации для получения одностороннего преимущества на переговорах. Считается, что суд или арбитраж в большей мере способны защитить интересы слабой стороны.

Сторонники медиации предлагают меры по «выравниванию» сил сторон в процессе переговоров либо настаивают на отказе медиатора от ведения переговоров при обнаружении явного неравенства сил.

Еще одна возможность злоупотребления медиацией кроется в получении неза заслуженного «одобрения» решения государственными структурами: потенциально ответственные стороны могут использовать медиацию, чтобы договориться об отсрочке выплаты наложенных на них штрафов.

Не во всех ситуациях можно использовать медиацию. Медиация неприменима, когда, например, в силу долгой вражды между сторонами нет вообще никакого доверия; в случаях, когда правительственные службы должны действовать в

условиях чрезвычайной ситуации, затрагивающей здоровье людей и состояние окружающей среды, когда просто нет времени собирать за столом переговоров все заинтересованные стороны¹; в экологических конфликтах, например, в тех, где вопрос ставится в форме «или — или», где нет основы для компромисса или сотрудничества. В таких случаях единственная возможность урегулировать конфликт — решение суда.

Возможны три ситуации, не поддающиеся урегулированию с помощью медиации конфликтов:

- во-первых, когда одна из сторон категорически против предлагаемых действий. Такие примеры мы находим в атомной отрасли; противники строительства атомных электростанций не согласны ни на какой компромисс, например на строительство АЭС меньшей мощности, — они в принципе против строительства АЭС;
- во-вторых, когда для одной или нескольких сторон конфликта важно создать судебный прецедент или уточнить, как будет трактоваться закон в конкретном случае;
- в-третьих, когда затягивание, откладывание действий воспринимается одной из сторон как «победа»².

Тогда в каких же экологических конфликтах «работает» медиация?

Американская арбитражная ассоциация (*American Arbitration Association* — AAA) выделила несколько видов конфликтов, с большей вероятностью поддающихся разрешению с помощью медиации:

- конфликты, в которых стороны уже вели переговоры, т.е. проявили желание работать совместно над поиском путей урегулирования;
- конфликты, в которых еще не было переговоров, но есть доказательства желания сторон говорить друг с другом или стороны уже общаются в частном порядке;

¹ O'Leary R., Yandle T., Moore T. The State of the States in Environmental Dispute Resolution // Ohio State Journal on Dispute Resolution. 1999. Vol. 14. No. 2. P. 515–612.

² Environmental Mediation: An Effective Alternative? Report of Conference, Reston, VA, January 1978; Palo Alto, CA: Resolve, Center for Environmental Conflict Resolution, 1978.

- длительные, застарелые конфликты, в которых у сторон чувство безысходности достигло предела, конфликт должен быть разрешен и его участники признают необходимость нового подхода;
- конфликты, находящиеся под сильным «внешним давлением» и требующие разрешения (например, проект строительства, которому грозит судебное разбирательство);
- конфликты с участием большого количества заинтересованных сторон и с множеством проблем;
- конфликты, стороны которого преследуют общие цели, но они расходятся в способах их достижения.

Использование в неизменном виде технологий и методов медиации трудовых конфликтов в конфликтах экологических либо неуместно, либо неэффективно. Тому есть ряд причин¹.

Во-первых, в трудовых конфликтах практически всегда участвуют две стороны, а в экологических — несколько.

Во-вторых, в переговорах работников с работодателями, как правило, изначально ясно, кто представляет интересы работников, а кто — работодателей (менеджмент). За представителями сторон такое право может быть закреплено формально. Значительно менее понятно, кого считать представителями интересов сторон в экологических конфликтах в случае ведения переговоров с помощью медиатора.

В-третьих, в трудовых конфликтах обе стороны кровно заинтересованы в переговорах, торге и последующем урегулировании спора, забастовка и увольнение не нужны никому. Что касается экологических конфликтов, то не факт, что все участвующие в нем стороны (например, противники реализации какого-либо проекта) согласятся вести переговоры и обсуждать проблему.

И, наконец, в-четвертых, в трудовых спорах несложно определить повестку дня (при всех трудностях достижения согласия по поводу размера оплаты и условий труда, страхованию и т.д.) и примерные «границы» условий «сделки». В экологических конфликтах сама постановка проблем осу-

¹ *Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution. Cambridge, MA: MIT Laboratory of Architecture and Planning, 1978.*

ществляется по принципу «всё или ничего», не оставляя даже потенциальной возможности обсуждать разумные компромиссы или размеры компенсации наносимого ущерба.

Специалисты по экологической медиации отмечают важность самого факта начала переговоров (медиации), они ждут приглашения от представителей власти в момент, когда конфликт зашел в тупик. Участникам конфликта часто говорят, что если они сами не придут к взаимоприемлемому решению, такое решение будет принято административными органами более высокого уровня. Участие медиатора может не привести к изменению сути процесса переговоров, если они не зашли в тупик.

Многие госструктуры и должностные лица выступают противниками медиации, видя в ней вызов легитимному праву принимать решения и «контролировать ситуацию». Они не хотят передавать кому-то свои полномочия или заранее брать на себя обязательства выполнять принятые в ходе медиации решения. Другие участники экологических конфликтов против медиации потому, что опасаются больше потерять, чем приобрести. «Твердолобые» экологи стремятся «идти до победного конца», используя протестные методы борьбы, прямое действие, обращение в суд, бесконечные административные процедуры, а не включиться в переговоры.

Еще одно препятствие к достижению соглашения путем переговоров — проблема взаимного доверия. Особенно в ситуациях, когда противостоящие стороны заняли жесткие позиции и возникли неприязненные личные отношения.

Сотрудники государственных органов (бюрократического аппарата) обычно видят свою роль в выражении (и защите) интересов общества в целом и групп интересов в сфере своей ответственности в частности. Их так и воспринимают. Поэтому в ситуации экологического конфликта важно, чтобы представители органов власти определили свою роль, цели и функции как можно раньше.

В отличие от бизнеса или представителей общественности, отстаивающих более узкие, партикулярные интересы, государственные служащие и политики призваны заботиться об интересах всех граждан, что нередко ставит представителей власти в двусмысленную позицию по отношению к собственным «группам интересов».

В таких условиях небесполезным может оказаться создание беспристрастных неправительственных органов (структур), способствующих конструктивным переговорам. Это не означает признание неэффективности работы госструктур или утрату ими своих прерогатив, а свидетельствует о реалистичном взгляде на роль государства и его представителей, которая несовместима с ролью медиатора (посредника). К тому же бывают конфликты, в которые вовлечены сами государственные органы, а они не могут в этом случае быть беспристрастными.

Избранные представители власти теоретически могут попытаться урегулировать экологический конфликт, особенно если он возник по поводу использования ограниченных ресурсов. Однако принятие высшим должностным лицом или коллективным органом управления региона, города, иного административного образования решения «в интересах общества» маловероятно по ряду причин. Во-первых, политическая цена провала такого рода действий слишком высока. Во-вторых, любой результат такого процесса конфликто разрешения устроит не всех (хотя бы одна сторона конфликта окажется недовольной). Мало кто из политиков не побоится рискнуть, заранее зная, что его решение не понравится хотя бы части его сторонников.

Госслужащие высокого уровня вряд ли будут действовать в одностороннем порядке, даже если спор касается реализации государственной политики на государственных землях. Чиновники центральных органов полагаются на региональные и местные власти, представители которых, в свою очередь, имеют собственные интересы в том или ином исходе конфликта. Региональные или местные чиновники также не склонны вовлекаться в конфликт (помимо толкования законов и предписаний), предпочитая подождать решения суда или того момента, когда сами конфликтанты разберутся в ситуации.

Прямое вмешательство государственных служащих в конфликт может сопровождаться большими рисками: попытка найти компромиссное решение может оказаться безуспешной и вызвать негативную реакцию всех участников конфликта. Поэтому большинство чиновников занимает выжидательную позицию, что, казалось бы, должно способствовать урегули-

рованию экологических конфликтов путем переговоров всех заинтересованных сторон. Парадокс в том, что этого не происходит. Причины неудивительны. После начала процесса медиации или переговоров он набирает ход. Предсказать исход практически невозможно, согласованное сторонами в итоге решение может послужить поводом для нового конфликта, затронуть интересы не участвовавших в разработке решения групп интересов. Эти не включенные в процесс переговоров группы будут апеллировать к представителям органов власти. Ни один чиновник не захочет поэтому заранее «связывать себе руки», соглашаясь на переговоры или медиацию, не зная точно ее исхода (сути итогового соглашения).

Есть точка зрения, согласно которой нельзя считать легитимным соглашение, если выработавшие его участники переговоров не были официально избраны (назначены) представителями сторон, от имени которых они выступали, т.е. они неподотчетны сторонам конфликта. По мнению сторонников такого подхода (скептически относящихся к любым формам гражданской активности), лишь избранные представители и чиновники полномочны принимать решения по поводу распределения ограниченных ресурсов. Иначе размываются основы представительной демократии. В лучшем случае они готовы согласиться на медиацию и переговоры, если их результаты будут носить рекомендательный для госорганов и отдельных представителей власти характер.

Следует предпринимать специальные меры, чтобы мотивировать наиболее сильные и наиболее слабые стороны к участию в переговорах.

Для предотвращения и урегулирования экологических конфликтов можно использовать техники, схожие с медиацией:

- согласованное строительство — *negotiated development*, когда застройщик (девелопер) приглашает медиатора для переговоров и получения согласия на строительство объекта от местных жителей и властей¹;
- оценка (экспертиза, анализ) конфликта — *conflict assessment*, при которой третья сторона анализирует отдельные эле-

¹ Rivkin M.D. Negotiated Development: A Breakthrough in Environmental Controversies. Washington, D.C.: The Conservation Foundation, 1977.

менты (измерения) конфликта и дает рекомендации по выводу конфликта из «тупика». Третья сторона не предлагает всеобъемлющего решения. Ее оценка и рекомендации скорее дают сторонам возможность по-новому увидеть ситуацию, на основе чего они могут выработать более жизнеспособное решение;

- обмен информацией для улучшения взаимопонимания, для стимулирования обсуждения и, при необходимости, рационального торга. При этом применяются техники уточнения восприятия, прояснения расхождений, снижения уровня страхов и укрепления доверия. Обмен информацией может применяться как в уже имеющем место конфликте, так и для профилактики потенциальных конфликтов;
- упреждение конфликта (*conflict anticipation*), которое нацелено на выявление потенциальных конфликтов еще до окончательного формирования сторон конфликта и до вхождения конфликта в открытую фазу. Подобно медиации, упреждение конфликта нацелено на замену подхода по принципу «кто — кого» на альтернативы, полнее отвечающие интересам всех сторон. В определенном смысле, упреждение конфликта предпочтительнее медиации, поскольку позволяет заинтересованным сторонам работать вместе еще до того, как у них появятся страх и недоверие друг к другу, и до того, как затраты на ведение конфликта и ущерб от него достигнут значительных размеров.
- достижение консенсуса — динамический процесс, в котором медиаторы играют роль нейтральных фасилитаторов, обеспечивающих коммуникацию спорящих.

4.3. Применение метода построения консенсуса в управлении экологическими конфликтами

На наш взгляд, наиболее эффективной технологией управления экологическими конфликтами можно считать метод достижения консенсуса в ходе переговоров или медиации.

В мировой практике разработаны техники и методики эффективного взаимодействия различных заинтересованных сторон в ходе многосторонних переговоров как в процессе

принятия коллективных решений, так и в конфликтных ситуациях. Их обобщенно называют методом достижения (построения) консенсуса (согласия).

Принципы и шаги достижения согласия достаточно просты для понимания и использования. Они в общем плане сводятся к следующему.

1. Изначально прояснить обязанности вовлеченных в процесс принятия решения лиц по отношению к людям, которых они представляют или от чьего имени говорят (легитимный статус и полномочия).

2. Не начинать работу до тех пор, пока у всех не сформируется ясное представление об общей задаче (цели диалога), о повестке дня (какие вопросы будут обсуждаться) и о порядке обсуждения (регламент).

3. Прежде чем приступить к обсуждению и принятию решения по какому-либо вопросу, осуществить совместный сбор информации (фактов) и убедиться в схожей интерпретации ее всеми сторонами.

4. Пытаться выработать такое соглашение, которое позволит всем участникам **достичь лучших** (по крайней мере, не худших) результатов в сравнении с тем, что они могут получить без этого соглашения (сравнивать с альтернативами, вариантом «провала» переговоров).

5. Очень важно, чтобы участники переговоров и принятия решения ознакомили тех, кого они представляют, с текстом проекта соглашения (для укрепления его легитимности).

6. Важно учитывать возможность непредвиденного развития событий в процессе реализации принятых решений и быть готовыми к этому.

Один из ведущих разработчиков метода достижения консенсуса в экологических конфликтах, профессор Массачусеттского технологического института Лоуренс Саскайнд, еще в конце 1970-х гг. предложил девять шагов эффективного разрешения экологических конфликтов¹.

¹ *Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution. Cambridge, MA: MIT Laboratory of Architecture and Planning, 1978.*

1. Определение (выявление) заинтересованных сторон конфликта.
 2. Обеспечение адекватного представительства интересов каждой стороны.
 3. Выявление ключевых проблем и определение повестки дня (спорных вопросов).
 4. Выработка альтернативных вариантов решения.
 5. Соглашение относительно пределов и временных рамок оценки последствий.
 6. Анализ и ранжирование оценок последствий.
 7. Определение возможных действий по компенсации издержек и потерь.
 8. Исполнение достигнутых договоренностей.
 9. Обеспечение выполнения сторонами обязательств.
- Рассмотрим их подробнее.

1. Определение (выявление) заинтересованных сторон конфликта, которые должны быть вовлечены в планирование и переговоры

Аргументы против вовлечения большого числа участников в переговоры по урегулированию конфликта понятны. Чем больше сторон (участников переговоров), тем сложнее поддерживать эффективный диалог и договариваться. Но в реальности это не самая большая проблема. Главное не число участников переговоров, а представительство тех, кто желает и должен участвовать в урегулировании конфликта, и учет всех видов связанных с конфликтом интересов. Задача выявления затронутых конфликтом интересов чрезвычайно важна. И это не только процедурный вопрос, который необходимо решить до начала переговоров, но и содержательный. Сам конфликт может возникнуть из-за того, что представитель какой-либо группы интересов считает, что должен участвовать в принятии решений, но его лишили этого права. Первым шагом к разрешению такого конфликта может стать выявление всех конфликтующих сторон. Лучше вовлечь в обсуждение (и переговоры) большее количество участников (сторон), чем проигнорировать кого-либо.

Экологические конфликты часто возникают из-за того, что кто-либо считает себя «исключенным» из процесса принятия

решения или выбора вариантов политики на любой стадии. Не всегда сразу удается выявить всех, кого касается проблема и кто должен участвовать в ее решении. Поэтому на начальной стадии следует включить в процесс урегулирования конфликта тех, кто имеет очевидный интерес в решении вопроса, оставляя возможность включения в процесс новых участников, представляющих заинтересованные стороны.

Для этого необходимо, во-первых, заранее выявить тех, кто имеет обоснованный интерес к решению вопроса, а во-вторых, определить пути вовлечения в переговорный процесс новых участников по мере его продвижения.

Здесь может помочь техника классификации групп интересов, вовлеченных в похожие конфликты в прошлом (т.е. обращение к имеющимся прецедентам, а затем определение того, кто имеет похожие интересы в настоящее время).

Не менее важно узнать потенциальные предметы озабоченности (проблемы) каждой потенциальной группы интересов. Для этого можно обратиться к представителям государственных служб, в чье ведение входит предмет конфликта, чтобы узнать их мнение о том, кто может выступать в качестве заинтересованных сторон. По итогам общения составляется перечень заинтересованных лиц и организаций. То же самое можно сделать путем рассылки вопросника работникам государственных органов, знающих ситуацию на подведомственной им территории. Вопросы должны касаться степени вовлеченности различных групп интересов в конфликты, основных предметов беспокойства этих групп, их официальной позиции в отношении конфликта или предлагаемых действий. Также необходимо составить адекватное представление об общественном мнении живущих в районе конфликта и исходя из этого сформировать своего рода «общественный консультационный совет» как совещательный орган, от которого ждут рекомендаций по поводу приглашения к переговорам представителей различных групп интересов в соответствии с выработанными критериями.

Составление списка приглашаемых на переговоры сторон — задача кропотливая и ответственная, поскольку упущения на этом этапе могут вызвать негативную реакцию «обиженных» неприглашенных лиц и организаций. Конечно,

они могут быть присоединены к первоначальным участникам переговоров практически на любой стадии, но при условии введения их в курс дела должным образом, уяснения «новичками» регламента обсуждения, а также согласия с принятыми ранее решениями, которые не могут быть пересмотрены.

Можно предложить и другие техники выявления заинтересованных сторон для приглашения их к планированию и переговорам: общественные слушания; мониторинг средств массовой информации; опрос общественного мнения, картирование социальных, политических и экологических данных; включенное наблюдение, интернет-голосование.

2. Обеспечение адекватного представительства интересов каждой стороны

Без надлежащего представительства всех заинтересованных сторон может возникнуть ситуация, когда уже после достижения соглашения появятся «раскольники», отказывающиеся его выполнять на том основании, что их интересы не были должным образом представлены.

Допустим, что, применив ранее перечисленные приемы, удалось составить список всех сторон, чьи интересы должны быть учтены в процессе переговоров. Следующей задачей становится определение тех лиц, кто будет выступать от имени (от лица) сторон.

Как определять лиц, говорящих от имени сторон, представляющих те или иные интересы в конфликте?

Существуют как минимум три способа определения легитимных представителей сторон. Во-первых, можно предложить участвовать в переговорах официальным представителям групп, если таковые назначены, либо легитимно избранным (назначенным) руководителям (лидерам) этих групп. Если у двух и более групп схожие интересы и позиции, они могут договориться о том, что их согласованную позицию будет выражать один общий представитель. И лучше, если стороны будут максимально представлены, в противном случае после заключения соглашения могут быть предъявлены претензии со стороны тех групп интересов, которые не участвовали в переговорах (Вместе с тем лучше пусть представи-

телей будет больше, чем кто-то потом откажется выполнять достигнутое соглашение).

Второй способ предполагает отбор государственными должностными лицами тех, кто будет представлять группы интересов (отбор лиц, говорящих от имени групп, выборными государственными должностными лицами).

Третий способ предполагает специально проводимые выборы представителей на собраниях, куда приглашаются все желающие от заинтересованных сторон.

Ни один из способов определения легитимных представителей сторон не лишен недостатков, но по отдельности или в сочетании друг с другом они могут быть эффективны (если эти способы одобряются теми группами, к которым они применяются).

На проведение процедуры отбора лиц, которые впоследствии будут выступать от имени групп интересов, не надо жалеть времени и сил. Если сделать это правильно на ранней стадии подготовки к переговорам, можно избежать опасности их последующего срыва.

Другие техники и методики обеспечения должного представительства включают: социологические опросы, мониторинг средств массовой информации, интервью с ключевыми управленцами, политическими и общественными лидерами, включенное наблюдение, создание «советов граждан».

Представителям сторон полезно регулярно «обновлять» «мандат доверия» своей группы, подтверждать полномочия (подобно тому, как регулярно происходят выборы депутатов и глав органов исполнительной власти). При обсуждении вопросов, требующих специальных компетенций, допустимо привлечение более одного представителя от каждой из групп интересов (возможна ротация представителей). (В случаях, когда обсуждаются вопросы, требующие экспертного знания и специальной подготовки группы в качестве консультантов или представителей своих интересов приглашают специалистов для разъяснения сторонам вопросов, входящих в их профессиональную компетенцию).

В некоторых случаях определение легитимных представителей группы интересов может оказаться сложным. Не исключены споры относительно того, кто должен участвовать

в переговорах и представлять группу. И если не решить все эти проблемы до начала медиации, они могут «всплыть» на поверхность на более поздних стадиях и нанести ущерб делу.

Разногласия могут возникнуть не только по поводу того, кто будет участвовать в переговорах, но и по поводу того, кто будет принимать окончательное решение, немаловажен вопрос честности и принципиальности представителей групп.

3. Определение ключевых проблем (формирование повестки дня) и работа с противоположными установками и ценностями

Многие экологические конфликты возникают из-за различного понимания причин экологических проблем, что объясняется различиями в стиле, методах анализа и прогнозирования.

Иногда противоборствующие в экологическом конфликте стороны не могут ясно сформулировать причины, по которым они поддерживают какой-либо проект или протестуют против его реализации, и выражают свои предпочтения в самом общем плане. Так, при обсуждении проекта строительства гидроэлектростанции довольно легко выявить ее сторонников и противников, но сами они с трудом назовут конкретные пункты своих разногласий, хотя таковыми могут быть вопросы охраны редких и исчезающих видов флоры и фауны, выработки электроэнергии, водопользования и ведения сельского хозяйства, рыболовства и строительства жилья в близлежащих районах. Оказавшись в подобной ситуации, заинтересованные стороны должны сузить круг обсуждаемых проблем, конкретизировать их. Повестка дня может меняться по мере развития переговорного процесса, в нее могут включаться новые пункты по мере вовлечения в переговоры новых групп интересов. Иногда конфликты происходят вокруг, казалось бы, мелких расхождений, но за ними могут скрываться крупные разногласия. Важно, чтобы стороны переговоров осознавали степень конфликтности своих установок. Например, если одна группа считает, что загрязнение воздуха в городе наносит незначительный вред здоровью жителей, а другая считает этот же уровень загрязнения опасным для жизни, вряд ли сто-

ит ожидать, что эти группы придут к согласию по вопросу о необходимости закрытия «отравляющего» атмосферы завода.

Две или более группы интересов могут иметь практически одинаковые взгляды на проблему загрязнения воздуха, но расходиться во мнении относительно оптимального пути ее решения, имея противоположные представления о характере взаимодействия общества и природы или об эффективности деятельности правительства.

Необходимость сопоставления фундаментально различных установок и ценностей ясна: это помогает понять лежащие в основе конфликта проблемы. С позиций стратегии и тактики такое сопоставление может привести к изменению сторонами первоначальных установок или как минимум к выяснению основополагающих предметов разногласий. Наличие различных установок и ценностей у противостоящих друг другу в конфликте групп не значит, что они никогда не смогут договориться. Иногда установки и представления основаны на неточной или неверно интерпретированной информации. Временами конфликтанты начинают поддаваться эмоциям (предубеждениям) и оперируют лишь той информацией, которая эти предубеждения подтверждает. Люди могут менять свои позиции и взгляды под воздействием новой информации, надо лишь обратить их внимание на источники информации, которым они могут доверять.

Существует множество техник и методик формирования повестки дня и выяснения различий в ценностях и установках. Одна из таких техник заключается в так называемом анализе суждений (*judgment analysis*)¹, использующем математические методы прояснения соотношения «плюсов» и «минусов» разных вариантов решения для каждой группы интересов. Анализ суждений помогает прояснить установки, лежащие в основе комплексных оценок, и относительный удельный вес, придаваемый заинтересованными сторонами потенциальным последствиям того или иного решения.

¹ Stewart T.R., Gelverd L. Analysis of Judgment Policy: A New Approach for Citizen Participation in Planning // Journal of the American Institute of Planners. 1976. Vol. 42. Issue 1. P. 33–41.

Участникам конфликта можно предложить деловую игру, воспроизводящую основные черты конфликта, чтобы опробовать разные сценарии развития событий, оценить последствия разных вариантов действий, после чего каждый участник получит представление об относительной «весомости» тех или иных вопросов и решений для себя и других (можно даже сделать соответствующий рейтинг и представить полученную информацию графически, визуально).

Анализ суждений — относительно малозатратный инструмент, не требующий много времени и значительных ресурсов, хотя подготовка к его использованию может потребовать определенных усилий.

4. Выработка достаточного числа альтернативных вариантов решения

Собрать за столом переговоров все заинтересованные стороны — важное, но недостаточное условие достижения соглашения в экологическом конфликте. Даже если обеспечено адекватное представительство интересов и прояснены фундаментальные расхождения ценностей и позиций сторон по ключевым вопросам, для достижения компромисса или взаимовыгодного соглашения требуется выработать варианты решения, которые будут обсуждаться сторонами. Каждая из сторон должна выбрать подходящий для себя вариант решения проблем. К таковым вариантам можно отнести и «нулевой» — ничего не менять в сложившейся ситуации. Важным критерием достаточности числа вариантов является возможность каждой из сторон найти среди них предпочтительный для себя. Тогда у всех ведущих переговоры сторон сложится впечатление, что разногласия можно преодолеть и надо продолжать переговоры.

Не всегда удается определить все альтернативные варианты на начальной стадии переговоров. Это значит, что эффективные переговоры предполагают выработку вариантов решения непосредственно за столом переговоров.

Существуют различные методики мозгового штурма, используемые для выработки альтернативных вариантов решения проблемы. Одна из них называется синектика (*synectics*).

Она предполагает творческое использование метафор, опирается на выводы психологических исследований о том, что для инновационного решения проблемы надо увидеть ее по-новому («сделать знакомое незнакомым»), поместив это новое видение проблемы в привычный контекст («сделав незнакомое знакомым»).

В качестве основных шагов синектического подхода можно выделить: озвучивание существующих точек зрения, анализ проблемы, отход от сложившихся взглядов на проблему и ее решение, прояснение проблемы посредством выявления ее сути, движение от реальной проблемы в другие области посредством прямой аналогии (сходство в существенных чертах с другой, уже известной проблемой), точной аналогии (попытка отождествления с другими, уже известными проблемами. При этом число общих признаков должно быть максимальным; необходимо учитывать степень существенности сходных признаков; и др.), сжатой характеристики конфликта (краткое описание проблемы), использования нового опыта для того, чтобы взглянуть на проблему под иным углом, и, наконец, выработки конструктивных альтернатив.

Синектика опирается на различия между участниками группы: чем больше круг людей, тем вероятнее сформулировать проблему в новом свете. Она также может способствовать смягчению напряженности внутригрупповых отношений, побуждая людей к сотрудничеству.

Недостатком этой техники является необходимость предварительной подготовки (обучения) участников и наличие профессионального «ведущего», координирующего работу группы. В некоторых отраслях использующие методику синектики рабочие группы собираются на неделю каждый месяц в течение года, но такой график может не подходить для экологических конфликтов, требующих более быстрого решения. Другая проблема синектики состоит в том, что участники обсуждения должны иметь желание и стремиться вырабатывать предложения, не ограничивая собственную фантазию и не опасаясь «выглядеть глупо» на фоне других участников мозгового штурма.

5. Соглашение относительно масштабов и временных рамок оценки последствий

О каком бы типе экологического конфликта мы ни рассуждали, одинаково важно определить временные рамки и границы (масштабы) оценки возможных последствий принимаемых решений (как и масштабы самого конфликта), ибо от этого будут зависеть общие затраты и выгоды.

Часто кажется, что масштабы и временные рамки конфликта изначально определяются самим характером проблемы; например, загрязнение воздуха в городе касается всех жителей города, а загрязнение воды в реке — всех проживающих в бассейне данной реки. Парадоксально, но такие «поверхностные» представления некорректны. В жизни имеют место так называемые «побочные эффекты», последствия, выходящие за, казалось бы, ясно очерченные пространственные (экосистемные) и временные рамки конфликта. Сложности возникают еще и потому, что государственные органы действуют в строго определенных для них законом территориальных и временных границах.

В экологическом конфликте вопрос о пространственных и временных границах конфликта — предмет переговоров. Его можно рассматривать в качестве процедурного вопроса на начальном этапе обсуждения. Будет сложно прийти к приемлемому для всех сторон решению без обсуждения данной проблемы и ясного ее понимания. Этот вопрос может рассматриваться на переговорах, но уже в качестве содержательно-го — различное восприятие пространственно-временных границ конфликта может быть самой его сутью.

После выработки вариантов решения конфликта перед сторонами встает задача оценки возможных результатов и последствий каждого из них. Одним из инструментов, пригодным к использованию на этой стадии, является метод Дельфи (экспертных оценок), применение которого позволяет выявить интересы, ценности и цели участников переговоров. Метод Дельфи эффективно способствует достижению согласия относительно масштабов и временных рамок оценки последствий разных вариантов решения конфликта.

Как только определится состав участников переговоров, им направляется анкета с закрытыми и открытыми вопросами для выяснения их первоначальных мнений о масштабах и временных рамках оценки последствий реализации вариантов урегулирования конфликта. Медиатору желательно знать, кто и как ответил на вопросы. Затем результаты анкетирования обрабатываются и объявляются группе. Медиатор может попросить участников, чьи ответы больше всего «отклонились» от среднегруппового показателя, привести аргументы в поддержку своих ответов.

Далее группа обсуждает результаты анкетирования, при этом модератор оглашает заранее собранные доводы в пользу разных точек зрения. После этого участникам группы передается вторая анкета, по результатам которой, скорее всего, наметится движение к достижению консенсуса. Процесс идет до достижения соглашения или удовлетворенности результатом. Опыт показывает, что трех повторений бывает достаточно, чтобы группа пришла к общей позиции.

Основным преимуществом метода Дельфи является то, что соглашение достигается постепенно по мере сравнения участниками обсуждения собственных взглядов и позиций со взглядами и позициями других. Однократное же обсуждение может завершиться занятием участниками недостаточно продуманной позиции, которую они «обязаны» отстаивать, чтобы не «потерять лицо».

Помимо прояснения позиций участников переговоров метод Дельфи побуждает их объяснить мотивы своих взглядов. Основные критические замечания в адрес метода Дельфи сводятся к тому, что он требует много времени и средств.

6. Анализ и ранжирование оценок последствий

Различные группы интересов оценивают последствия вариантов решения по-разному, в зависимости от собственных целей и задач. Ключевая проблема здесь — обобщение всех оценок для принятия коллективного решения об урегулировании конфликта.

Для отдельных сторон конфликта определенные последствия могут быть основной проблемой. Однако в конечном

счете участники переговоров могут согласиться с определенными параметрами временного и финансового плана для того, чтобы начать сбор информации. Отношения сторон друг с другом и их суждения относительно достоинств и недостатков разных вариантов решения обсуждаемых проблем зависят в значительной мере от отношения сторон к обоснованности прогнозов. Обоснованность в свою очередь будет зависеть от масштабности различных анализируемых последствий и «сводной», обобщенной оценки всех последствий.

Урегулирование экологических конфликтов часто осложняется разногласиями сторон по поводу используемых противоборствующими сторонами фактов, относящихся к оценке состояния окружающей природной среды и возможных последствий предлагаемых действий (изменений).

Расхождения мнений относительно фактов могут проявляться различным образом. Некоторые расхождения легко преодолеть путем объективной проверки данных (обращение к законодательным нормам, статистике и т.д.). Для проверки других мнений невозможно найти объективную информацию (например, вероятность землетрясения, наводнения или урагана), но можно воспользоваться данными многолетних наблюдений или прогнозами, основанными на новейших научных знаниях. Споры по поводу фактов возникают, когда стороны используют разные методы сбора и разные методики оценки (интерпретации) полученных данных. Встречаются вопросы, на которые у современной науки нет ответов, например: каково воздействие на живые организмы и экосистемы новых технических средств и технологий?

Даже если у сторон есть единое мнение относительно собранных фактов, каждый участник экологического конфликта может придавать тому или иному параметру (показателю) разную значимость (удельный вес) при построении моделей и прогнозировании сценариев дальнейшего развития ситуации.

Примером могут служить диаметрально противоположные мнения сторонников и противников строительства новой автомобильной дороги в городе. Одни полагают, что ее строительство позволит избавиться от «пробок» и загрязнения воздуха выхлопными газами, другие считают, что новая дорога ухудшит ситуацию, поскольку ею будет пользоваться значи-

тельное число автомобилей и грузовиков. Таким образом, использование одних и тех же данных может сопровождаться разными выводами. Конечно, полного согласия по всем вопросам в каждой конкретной ситуации достичь невозможно.

Применительно к этим ситуациям можно использовать такой прием (технику), как медиация данных (*data mediation*), которая может проводиться разными способами.

Во-первых, можно предложить противоборствующим в конфликте сторонам поделиться информацией, которую они планируют использовать в обоснование своей позиции. По мере сбора данных другие участники дают свои комментарии, делают замечания относительно валидности данных, корректности методики их сбора и правомерности первоначальной интерпретации.

Другой подход – заручиться согласием сторон, что построение любых сценариев и прогнозов будет делаться на основе совместно согласованного массива данных, т.е. в результате будет одна совместно разработанная модель (сценарий).

Во многих случаях область разногласий можно сузить и свести к минимуму. Можно пойти по пути выделения «экстремальных» сценариев, между которыми будут располагаться все остальные.

Можно еще предположить такой инструмент преодоления разногласий, как «суд ученых» (экспертов) – на случай, когда имеются серьезные расхождения мнений между техническими экспертами, в объективности и честности которых никто не сомневается. Процедура обсуждения может напоминать судебные слушания (состязательный процесс, дебаты), в качестве судей могут выступить признанные в данной области эксперты, не имеющие конфликтов интересов и не связанные со сторонами конфликта.

7. Определение возможных действий по компенсации издержек или смягчению последствий

Очень сложно найти решение конфликта, если у всех сторон не будет четкого представления о том, в каком положении окажется каждая из них на постконфликтной стадии, какие затраты понесет и какие выгоды получит. Иными словами,

вопрос компенсации потенциальных издержек имеет решающее значение. А решить его можно лишь на основе техники «пакетного соглашения», предполагающего обмен приоритетами. Задача лишь в том, что на что каждая из сторон готова «обменять». До тех пор, пока нет общего согласованного мнения относительно размеров и порядка компенсации, вряд ли можно рассчитывать на достижения компромисса или согласия.

Задача расчета надлежащего размера компенсации и определения того, какие действия могут возместить потери от различных вариантов решения проблем, реально сложна. В ряде случаев компенсацию нельзя монетизировать (по этическим или иным мотивам). Некоторым людям даже сам вопрос о финансовой компенсации может показаться кощунственным и неприемлемым для обсуждения («природа бесценна»). В таком случае можно предложить нефинансовые (но все равно материальные) формы компенсации (например, компенсация в натуральной форме, эксклюзивные права пользования ресурсом и т.д.).

Первоначальные требования сторон могут существенно отличаться от того, что они, в конечном счете, сочтут приемлемым для себя.

Техника «аукциона» помогает подсчитать реальные социальные издержки и справедливый размер компенсации. Она опробована в США на проектах по размещению энергетических объектов. Жители территории направляют застройщику предложения по сумме адресной компенсации каждому жителю в обмен на поддержку проекта. Затем компания сравнивает предложения от разных территорий и выбирает наиболее рентабельный вариант.

Эта техника, однако, неприменима в случаях, когда место для застройки только одно (нет альтернатив), когда последствия реализации проекта носят «трансграничный характер», т.е. выходят за пределы юрисдикции одной административной единицы. Техника «аукциона» не учитывает силу неорганизованных групп интересов, «отсекает» «неместных». Она малозатратна и экономит время.

Другие технологии определения справедливых компенсационных мер — омбудсмен (аналог уполномоченному по пра-

вам человека), общественные слушания и семинары, интервью с ключевыми акторами, работа в малых группах.

8. Выполнение достигнутых договоренностей

После достижения соглашения его надо исполнять. Срыв реализации договоренностей сводит все предыдущие усилия на нет. Когда подобное происходит, очень сложно вновь достичь соглашения, ибо участники переговоров начинают сомневаться в том, что новые договоренности будут выполняться. Столь же важно понимание участниками переговоров потенциального наличия правовых, социальных, экономических и иных препятствий для выполнения условий соглашения. Стороны должны в достаточной мере доверять друг другу и самому процессу, чтобы выполнять взятые на себя обязательства даже при возникновении препятствий.

В ходе переговоров — еще до их завершения — стороны должны иметь ясное представление о том, как достигнутые договоренности (компенсационного плана) будут реализованы. Иногда стороны соглашались с компромиссным решением, чтобы «выйти из тупика» конфликта, но это решение оказывается нереализуемым по не зависящим от сторон причинам. Препятствием исполнению договоренностей могут стать обстоятельства юридического характера либо действия «третьих» сторон, несогласных сотрудничать с участниками конфликта. В этом случае возможно возникновение новых конфликтов, урегулировать которые будет весьма сложно. Всегда есть риск невыполнения какой-либо из сторон условий соглашения, но важно, чтобы все участники переговоров осознавали возможность возникновения препятствий к реализации договоренностей.

Здесь поможет техника создания «наблюдательного совета», куда могут войти представители всех сторон с их одобрения. Задача совета — согласовать процедуры и действия на случай возникновения препятствий к реализации договоренностей. Каждый член совета должен иметь ясное представление о своих обязанностях и функциях. Технический персонал и фасилитатор (если таковой имеется) заранее вырабатывают повестку дня первого заседания. Члены комитета получа-

ют материалы, описывающие суть соглашения и возможные пути его реализации, в том числе потенциальные препятствия и трудности. В случае «сбоев» в ходе реализации соглашения можно прибегнуть к арбитражу, но это следует предусмотреть в тексте соглашения. При этом следует заранее определить, кто выступит арбитром, и договориться о правилах арбитража.

9. Обеспечение выполнения сторонами обязательств

Само по себе подписание соглашения не обеспечивает его выполнения сторонами по завершении переговоров. Если переговоры прошли успешно, каждая сторона должна быть уверена, что другая выполнит взятые обязательства. Например, если экологическая организация обязуется не подавать в суд на застройщика, она должна быть уверена, что застройщик выполнит обязательства по смягчению негативного воздействия строительства электростанции на экологическую обстановку в районе. Редко когда (если вообще такое бывает) одного лишь обязательства (даже письменного) бывает достаточно. И застройщику тоже нужны твердые гарантии того, что после внесения сопряженных с большими последующими затратами изменений в первоначальный проект экологии не подадут иск в суд на его компанию.

Когда соглашение достигнуто, нужно найти способы мотивировать участников переговоров выполнять его условия, показав, что достигнутые результаты будут соответствовать ожиданиям. В ряде случаев бывает важно включить в соглашение пункт о мониторинге (отслеживании) выполнения его сторонами, либо положение о санкциях за его неисполнение. Не стоит недооценивать важность этого завершающего этапа процесса урегулирования конфликта.

Есть несколько способов (мер) обеспечить выполнение сторонами взятых на себя по соглашению обязательств. Все эти методы делают игнорирование выполнения договоренностей затратным для любой нарушившей условия стороны. Меры различаются по масштабу и характеру «санкций» за нарушение обязательств и по степени сложности процесса «принуждения» к выполнению условий соглашения.

Контракты. Наиболее распространенным методом обязать стороны выполнять условия соглашения является подписание

юридически обязывающего контракта (договора). Обычно каждая из сторон что-либо отдает и взамен что-либо другое получает от других сторон. Если одна из сторон не выполняет обязательств по договору, другие могут обратиться в суд с требованием исполнения договора или компенсации ущерба от его неисполнения. Чтоб выиграть дело, истец должен доказать наличие письменного контракта и представить факты, доказывающие нарушение его условий. В случае успеха для истца возможны три средства судебной защиты. Во-первых, материальная компенсация ущерба, нанесенного нарушившей договор стороной; во-вторых, аннулирование договора, т.е. освобождение истца от выполнения своих обязательств по договору; в-третьих, принуждение ответчика к исполнению обязательств в полном соответствии с договором.

В случае экологических конфликтов третий вариант — принуждение к исполнению обязательства в натуральной форме — наиболее предпочтительный.

Использование контракта как средства обязать стороны выполнять соглашение сопряжено с рядом проблем. Во-первых, добиваться принудительного исполнения контракта — долгий и недешевый процесс. Истец должен быть готов нести судебные издержки. Даже если суд вынесет решение в пользу истца, нельзя гарантировать исполнение ответчиком обязательств в точном соответствии с формулировками договора. Если ответчик отказывается выполнять решение суда, истец вынужден будет снова идти в суд за решением о несоблюдении норм права, чтобы обеспечить исполнение договора.

Вторая проблема состоит в том, что в случае заключения обычного контракта суды неохотно выносят решение, обязывающее ответчика выполнить определенные конкретные действия. Это происходит, как правило, если в контракте прописаны уникальные в своем роде действия. Если же можно просто компенсировать истцу ущерб в денежной форме, суд именно такое решение и выносит.

Третье. Договоры накладывают обязательства только на подписавшие их стороны, да и то лишь в том случае, когда стороны ясно определены. Так, например, подписавшая договор с застройщиком экологическая организация обязуется не подавать в суд иск от лица организации. При этом отдельные

члены экологической организации могут подать иски в суд как частные лица – и застройщик не может пожаловаться на эти действия как на нарушение соглашения с экологической организацией.

Гарантии надлежащего исполнения контракта. Один из способов избежать судебного разбирательства по поводу выполнения условий контракта – договориться о создании гарантийного фонда (внесения всеми сторонами залога), которого лишается сторона, нарушившая обязательства. Обычно это делается в виде эскроу-счета в банке, средства с которого возвращаются стороне после подтверждения выполнения условий договора нейтральной «третьей» стороной. Конечно, этот прием требует дополнительных финансовых затрат. К тому же нельзя исключить оспаривания ответчиком объективности и правильности выводов третьей стороны о нарушении условий соглашения.

Соглашение о возмещении ущерба / компенсации. Если допустима денежная компенсация ущерба, вызванного неисполнением договора, стороны могут заранее договориться о сумме компенсации на случай нарушения условий договора либо приобрести страховку, покрывающую расходы по компенсации. Эта мера хорошо работает в случаях, когда легко установить факты и события, влекущие за собой компенсацию.

Судебный надзор. Другими способами обязать выполнять соглашения являются: соглашение, ратифицируемое решением суда; страховка от нанесенного ущерба; механизмы мониторинга; публикация соглашения в СМИ; «просвещение» общественности.

К середине 2000-х гг. на основе накопленного опыта Л. Сасскайнд и его коллеги оптимизировали модель построения консенсуса, сведя ее к шести основным шагам¹.

Шаг 1. Формирование группы

Начинать следует с выбора потенциального организатора процесса принятия решения. Важно, чтобы организатор об-

¹ Более подробно см. Демчук А. Л., Сасскайнд Л., Шамликашвили Ц. Менеджмент трудных решений в XXI веке: Секреты построения консенсуса, или Как сделать так, чтобы довольны были все. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2009.

суждения пользовался доверием потенциальных участников и воспринимался как беспристрастный участник переговоров, не склонный становиться на чью-либо сторону в ущерб другим. Далее нужно провести оценку ситуации и на ее основе определить, кого необходимо пригласить за стол переговоров, кто входит в число заинтересованных сторон. Пригласив заинтересованные стороны к участию в переговорах, следует сразу же уточнить полномочия и обязательства их представителей. Затем важно определиться, следует ли идти путем достижения консенсуса или лучше (учитывая специфику ситуации) использовать другой способ принятия решений.

Шаг 2. Распределение ролей и обязанностей

Перед началом переговоров следует определить, кто будет ведущим (председательствующим), кто ведет протокол, кто какие заинтересованные стороны представляет, кто обеспечивает экспертную поддержку (если нужно), и, если требуется, установить правила участия «исполняющих обязанности» и наблюдателей. На этой стадии необходимо окончательно согласовать повестку дня, основные правила (регламент), план работы и бюджет в письменной форме.

Шаг 3. Процесс обсуждения вариантов

На этом этапе нужно стремиться обеспечить гласность и открытость обсуждения, возможно, путем распространения пресс-релизов. Если требуется совместный сбор информации, можно обратиться к экспертам. Для повышения эффективности обсуждения сложной повестки дня можно создать малые «узкоспециализированные» рабочие группы. Участникам переговоров следует стремиться максимизировать результат совместной работы путем создания пакетов предложений (варианта решения).

Для этого нужно обсуждать интересы, а не позиции. Позиции — это требования, а интересы — обоснование требований. Позиции зачастую препятствуют достижению соглашения, так как они не позволяют понять причин подобных требований. Не зная интересов других сторон, трудно или вообще невозможно предложить взаимовыгодный вариант решения

проблемы. Выяснять интересы других и открыто говорить о собственных — ключ к успеху.

На основе выявленных интересов надо предлагать взаимовыгодные варианты. Важно генерировать как можно больше идей для расширения возможностей выбора, чаще спрашивать «а что, если...». Можно использовать технику «мозгового штурма», предлагать идеи без взятия на себя обязательств, сосредоточив внимание на будущих результатах, а не на существующих проблемах. В ситуации роста напряженности или возникновения конфликта будет полезно обратиться к помощи профессионального медиатора (фасилитатора).

Шаг 4. Достижение соглашения (принятие решения)

Участникам переговоров следует стремиться к единодушию по письменному варианту пакетного соглашения. Исходя из различий в приоритетах, можно предложить «обмен» важного для каждой стороны на важное для других. Для выбора оптимального варианта лучше всего использовать объективный критерий, позволяющий всем воспринимать соглашение как объективное и справедливое, при этом никто не будет чувствовать себя обманутым или вынужденным принять навязанный большинством результат.

При необходимости можно использовать такой прием переговоров, как «условные обязательства» (сценарии), в ситуации риска и неопределенности. На протяжении всего периода обсуждения надо стараться твердо придерживаться изначально согласованных процедур принятия решений.

В ходе обсуждения ведущий должен спросить участников переговоров, для кого из них неприемлем пакет предложений, а затем попросить тех, кто возражает против каких-либо пунктов пакета предложений, дать свой вариант его усовершенствования, не делающий соглашение неприемлемым для остальных сторон.

В течение всего процесса переговоров и принятия решения следует помнить, что обсуждение ведут люди, имеющие каждый свой характер, эмоции, ценности, убеждения и страсти. Важно проводить различие между людьми и проблемами, не переходить на личности, сосредоточив внимание на выработке вариантов решения общих проблем.

Шаг 5. Обеспечение выполнения сторонами условий соглашения

После достижения договоренности надо стремиться к ратификации соглашения всеми заинтересованными сторонами (путем его формального подписания). Возможно, придется также вести поиск способа закрепления неофициальных договоренностей.

Если по прошествии какого-то времени становится ясно, что какой-либо пункт соглашения требует изменений, необходима повторная встреча сторон. Также полезным может стать мониторинг реализации соглашения сторонами и новые встречи участников переговоров, если нужно.

В конечном счете, следует стремиться к решениям, которые справедливы, мудры, эффективны, стабильны, а этого, в свою очередь, можно достичь при условии, если все заинтересованные стороны участвовали в принятии решения; все выиграли (или, по крайней мере, не проиграли); решение основано на научной информации и знаниях; все возможные выгоды достигнуты; никто не чувствует себя обманутым; отношения поддерживаются или укрепляются; соглашение предусматривает механизм решения будущих проблем.

Вышеперечисленные шаги (этапы) урегулирования экологических конфликтов методом построения консенсуса рассмотрены в их логической последовательности. В ходе урегулирования реальных конфликтов возможно «перескакивание» через этап (шаг), возвращение на один из предыдущих этапов для пересмотра каких-либо моментов. Да и последовательность шагов может быть произвольной; выше рассмотрена «идеальная» логическая схема, модифицируемая в процессе приложения к специфическому конфликту.

Основные пункты критики метода построения консенсуса (равно как и медиации) можно обобщить следующим образом¹.

¹ *Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution. Cambridge, MA: MIT Laboratory of Architecture and Planning, 1978.*

Таблица 10

Достоинства и недостатки метода построения консенсуса

Достоинства	Недостатки
<p>Возрастает понимание проблем и иных точек зрения</p> <p>Добровольные, менее формальные процедуры позволяют сторонам встретиться лицом к лицу для изучения и обсуждения проблем и рассмотрения вариантов возможных решений</p> <p>Улучшаются отношения сторон, растет доверие</p> <p>Контроль сторон над процессом ведет к взятию обязательств по исполнению принятого решения</p> <p>В долгосрочной перспективе экономит время и деньги</p>	<p>Глубоко укоренившиеся взгляды и принципы не подлежат обсуждению</p> <p>Неформальные процедуры позволяют более сильным сторонам манипулировать слабыми, которым необходима защита.</p> <p>Не все интересы могут быть легко представлены на переговорах</p> <p>Достижение консенсуса требует затрат времени, и сохранять его в течение долгого времени трудно</p>

Контрольные вопросы

1. Каковы принципы и технологии традиционного подхода к переговорам в управлении экологическими конфликтами?
2. Каковы принципы и технологии альтернативного (взаимовыгодного) подхода к переговорам в управлении экологическими конфликтами (Р. Фишер, У. Юри)?
3. Каковы критерии эффективности и успешности переговоров сторон экологического конфликта?
4. Что такое «наилучшая альтернатива обсуждаемому соглашению» (НАОС) и как ее определить?
5. Что может служить объективным критерием выбора вариантов соглашения на переговорах сторон экологического конфликта?
6. Какие условия необходимы для экологической медиации?
7. Каковы основные принципы экологической медиации?
8. В чем специфика медиации экологических конфликтов с участием государственных органов?
9. Каковы критерии эффективности и успешности экологической медиации?
10. В чем достоинства и недостатки экологической медиации?
11. В чем достоинства и недостатки метода построения консенсуса?

РАЗДЕЛ 5 ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ В СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

5.1. Принципы эффективной государственной политики предотвращения и разрешения экологических конфликтов

Политика государства является частью внешней среды (контекста), в которой возникают, разворачиваются и разрешаются экологические конфликты. Неадекватные политические решения могут усугубить конфликт. В то же время можно использовать различные политические меры для прогнозирования и предупреждения (предотвращения) экологических конфликтов, для эффективного управления ими через традиционные и альтернативные способы, использование ясных процедур для вмешательства в конфликт на ранних стадиях его развития. Правильная государственная политика способствует эффективному использованию информации, созданию условий широкого диалога заинтересованных сторон, может влиять на применяемые сторонами конфликта тактики, приемы и методы, на затраты по управлению конфликтом.

Политика эффективного управления экологическими конфликтами осуществляется в интересах всего общества.

Как мы отмечали ранее, в некоторых странах (например, США) государство предписывает использование альтернативных способов разрешения споров (медиация, арбитраж, нейтральная оценка конфликта на ранней стадии и др.), предоставляя для этого доступ к государственным ресурсам, в том числе финансовым средствам.

В ряде случаев федеральные агентства в США не способствуют широкому участию и поиску консенсуса в случае конфликта, полагая, что он может быть быстрее и успешнее

разрешен в судебном порядке. Тем более что перспектива длительного процесса поиска консенсуса, многочисленных встреч всех заинтересованных сторон, открытого обсуждения с участием широкой общественности может побудить участвующие в конфликте отдельные частные структуры опасаться, что конфиденциальная внутренняя информация (прежде всего финансовая) станет известна конкурентам, переориентироваться на менее «гласные» процедуры. В США распространено мнение, что широкое участие общественности в управлении экологическими конфликтами не лишено недостатков. Так, при разрешении относящихся к водопользованию споров в США решения комиссий по водопользованию принимаются в большинстве случаев в пользу «традиционных» водопользователей, занятых производством сельскохозяйственной продукции (их большинство), в ущерб «новым» пользователям — городским потребителям, рекреационному использованию воды и т.п. Таким образом, возникает и нарастает противоречие между ценностями городского развития, наращиванием рекреационного потенциала и защитой окружающей природной среды.

Какая же политика способствует предотвращению и эффективному управлению экологическими конфликтами? Среди ее основных принципов можно выделить следующие.

1. Ясность и последовательность. Политическими мерами можно уменьшить степень неопределенности конфликтной ситуации для сторон, четко обозначив права и обязанности каждой из них, технологии управления конфликтом. Важно, чтобы на практике обеспечивалось последовательное и неукоснительное применение провозглашаемых мер, что не всегда происходит при наличии разветвленной сети государственных органов, отличающихся корпоративной культурой, приоритетами и сложившимися традициями, посылающими различные, подчас противоречивые «сигналы».

2. Межведомственная координация. Координация между территориальными органами управления в случае, если стороны конфликта разделены административными границами (регионов или более мелких единиц), между различными отраслевыми ведомствами (агентствами), отвечающими за различные сферы государственного регулирования и полити-

ки и зачастую сталкивающимися с возможными юридическими коллизиями.

3. Справедливое распределение затрат. Даже при быстром нахождении в принципе устраивающего все стороны конфликта решения технического плана может возникнуть «тупиковая» ситуация, связанная с различием подходов сторон к распределению прямых затрат и косвенных издержек, что чревато новым конфликтом. Чем выше потенциальные затраты, тем более вероятны споры относительно их покрытия в случае отсутствия четких правовых предписаний по поводу распределения расходов. Каждая сторона может настаивать на «справедливости» собственного подхода (принципов) к проблеме покрытия затрат. Так, при конфликтах водопользования, например, представители сельскохозяйственных производителей будут настаивать на своем «традиционном» праве водопользования (ссылаясь на «общественное благо»), а представители экологических организаций указывать на принцип «платить должен получающий выгоду» или «платит тот, кто причинил ущерб» («загрязнитель платит»). Государство в этом случае должно выработать и нормативно закрепить ясные и четкие (недвусмысленные) принципы распределения расходов по реализации того или иного сценария урегулирования конфликта, — принципы, которыми стороны смогут руководствоваться в своей деятельности.

4. «Переговорная сила» интересов, представляющих социальные ценности. Источниками переговорной силы принято считать материальные ресурсы, политические связи, права собственности и закон. Причем два последних напрямую зависят от политических решений органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Политическими мерами можно изменить соотношение «переговорных сил» различных общественных групп, изменив их права и обязанности, отношения собственности и т.д.

5. Улучшение потенциала решения проблем (*capacity building*). Политика, способствующая широкому диалогу и созданию коалиций, как это происходит при переговорах и подготовке проектов нормативных актов, создает более благоприятные «рабочие отношения» между сторонами конфликта (наращивает социальный капитал), нежели судебные

процедуры, тем более что оставшиеся «за бортом» обсуждения или не участвующие в судебном процессе стороны могут противиться реализации достигнутого без них соглашения или принятого судебного решения.

Как политика влияет на управление экологическими конфликтами?

Государственная политика влияет на то, в какой мере процесс управления экологическими конфликтами удовлетворяет различным критериям успешности. Например, законы и административные регламенты определяют процедуры вынесения судебных решений, разработки нормативно-правовых актов, принятия новых законов.

Политика требует закрепления всех законодательных, административных и судебных решений в письменной форме и последующей их публикации.

Процедуры ратификации (реализации, исполнения) решений также являются предметом политики.

Разные технологии управления экологическими конфликтами могут по-разному восприниматься с точки зрения «процедурной справедливости». Законотворческие процедуры воспринимаются как поспешные и незавершенные, судебные разбирательства и решения суда видятся справедливыми, но слишком затянутыми, неэффективными и «оторванными» от дискуссий с участием широких слоев населения. Административные процедуры при всей их тщательности и продуманности можно заподозрить в потенциальной уязвимости к воздействию влиятельных акторов (лоббизм).

Требования государственной политики, устанавливающие строгие временные рамки процесса конфликто разрешения и предельные (крайние) сроки принятия тех или иных решений, могут не оставлять сторонам достаточно времени для переговоров и достижения согласия (консенсуса), который потенциально мог бы быть достигнут к обоюдной выгоде. Вместе с тем именно эта черта позволяет контролировать процесс управления экологическими конфликтами и работу соответствующих госструктур, обеспечивая необходимые условия подотчетности. Требования в отношении предельных сроков не позволяют затягивать конфликт бесконечно в чьих-либо

интересах, создавая дополнительный стимул активно искать варианты урегулирования.

Теоретически вся правовая система и правила судебного разбирательства при управлении конфликтом рассчитаны на то, чтобы обеспечивать «процедурную» справедливость, справедливость с процессуальной точки зрения. На практике же некоторые участники процесса, не сомневаясь в справедливости формальных процедур, все равно оказываются неудовлетворенными результатом.

Издержки и расходы, с которыми связаны технологии управления экологическими конфликтами, напрямую связаны с государственной политикой. При этом государству обязательно стремиться к снижению «цены» урегулирования конфликта. Наоборот, именно высокая цена затягивания конфликта побуждает стороны как можно скорее найти решение, обычно не доводя дело до судебного разбирательства. В то же время государству следует создавать благоприятные условия, предоставлять помещения для проведения неформальных встреч сторон до начала открытых общественных слушаний или судебного процесса.

Судебные органы необязательно принимают наименее дорогостоящие решения. Прямой связи тут нет. Некоторые меры государственной политики вступают в противоречие с принципом минимизации затрат. Так, например, государственная поддержка сельскохозяйственных производителей посредством льгот, субсидий и долгосрочных контрактов позволяет сельским жителям «держаться на плаву», но не создает стимулов более бережно относиться к экологическим ресурсам.

Государственная политика влияет и на финансовую устойчивость технологий управления конфликтами. От государства в конечном счете зависят ставки налогообложения, доступность кредитов, ценообразование и другие факторы, влияющие на процесс конфликторазрешения.

Культурные аспекты экологических конфликтов также не остаются вне поля зрения государства, устанавливающего принципы сохранения связанного с природным культурного наследия, образа жизни коренных малочисленных народов и т.д.

Ну и, конечно же, от государственной политики зависят экологическая устойчивость управления конфликтом, яс-

ность результата и удовлетворенность результатом. Политические меры стараются учесть все возможные сценарии развития событий. Иногда судебные решения выносятся без четкого указания на то, как они должны исполняться, что может вызвать новые споры. Политики стремятся к решениям, удовлетворяющим интересы всех сторон конфликта. В случае судебного разбирательства высока вероятность того, что хотя бы одна из сторон не будет удовлетворена решением суда, что, впрочем, от суда и не требуется.

Применительно к управлению экологическими конфликтами тенденции эволюции политической культуры в последние десятилетия побуждают выбирать методы управления конфликтом, дающие возможность участия в принятии решений максимального числа заинтересованных сторон, предполагающие открытость информации, приоритет качества жизни и сохранения окружающей среды.

В последние десятилетия предлагается несколько стратегий управления экологическими конфликтами¹.

1. Централизация власти и полномочий принятия решений в руках технических экспертов, повышение роли ведомственных «научных (экспертных) советов».

2. Децентрализация власти и минимизация влияния экспертов и невыборных представителей общественности на принятие решений посредством внедрения рыночных механизмов регулирования.

3. Наделение общества большей властью через механизмы прямой демократии (референдумы) и опросы общественного мнения с помощью СМИ.

4. Повышение ответственности избранных должностных лиц, «политизация» управления экологическими конфликтами и снижение (насколько возможно) роли судебной власти в этом процессе.

Вышеперечисленные стратегии не взаимоисключающие. Предлагаемые меры направлены на предотвращение, избегание экологических конфликтов. Но столь же необходимо

¹ *Susskind L., Richardson J., Hildebrand K. Resolving Environmental Disputes: Approaches to Intervention, Negotiation and Conflict Resolution. Cambridge, MA: MIT Laboratory of Architecture and Planning, 1978.*

найти способы урегулирования конфликтов, которых невозможно или не удастся избежать. В современной конфликтологии можно встретить точку зрения, согласно которой не надо тратить время и средства на переговоры, призванные предотвратить конфликты или сократить их продолжительность. В конечном счете конфликты во многих случаях служат предпосылкой прогресса, реформ, развития общества.

Не стоит считать конфликт сугубо отрицательным явлением, он выполняет и конструктивные функции, например способствует поиску новых альтернативных технологий конфликто разрешения. Ничем не оканчивающиеся «тупиковые ситуации», при которых проигрывают все, определенно нежелательны. Ситуации «творческого прорыва», креативных решений, позволяющих всем сторонам выиграть (или по крайней мере ничего не потерять), конечно, предпочтительнее. Разработка стратегии регулирования конфликта не должна полагаться лишь на желание избежать его любой ценой.

Важным остается вопрос о причинно-следственной связи между процессами разрешения экологических конфликтов и результатами. Какие факторы способствуют позитивному исходу процесса разрешения экологических конфликтов?

Успеху или, наоборот, провалу усилий по разрешению экологических конфликтов способствуют два вида факторов: контекстуальные (находящиеся в значительной мере вне контроля участников процесса) и процессуальные (находящиеся под контролем тех, кто планирует процесс конфликто разрешения и руководит им). Несмотря на наличие большого числа работ, посвященных концептуализации этих факторов, достаточно мало эмпирических исследований, системно оценивающих относительное влияние каждого типа факторов на большем числе примеров.

К контекстуальным факторам относятся интересы участников процесса, их возможности и институциональные рамки.

Поскольку одной из основных черт разрешения экологических конфликтов является добровольность участия, оно не возможно, если участники с противоположными интересами не хотят обсуждать проблемы и потенциально договариваться друг с другом. Считая всех участников рациональными акторами, можно предположить, что они будут участвовать в

процессе совместно с другими лишь в том случае, когда будут убеждены, что этот процесс поможет защитить их интересы надежнее, чем отказ от сотрудничества и обращение к другим механизмам регулирования конфликта.

Например, государственный орган решит не прибегать к процессу разрешения экологических конфликтов, полагая, что сможет выиграть дело при обращении в суд с относительно малыми затратами. Экологическая организация может отказаться вступить в диалог с представителями бизнеса, рассчитывая лоббистскими усилиями заставить законодателей ужесточить нормативы и правила в большей мере, чем этого можно достичь на переговорах с представителями бизнеса.

Институциональная и культурная среда также должны способствовать или хотя бы не препятствовать процессу разрешения экологических конфликтов. Если госорганам законом запрещено обсуждать с заинтересованными сторонами — негосударственными акторами проекты готовящихся нормативных актов, нормотворчество на основе переговоров становится невозможным.

К процессуальным факторам относятся определение и формулировка обсуждаемых проблем, полномочия группы принимать решение или влиять на него, отбор участников процесса, количество и качество имеющихся финансовых и технических ресурсов, использование нейтральных медиаторов, качество обсуждения.

Сформулировать проблемы и задачи обсуждения таким образом, чтобы это признали и поддержали все участники процесса, — особая наука и искусство. Это может стать первым и наиболее серьезным «испытанием на прочность», поскольку на начальном этапе конфликто разрешения участники мало доверяют друг другу и не испытывают оптимизма в отношении исхода обсуждения, поэтому даже небольшие разногласия насчет формулировок (а слова связаны с интересами) могут привести к отказу того или иного участника от дальнейшей совместной работы.

Полномочия участников переговоров принимать окончательное решение очень важны, ибо в случае отсутствия таких полномочий процесс превращается в консультативный и может закончиться ничем. Опыт показывает, что наделенные

полномочиями принятия решений участники прикладывают больше усилий и такой процесс с большей вероятностью приводит к достижению соглашения. В целом, наделение участников процесса полномочиями должно происходить с учетом контекста и потребностей. Чем более важны активное и добровольное участие в реализации решения или управлении системой, тем более выгодным будет наделение участников процесса полномочиями принятия окончательного решения.

В ряде стран культурные нормы существенно затрудняют использование ряда технологий разрешения экологических конфликтов.

Так, например, в российских условиях, несмотря на принятие федерального закона о медиации, на пути ее широкого применения возникает ряд препятствий и сложностей.

Одна из проблем современной России — проблема доверия институтам, в том числе институтам конфликто разрешения, а также доверия к медиатору, по поводу беспристрастности которого могут возникать сомнения. В общественном сознании в ходе исторического развития в XX столетии укрепилось мнение, что в конфликте нельзя оставаться нейтральным, беспристрастным («кто не с нами — тот против нас»). Медиатора могут подозревать в скрытом сотрудничестве с оппонентом либо в преследовании собственных скрытых интересов в конфликте, а также в коррупции. Такие же проблемы возникают с арбитражем (не путать с арбитражным судом).

Да и отношение к российской судебной системе в последние десятилетия не самое позитивное. Ставится под сомнение независимость судей от исполнительной власти или интересов бизнеса, есть опасения, связанные с выявляемыми фактами коррупции.

Для многих участников экологического конфликта отказ от обращения в суд и согласие на переговоры (или медиацию) равносильны уступке, особенно если есть убежденность в собственной правоте и уверенность в выигрыше в случае судебного разбирательства.

К тому же многие до сих пор полагают, что при возникновении какого-либо экологического конфликта его разрешением должны заниматься соответствующие государственные

структуры, отвечающие за надлежащее состояние окружающей среды.

Для успешного использования широкого спектра институтов и технологий управления экологическими конфликтами требуется информирование государственных органов, бизнес-сообщества и общественности о преимуществах и недостатках различных методов конфликто разрешения.

5.2. Особенности управления международными экологическими конфликтами

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, созданных в ответ на вызовы «глобального потепления», часто воспринимаются и развитыми, и развивающимися странами как необоснованное ограничение национального суверенитета, попытка «монетизации» природных ресурсов¹.

В последние десятилетия в глобальном масштабе произошел существенный сдвиг во взглядах на связь сохранения окружающей среды и экономического развития². 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.

¹ *Caldwell L.K.* International Environmental Policy: From the Twentieth to the Twenty-First Century. 3rd ed. Durham, NC.: Duke University Press, 1996. P. 250–258.

² *Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions / Eds.: A.L. MacNaughton, Jay G. Martin.* Chicago: American Bar Association, 2002.

В начале XXI в. обозначились три существенные тенденции, затрагивающие проблематику устойчивого развития на национальном и международном уровнях.

Во-первых, создаются механизмы и стратегии достижения целей устойчивого экономического развития.

Во-вторых, регулирование конфликтов и разрешение споров не рассматриваются только лишь как «убыточное предприятие», их считают потенциальными источниками инновационных креативных решений и улучшения отношений. Внимание все больше акцентируется на механизмах и стратегии выявления на ранних стадиях позиций и интересов всех сторон потенциального конфликта, причин и источников противоречий и конфликта, а также возможности эффективного разрешения конфликта, что позволяет обеспечить стабильную среду для инвестиций, избежать судебного разбирательства посредством совместной разработки взаимоприемлемых долгосрочных решений.

В-третьих, применение новых технологий преобразовало глобальную среду бизнеса, предоставляя радикально новые условия взаимодействия и обмена информацией. На смену транспортным системам (перевозящим людей) и средствам передачи звука и изображения приходят системы практически мгновенной передачи громадных объемов информации, ее накопления и совместного использования, в том числе для разработки и принятия решений.

Природные ресурсы 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»¹.

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 общемировыми, 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 предполагают эффективное соблюдение требований множества регулирующих и контрольно-надзорных органов.

Меняются способы управления рисками в бизнесе. Развитие электронной коммуникации и электронной коммерции способствует расширению рынков, не имеющих физических и государственных границ (например, электронная торговля и финансовые операции). Быстрые технологические изменения в сочетании с разнящимися по всему миру культурными 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.

¹ См.: <http://www.gci.org.uk/>

Эффективный экологический менеджмент (особенно в транснациональных компаниях с 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) создают мощные стимулы инноваций и развития более эффективных и действенных методов, систем и стратегий управления экологическими конфликтами.

Эффективное управление экологическими конфликтами связано с подготовкой и профессиональным опытом специалистов во многих предметных областях: правоведении, психологии, науках о жизни, менеджменте, финансах, экономике, информационных технологиях, инженерии, системном анализе.

Возможность выработки решений за пределами формальных юридических процедур представляется преимуществом большинства альтернативных технологий 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, есть принципиальная неопределенность в отношении ответных государственных мер (если такие предпринимаются), а также их экономических последствий. Одни и те же «факты» воспринимаются и интерпретируются 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, 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 конфликто разрешения 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 будет намного выше приемлемого для них уровня риска («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, когда спорящие стороны не согласны по поводу «фактов». Достижение некоего общего восприятия и создание разделяемой всеми фактологической основы важны для установления доверия, без чего не будет найдено решение конфликта.

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

В некоторых ситуациях управление международными экологическими конфликтами требует включения в процесс обмен информацией с теми, 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 регулирования конфликта, но их 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 проблемы для официально уполномоченных вести переговоры и выбатывать решения органов и должностных лиц.

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

Экологическая медиация применялась для разрешения международных конфликтов¹. Известен пример трансграничного конфликта между США и Канадой (американского Си-

¹*Dryzek J.S., Hunter S. Environmental Mediation for International Problems // International Studies Quarterly. 1987. Vol. 31. No. 1. P. 87–102.*

этла и канадской провинции Британская Колумбия). Власти Сиэтла 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 Международной совместной американо-канадской комиссии. В течение года было найдено (а еще через год выполнено) решение, согласно которому Британская Колумбия обещала снабжать Сиэтл требуемой электроэнергией при условии, что Сиэтл не станет увеличивать высоту плотины.

Еще одним примером трансграничного канадско-американского спора стал проект переброски на север — в засушливые районы штата Северная Дакота (*Garrison Diversion Project*) — стока реки Миссури 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»¹.

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

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

Во-вторых, необходимо 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

¹ *Carroll J.E. Environmental Diplomacy: An Examination and Prospective of Canadian-US Transboundary Environmental Relations. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1983. P. 175–176.*

(политическая власть, право вето, информационные ресурсы, способность применять «санкции» или дать другим сторонам желаемое). Редко когда более сильный согласится на равных вести переговоры со слабым¹.

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

Чтобы медиация международных экологических конфликтов 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 переговорщиков в целом была «управляемой»².

Другое условие успешной медиации состоит в том, чтобы ее результаты были ощутимы и имели значительный эффект.

Возможно, самым важным условием успешной медиации является наличие «зоны компромисса», т.е. вариантов решения, которые стороны предпочтут отсутствию соглашения. Если «зона компромисса» обширна (число приемлемых для всех вариантов велико), достичь соглашения окажется нетрудно. Иногда настолько легко, что и медиации не требуется³. 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.

У международной экологической медиации есть два серьезных препятствия: межкультурные различия и внутренняя сложность международных акторов, не позволяющая правительствам государств в ряде случаев обеспечивать выполне-

¹ *Cormick G.W., Patton L.K. Environmental Mediation: Defining the Process-Through Experience // Environmental Mediation: The Search for Consensus / Ed.: L.M. Lake. Boulder, CO: Westview, 1980.*

² *Talbot A.R. Settling Things. Six Case Studies in Environmental Mediation. Washington, DC: The Conservation Foundation, 1983. P.94.*

³ *Young O.R. Intermediaries: Additional Thoughts on Third Parties // Journal of Conflict Resolution. 1972. No. 16. P. 51-65. P. 53.*

ние достигнутых договоренностей отдельными акторами внутри страны.

При всех ограничениях и недостатках медиация может быть лучшим способом разрешения трансграничных и международных экологических конфликтов по четырем основным соображениям¹.

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 технологии 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 техно-

¹ *MacNaughton A.L., Martin Jay G. (eds.). Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions. Chicago: American Bar Association, 2002. P. 207.*

логии конфликто разрешения «разводят» стороны и заставляют их «сражаться» за свою точку зрения, используя формальные процедуры, что чаще всего еще больше обостряет конфликт. 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 нередко обречены на сосуществование и взаимодействие. Медиация становится единственным способом разрешения конфликта, активно способствующим одновременно сохранению отношений сторон конфликта и продвижению его в сторону разрешения. Практически все экологические конфликты касаются соседей. Для государств-соседей имеет смысл использовать технологии, позволяющие разрешить конфликт без разрушения отношений.

Другим достоинством медиации для разрешения международных экологических конфликтов является ее гибкость и неформальный характер, для чего можно использовать множество стилей коммуникации¹. 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 в таком случае 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.

¹ Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions / Eds.: A.L. MacNaughton, Jay G. Martin. Chicago: American Bar Association, 2002. P. 217.

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

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 технологии 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 каждую проблему на своих собственных условиях, а не формулировать ее требуемым образом для представления в суде. Медиация — единственная технология, позволяющая учесть межкультурные различия посредством прямого общения.

5.3. Возможности и перспективы использования принципов делиберативной демократии в управлении экологическими конфликтами

Учитывая сложность современных экологических конфликтов, а также необходимость оптимизации технологий управления ими в плане минимизации издержек (отрицательных последствий) и максимизации выгод для всех сторон (повышения эффективности), перспективным представляется использование принципов делиберативной демократии в процессе принятия решений по управлению экологическими конфликтами.

Главная цель делиберативной демократии — обеспечить наиболее обоснованную концепцию принятия решений при наличии в обществе разногласий.

Основными ее характеристиками служат:

- 1) требование обоснования предлагаемого решения для его легитимации и для выражения уважения к согражданам;
- 2) доступность (публичность и понятность) обоснования решений всем гражданам;

3) обязательный (на определенный период) характер принятых решений;

4) динамичный характер процесса принятия решений, возможность пересмотра решений в будущем.

Делиберативную демократию можно определить как форму правления, при которой равные и свободные граждане (и их представители) обосновывают решения в процессе изложения друг другу взаимоприемлемых и в общем доступных аргументов с целью принятия обязательных для всех в настоящее время решений, которые открыты для пересмотра в будущем¹.

Делиберативная демократия служит четырем основным целям.

Первая — обеспечение легитимности коллективных решений в условиях ограниченности ресурсов (когда решаются вопросы распределения). Вторая — способствовать движимому заботой об интересах общества отношению к вопросам общественной значимости. Третья — способствовать взаимному уважению в процессе принятия решений (в условиях несовместимых моральных ценностей). Четвертая цель — помочь избежать или исправить неизбежные ошибки в процессе принятия коллективных решений (в условиях неполного взаимопонимания).

Хорошо организованное обсуждение (делиберация) дает возможность улучшать собственное и общее понимание проблем и решений. В ходе обмена мнениями участники процесса принятия решений учатся друг у друга, осознают свои и чужие заблуждения, формируют новые подходы и решения, способные выдержать более строгую критику. Ведя переговоры, граждане приобретают навык добиваться желаемого. В ходе делиберации они расширяют свои знания, включая понимание самих себя и общее понимание того, что лучше всего послужит общему благу.

Делиберативная политика почти всегда должна дополняться иными процедурами принятия решений, включая голосование и директивные решения, если они обоснованы предшествующей делиберацией. Открытый характер делибе-

¹ *Gutmann A., Thompson D. Why Deliberative Democracy? Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004. P. 7.*

рации позволяет гражданам и законодателям пересматривать принятые ранее решения, в том числе касающиеся процедур принятия решений. В ходе делиберации граждане могут изменить свои предпочтения и представления о приоритетах в силу полученной новой информации и аргументов сторонников иных точек зрения.

Будущее делиберативной демократии будет зависеть от ответов на два основных вызова — теоретического и практического. Сторонники делиберативной демократии должны признавать, что сама теория делиберативной демократии может претерпевать изменения. Им также следует не только делать существующие демократические институты более «дружелюбными» к делиберации, но и расширять рамки действия делиберации на институты, где она ранее не использовалась. Конечно, будущее также зависит от успешности делиберативной практики.

Основные принципы делиберативной демократии — взаимность, публичность и подотчетность — создают условия и придают содержание обоснованию принимаемых решений и проводимой политики в демократическом обществе. Свобода, возможности и справедливость — ключевые составляющие делиберации.

Принцип публичности требует открытого и гласного аргументирования своей позиции. Принцип подотчетности подразумевает, что принимающие от имени населения решения чиновники вне зависимости от того, выборные они или назначенные, должны быть подотчетны и подконтрольны населению, в отношении которого они принимают решения. Принцип свободы предполагает уважение к фундаментальным правам и свободам человека: свободе слова, совести, равной ответственности перед законом. Основные возможности — доступ к системе здравоохранения, образованию, безопасности, занятость и доход. Необходимо справедливое распределение общественных благ.

Лучшие формы делиберативной демократии являются как инструментальными, так и способствующими выражению мнений, процедурными и содержательными, в большей мере плюралистическими, нежели консенсусными, скорее представительными, чем непосредственными.

С традиционным подходом к демократическому принятию решений по поводу распределения ограниченных ресурсов, постановки приоритетов политики, установления различных стандартов возникают три проблемы¹.

Во-первых, современная демократия основана на правиле большинства (решение принимается большинством голосов), но, если попытаться, можно удовлетворить интересы и потребности почти всех заинтересованных сторон, вовлеченных в принятие ключевых решений в жизни общества. Демократические процедуры предполагают принятие решения, удовлетворяющего, к примеру, 51% голосующих. Обратной стороной такого предположения становятся 49%, которые вынуждены признать поражение. Не предпринимается даже попыток выработать решение, удовлетворяющее интересы всех (или почти всех) заинтересованных сторон. Почему не попытаться достичь консенсуса, выделив на это определенное время и средства? Есть примеры успешного достижения консенсуса большими и неоднородными группами заинтересованных сторон по сложнейшим вопросам².

Во-вторых, проблема представительства. Мы полагаемся на избранных должностных лиц, призванных решать все вопросы от имени избравших их граждан, а не на специально выбранных для каждой конкретной ситуации представителей, обладающих специальными знаниями и навыками, выступающих от имени заинтересованных сторон. Избранные для решения общих вопросов представители редко отражают (если вообще отражают) мнения отдельных частей электората. Они считают себя выразителями мнения проголосовавших за них, чьи голоса нужны им в будущем для переизбрания. Даже если это не так, избранные на официальные должности представители не могут знать досконально все вопросы, по которым принимают решения, чтобы эффективно решать проблемы, пытаясь сочетать конфликтные интересы представляемых ими групп. Гораздо целесообразнее представляется в каждом

¹ *Susskind L. Deliberative Democracy and Dispute Resolution // Ohio State Journal On Dispute Resolution. 2009. Vol. 24. Issue 3. P. 1–12.*

² *Beierle T.C., Cayford J. Evaluating Dispute Resolution as an Approach to Public Participation // Resources for the Future. Aug. 2001.*

конкретном случае каждой заинтересованной стороне выбрать специального представителя по каждому волнующему их вопросу. Как это работает? Ответственные за принятие решений официальные лица отбирают профессионального нейтрального специалиста, который проводит анализ конфликта, встречается со всеми заинтересованными сторонами, выясняет их интересы и приоритеты, на основе чего составляет «карту конфликта». Затем нейтральный специалист (медиатор, фасилитатор) разрабатывает проект повестки дня и регламента последующего общего обсуждения проблем конфликта, передавая его всем заинтересованным сторонам. Получив «обратную связь», медиатор (фасилитатор) передает избранным официальным лицам ясно изложенное мотивированное мнение относительно целесообразности использования метода достижения консенсуса, и если его доводы приняты, то далее определяется, кто должен участвовать и как организовать процесс. Затем уже избранный официальный орган решает, продолжать ли процесс поиска консенсуса, рекомендованный медиатором.

В-третьих, проблема конфронтации, противостояния, противоборства. Мы изначально занимаем конфронтационную позицию по отношению к иным предложениям, в то время как совместное решение проблемы может привести к результату более справедливому в глазах заинтересованных сторон, более эффективному с точки зрения независимого анализа, более стабильному в плане условий соглашения и более мудрому (ретроспективно), по мнению сторон и независимого анализа. Оказавшись в ситуации «кто –кого», противоборствующие группы прикладывают примерно столько же усилий для дискредитации оппонентов, сколько и для подтверждения того, что именно их предложение лучшее. Конфронтационный подход (торг) основывается на идее противостояния сторон, девиз его сторонников: «чтобы я победил, ты должен проиграть». При таком подходе поиск совместного решения проблем практически невозможен.

Никто не призывает заменить представительную демократию. Просто до принятия решения «традиционным» путем есть возможность дополнить работу избранных представителей и назначенных должностных лиц вовлечением в процесс

представителей заинтересованных сторон и широкой общественности для достижения консенсуса.

Цели вовлечения общественности в процесс обсуждения могут быть следующими¹:

- ознакомление спорящих, стейкхолдеров и общественности с рассматриваемыми проблемами;
- выявление общественных интересов, опасений и идей, относящихся к определенным проблемам;
- повышение уровня информированности аудитории относительно обсуждаемой проблемы;
- демонстрация непримиримым противникам того факта, что даже в самых острых разделяющих людей на враждующие лагеря проблемах можно найти аспекты, подлежащие обсуждению, по которым полезно узнать мнение оппонента;
- снижение риска насильственной конфронтации и эскалации конфликта;
- формирование общественной поддержки последующих решений.

Процессы участия общественности в обсуждении могут отличаться в зависимости от роли экспертов и от степени их легитимности, в зависимости от того, в какой мере эксперты учитывают мнение общественности.

Помехами применению метода достижения консенсуса в принятии государственных решений могут стать несколько факторов.

Избранные представители и назначенные должностные лица могут и не знать о принципах достижения консенсуса, счесть что принятое решение подрывает их авторитет и поставит под сомнение властные полномочия. Но на практике этого не будет.

Для распространения принципов достижения консенсуса необходимо, чтобы должностные лица сами стали проводниками этого подхода. В их собственных интересах принять решение, получившее единодушную поддержку. Каждый государственный чиновник выступает за «более широкую демократию», чему служит принцип построения консенсуса.

¹ *Dukes E.F. Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance. Manchester, UK: Manchester University Press, 1996. P. 63–64.*

Делиберативную демократию можно также определить как теорию демократической легитимности, основанную на идее о том, что все, кого затрагивают коллективные решения, должны иметь право, способность и возможность участвовать в принятии этих решений¹. Делиберация включает взаимное обоснование предлагаемых вариантов решения, когда участники аргументируют свою позицию, выслушивают мнение других и пересматривают свои предпочтения в свете новой информации и аргументов. Можно выделить три ключевых характеристики делиберативной демократии.

Во-первых, это не единая теория². Ее сторонники расходятся в мнениях насчет того, где она должна применяться, кто должен принимать участие в обсуждении и каков идеальный итог делиберативного процесса. Распространено деление делиберативной демократии на макро- и микроконцепции³. Микротеории обращены к обсуждениям в относительно малых группах на структурированных формальных «площадках» (гражданское жюри, форумы и опросы); макротеории построены на обосновании и конкуренции — активных дебатах в средствах массовой информации и в частных беседах, на формальных и неформальных встречах, за стойками баров и на трибунах парламентов⁴. В последние годы исследователи склоняются к идее «делиберативной системы», сочетающей микро- и макроконцепции делиберативной демократии⁵.

Во-вторых, делиберативная демократия отличается от представительной демократии как в теории, так и в практи-

¹ *Cohen J.* Deliberation and Democratic Legitimacy // *The Good Polity: Normative Analysis of the State* / Eds.: A. Hamlin, P. Pettit. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

² *Ercan S.A.* Deliberative Democracy // *Encyclopaedia of Educational Theory and Philosophy* / Ed.: D.C. Phillips. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2014.

³ *Dryzek J.* Foundations and Frontiers of Deliberative Governance. Oxford: Oxford University Press, 2010; Hendriks C. *The Politics of Public Deliberation: Citizen Engagement and Interest Advocacy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011; Parkinson J., Mansbridge J. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

⁴ *Parkinson J.* Why Deliberate? The Encounter between Deliberation and New Public Managers // *Public Administration*. 2004. No. 82. P. 377–395.

⁵ *Parkinson J., Mansbridge J.* *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ческих целях, но не стремится заменить собой представительную демократию и ее институты. Делиберативная демократия скорее имеет «корректирующий» представительный характер. Достоинством делиберативной демократии служит ее способность приводить к демократически легитимным решениям. Делиберация не может сделать несовместимые ценности совместимыми, но может помочь участникам обсуждения понять обоснованность требований и достоинства предложений оппонентов, а также прийти к общему пониманию легитимности¹. Эта легитимность основана на понимании и признании участниками обсуждения того, как и почему было принято конкретное решение, даже если они по-прежнему несогласны с ним по сути². И благодаря этому делиберативная демократия предлагает путь решения экологических конфликтов, которые часто характеризуются несовместимыми ценностями и кажущейся невозможностью достижения консенсуса³. В таком контексте внимания заслуживает понятие метаконсенсуса, делающего упор на достижении согласия в понимании сути проблемы, а не обязательно путей ее решения⁴. На практике метаконсенсус означает признание права на существование и легитимность ценностей и взглядов других на обсуждаемую проблему.

В-третьих, делиберативная демократия — нормативная теория, некий идеал, к которому демократическая практика может стремиться, но никогда не достигнет⁵. Стержневой идеей является обеспечение коммуникативного процесса, включающего все заинтересованные стороны. Исходя из этого можно назвать пять отдельных, но взаимосвязанных критериев

¹ *Gutmann A., Thompson D. Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

² *Smith G. Deliberative Democracy and the Environment.* London: Routledge, 2003.

³ *Brummans B.H., Putnam L.L., Gray B., Hanke R., Lewicki R.J., Wiethoff C. Making Sense of Intractable Multiparty Conflict: A Study of Framing in Four Environmental Disputes // Communication Monographs.* 2008. Vol. 75. No. 1. P. 25–51.

⁴ *Niemeyer S., Dryzek J.S. The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Inter-subjective Rationality as Ideal Outcomes // Swiss Political Science Review.* 2007. No. 13. P. 497–526.

⁵ *Ercan S.A., Dryzek J.S. The Reach of Deliberative Democracy // Policy Studies.* 2015. Vol. 36. No. 3. P. 241–248.

оценки делиберативной природы «мирного процесса» по урегулированию экологических конфликтов.

1. *Доступ к делиберации*. Успешным процесс делиберации может быть лишь при условии наличия у людей возможности активного участия в нем¹.

2. *Инклюзивность* (всеохватность, представленность интересов). Делиберация должна включать все существующие точки зрения (при этом не обязательно физическое присутствие их представителей)².

3. *Делиберативность*. Обмен идеями, аргументами, обоснование высказываемой позиции.

4. *Открытость и прозрачность* (гласность)³.

5. *Последовательность*. Чтобы быть успешным, делиберативный процесс должен оказывать влияние на коллективные решения⁴.

Анализируя применение принципов делиберативной демократии, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, сложно организовать процесс делиберации, отвечающий одновременно всем пяти вышеприведенным критериям, поскольку не все критерии одинаково важны на всех стадиях процесса делиберации. Потенциально возможно постепенно приводить процесс обсуждения в соответствие с критериями — важно правильно организовать процесс и выстроить приоритетный порядок критериев.

Второй вывод касается возможности достижения метаконсенсуса, позволяющего участникам обсуждения преодолевать «трудные моменты», как результата делиберативного процесса. Метаконсенсус, однако, имеет свои ограничения, например, ради его достижения приходится жертвовать инклюзивностью.

¹ Nanz P., Steffek J. Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies. Florence: European University Institute, 2004.

² Dryzek J. Foundations and Frontiers of Deliberative Governance. Oxford: Oxford University Press, 2010.

³ Kesim H.K., Ercan S.A. Merits and Limits of Deliberative Public Participation in Multilevel Governance: The Case of Genetically Modified Foods Regulations in the European Union. Paper presented at XX World Congress, 9–14 July 2006, IPSA, Fukuoka, Japan. 2006.

⁴ Dryzek J. Democratization as Deliberative Capacity Building // Comparative Political Studies. 2009. No. 42. P. 1379–1402.

Третий вывод касается роли политических акторов (заинтересованных сторон) в делиберативном процессе. Включение в него государственных официальных лиц может улучшить его восприятие в качестве легитимного и прозрачного¹.

Насколько опыт одних стран применим в других странах?

Теория разрешения экологических конфликтов посредством медиации и построения консенсуса привлекает внимание специалистов по всему миру. Позитивный опыт имеется в США, Канаде, Великобритании, Испании, Германии, Нидерландах и ряде других стран, включая страны Центральной и Восточной Европы.

Накопленный опыт показывает, что в Европе экологическая медиация в значительно большей мере контролируется и регулируется государством, нежели в США. Медиаторы отбираются или назначаются соответствующими государственными службами. Не все заинтересованные стороны приглашаются к участию в переговорах. Зачастую переговоры проходят за «закрытыми дверями» (в отличие от США). Значительную часть расходов на проведение медиации берет на себя государство.

Если в США медиация считается альтернативой судебному разбирательству, в Европе она видится альтернативой политической и парламентской конфронтации.

Экологическую медиацию использовали и в странах Азии, Африки и некоторых частях Центральной и Южной Америки. Интересно то, что в историческом прошлом и культуре этих стран можно найти нечто похожее на медиацию, чего нельзя сказать про США. Так, например, в Японии, Китае, Индонезии и ряде мест в Африке то, что в западных странах называется медиацией, практиковалось давно и имело иные названия. Поиск консенсуса для преодоления разногласий, в том числе по поводу использования природных ресурсов, был в арсенале племен, семей и местных сообществ. Обращение за помощью к старейшинам или местным лидерам в процессе преодоления разногласий — распространенное явление.

На Западе считают медиацию собственным изобретением, социальной технологией, которую следует распространить на

¹ *Dare M. Localism in Practice: Insights from Two Tasmanian Case Studies // Policy Studies. 2013. Vol. 34. No. 5–6. P. 592–611.*

весь мир. А было бы полезно изучить применяемые коренными народами в различных частях мира приемы и процедуры конфликторазрешения в том контексте, в котором они использовались. Тут Западу есть чему поучиться.

Большинство развивающихся стран стараются гармонизировать собственное экологическое законодательство с экологическим правом развитых стран с учетом большого числа международных экологических конвенций и многосторонних договоров. В то же самое время такие организации, как Программа развития Организации Объединенных Наций (*UNDP*) и Мировой банк, учитывают экологические соображения при предоставлении финансовой помощи развитию государств. В подобных условиях вполне вероятно, что экологическая медиация будет распространяться на многие страны мира. И было бы странным, если бы концепции и практику медиации «насаждали» извне без учета местных имеющих давнюю историю традиций.

На пути создания национальных теорий лежат препятствия. Теорию и практику медиации в том виде, как она существует в США, нельзя напрямую, не адаптируя, применять во всех уголках мира. Тому есть ряд причин.

Во-первых, это проблема беспристрастности (нейтральности) медиатора. В США источником доверия к медиатору служит его профессионализм, опыт и репутация непредвзятого специалиста. В других частях мира социальный статус медиатора (зависящий от возраста, происхождения, заслуг) имеет гораздо большее значение. В ряде культур мира понятие нейтральности само по себе играет незначительную роль либо вообще не принимается во внимание. Успешность медиатора определяется теми ресурсами, которые он может мобилизовать в качестве рычага воздействия на стороны и на процесс переговоров, а не его нейтральностью как таковой.

В США исключительно важное значение придается гласности (открытости) и подотчетности. Доверие к процессу принятия решений в государственном секторе чаще зависит от качества процесса, а не от его результатов. В других странах и культурах, особенно с иными историческими традициями властвования и принятия решений, упор на гласность, от-

крытость и транспарентность может оказаться неуместным и даже неприемлемым.

Медиаторы в США полагаются на письменное соглашение (контракт) и судебные решения, в которых прописываются условия и порядок исполнения достигнутых сторонами договоренностей. В других странах только лишь контрактов, помощи юристов и суда может оказаться недостаточно, для того чтобы все участники переговоров исполняли достигнутые договоренности. Более того, обращение к формальным процедурам может еще более осложнить реализацию соглашения, так как его могут воспринимать как подрывающее систему неформальных связей и доверия, которые чрезвычайно важны в ряде культур для успешного разрешения конфликтов.

В США люди традиционно доверяют науке, ученым и обладающим научными и техническими знаниями экспертам. В других же частях мира наряду с научным знанием полагаются на интуицию и другие формы познания мира и оценки ситуации, которым может придаваться даже бóльшая значимость, чем науке. Это не говорит об отрицании науки как таковой, а, скорее, о стремлении уравнивать в правах науку и ненаучные знания.

В современном западном мире природоохранная деятельность видится в качестве одной из основополагающих задач и обязанностей государства даже в условиях приватизации и снижения масштабов государственного регулирования. В ряде незападных стран, где по-прежнему остро стоит проблема бедности, попытки придать приоритетное значение природоохранным целям (особенно в противовес интересам экономического роста) могут оказаться тщетными. Экологическая медиация в этих условиях потребует корректировки целей и задач.

5.4. Роль науки в оптимизации управления экологическими конфликтами

Наука может играть различную роль в управлении экологическими конфликтами.

В современном экономическом и культурном контексте наука пользуется авторитетом, поскольку видится в качестве источника объективных, рациональных, политически ней-

тральных знаний. Согласующиеся с научными данными политические решения должны приниматься обществом и не вызывать сомнений.

Основной чертой науки в обыденном сознании является строгая методология. В соответствии с наиболее распространенными концепциями философии науки (например, логическим позитивизмом) основной критерий научной истины, как и научности вообще, — потенциальная воспроизводимость результатов исследования другими учеными с использованием той же техники и методологии эксперимента.

Логический позитивизм (эмпирицизм) утверждает, что полученные в результате наблюдения и эксперимента данные объективны, есть лишь одна универсальная логика науки и посредством строгого применения логики в отношении эмпирических данных наука развивается в направлении античного идеала научной теории¹.

Согласно теории логического позитивизма, научные данные неоспоримы и неизменны. Результаты научных наблюдений одного и того же явления двумя рационально мыслящими индивидами будут одинаковыми. Научные данные, собранные и накопленные посредством повторения похожих событий, ведут к разработке теории, объединяющей абстрактные понятия и общие принципы для объяснения различных явлений. Логика линейна и однонаправленна. То есть полученные научным путем результаты исследований абсолютны и недвусмысленны.

Взгляд на науку как на беспристрастную деятельность, не подверженную влиянию субъективных взглядов отдельных ученых, ведет начало со времен основоположника современных методов научного исследования Фрэнсиса Бэкона (Англия, XVI в.), стремившегося описать пути накопления основанного на наблюдении научного знания об окружающем мире, свободного влияния религии. Ф. Бэкон разграничивал науку и религию, считая науку о природе «умышленно безраз-

¹ *Hiskes A.L., Hiskes R.P. Science, Technology, and Policy Decisions. Boulder, CO: Westview, 1986.*

личной к добру и злу»¹. Точно так же наука (в идеале) должна быть безразлична к политике и религии.

В современных условиях научное (и университетское) сообщество вновь отстаивает образ «нейтральной» науки. Сторонники безусловной финансовой поддержки науки со стороны государства заявляют о необходимости сохранения автономии, самостоятельности и самоуправления учреждений науки. Научное сообщество называют «жрецами истины», «сословием», «республикой ученых»², а самих ученых считают объективными, незаинтересованными, неподкупными и беспристрастными³. Считается, что единые стандарты установления научных фактов, самостоятельно разрабатываемые и принимаемые научным сообществом научные методы исследования обеспечивают гарантии безличности науки и беспристрастного поиска истины.

Если научная деятельность действительно видится полностью находящейся за рамками политических споров, то ее авторитетная роль в экологических конфликтах бесспорна. Исходя из такой посылки, участники экологических конфликтов выделяют четыре основных функции науки: исследовательскую, контролирующую, защитную и убеждающую.

Наиболее понятная обществу функция науки — поиск истины, открытие нового знания. Выполняя эту функцию, ученые, даже работающие относительно изолированно от социально-политических конфликтов, оказываются косвенно вовлеченными в них. Пример — открытие связи выбросов хлорфтороуглеродов с разрушением озонового слоя Земли, поначалу никак не соотносимое с экологической политикой. Или накопление научных знаний о причинно-следственных связях, приводящих к изменению климата. В большинстве случаев наука выполняет функцию «первооткрывателя» на

¹ Knowledge and Power: Essays on Science and Government / Ed.: Sanford A. Lakoff. New York: The Free Press, 1966.

² Lapp R. E. The New Priesthood: The Scientific Elite and the Uses of Power. New York: Harper & Row, 1965; Polanyi M. The Republic of Science: Its Political and Economic Theory // Minerva. 1972. No.1. P. 54–73.

³ Wood R.C. Scientists and Politics: The Rise of an Apolitical Elite. // Gilpin R., Wright C. (eds.) Scientists and National Policy-Making. New York: Columbia University Press. 1964. P. 41-72.

ранних этапах (или даже еще до возникновения) экологических конфликтов. Но собственно индивидуальный подход каждого ученого к исследованию влияет на интерпретацию полученной научным путем новой информации.

Вторую функцию науки — контролирующую — можно проследить с того времени, когда государство официально потребовало научного (научно-технического) обоснования принимаемых на определенном уровне решений в области экономики, социальной и экологической политики. Политические решения стали приобретать более «технический» по своей природе характер: государственное регулирование использования новых технологий, контроль над состоянием экосистем, загрязнением воздуха и воды. Одновременно с этим общественность получила возможность оспаривать решения государственных органов, опять-таки ссылаясь на имеющиеся научные данные. Осуществляющие надзорную функцию судебные органы также стали использовать научные данные для вынесения решений по спорным вопросам.

В идеале все решения, предполагающие воздействие на окружающую среду, должны приниматься с таким расчетом, чтобы это воздействие было минимальным (либо максимально сглаживалось). Конечно, многое при определении, какое воздействие вредно, зависит от интерпретации, но требование предварительной оценки воздействия любого проекта на окружающую среду — общее правило. Ряд законов (например, о чистоте атмосферного воздуха) требуют, чтобы критерии оценки экологического ущерба (вреда) отражали «новейшие достижения науки, показывающие тип и размер выявляемого воздействия на здоровье и благополучие людей»¹.

Наиболее дальновидные лица, принимающие решения, поняли, что даже непопулярные решения, если они разработаны в соответствии с научными и техническими данными, получают мощное обоснование и, по сути, надежно защищены от критики общественности. Тем самым создается иллюзия, что наука выступает в роли беспристрастного «арбитра», указывающего на «объективно оптимальное» политическое решение среди множества альтернатив. Американские авторы еще в

¹Clean Air Act. 1967. U.S. Code 42.

начале 1980-х гг. отмечали, что, «перекладывая установление стандартов на “экспертов”-ученых, конгрессмены снимают с себя бремя разрешения сложных конфликтных ситуаций»¹.

Политическая целесообразность подобной тактики очевидна, но логика спорна. На практике принимающие решения лица могут по-разному реагировать на полученные наукой результаты. Можно признать факты, но принять совсем иное решение (ссылаясь, например, на веские причины типа экономических трудностей), можно обратиться за дополнительной информацией к другим экспертам или поручить провести новое исследование для подтверждения результатов предыдущего. Например, администрация президента Р. Рейгана не признавала правоту ученых, объяснявших феномен «кислотных дождей» загрязнением атмосферного воздуха выбросами промышленных предприятий. То есть решение о признании или игнорировании предлагаемых учеными «технических» обоснований политическое по своей сути.

От признания науки авторитетным инструментом обоснования решений до ее убеждающей функции — один шаг. Результаты научных исследований можно успешно использовать как инструмент убеждения общества в легитимности какого-либо варианта политического курса в противовес альтернативному². Подобно религиозным догмам или решениям монарха до эпохи Просвещения в наши дни наука используется для легитимации политических решений и получения поддержки общества³.

В этой функции наука может быть использована либо для защиты занятой в экологическом конфликте позиции, либо для недопущения принятия решения на основании противоречащего (иного) научного результата⁴. Противники того или иного политического решения могут представить «работающие» на их позицию альтернативные научные данные или по-

¹ *Melnick R.S.* Regulation and the Courts: The Case of the Clean Air Act. Washington, DC: The Brookings Institution, 1983.

² *Dickson D.* The New Politics of Science. New York: Pantheon Books, 1984; *Nelkin D., Pollack M.* The Atom Besieged. Cambridge, MA: MIT Press. 1981.

³ *Brickman R.* Science and the Politics of Toxic Chemical Regulation: U.S. and European Contrasts. // Science, Technology, and Human Values. 1984. No. 9. P.107-111.

⁴ *D., Reeve C.* Science Speaks to Power. New York: St. Martin's Press, 1986.

ставить под сомнение интерпретацию научных данных, положенных в основу решения, против которого они выступают. Примерно таким образом в свое время крупные «табачные» монополисты старались дискредитировать сторонников законодательного запрета курения в общественных местах и рекламы табачных изделий, ссылавшихся на научные исследования о связи заболеваний легких с курением.

Наука издавна использовалась как инструмент продвижения политических интересов.

Хотя наука и политика считаются разными сферами человеческой деятельности, грань между ними все больше размывается. Наука может выполнять роль «первооткрывателя» на ранней стадии экологического конфликта, чтобы дать «сигнал» о необходимости предпринимать меры. Но как это «сигнал» будет воспринят, какова будет реакция — вопрос политический. Контролирующая функция науки также не ограничивает свободу действий политиков и управленцев.

Использование науки для убеждения общественности и «защиты» собственной позиции также политически мотивированное действие, эксплуатирующее «политически нейтральный» образ науки. Причем в равной степени этим может пользоваться как власть, так и оппозиция.

В социальных науках обеспечивать беспристрастность и «деполитизированность» исследований еще сложнее. Безотносительно к строгости научного метода возникает множество оценочных суждений и вариантов интерпретации. Для ситуаций экологических конфликтов характерна высокая степень неопределенности. Крайне сложно, а в большинстве случаев невозможно создать высокоточную научную модель природных процессов, способную отразить все имеющиеся в экосистеме причинно-следственные связи.

Методологическая неопределенность может быть объяснена еще и тем, что ученые не в состоянии учесть в своих моделях и гипотезах факторы, о существовании которых они еще не знают, — неоткрытые закономерности¹. Неопределен-

¹ Wynne B. Uncertainty and Environmental Learning: Preconceiving Science and Policy in the Preventive Paradigm. // Global Environmental Change. 1992. No. 2. P. 111-127.

ности добавляет наличие статистических закономерностей, проявляющихся только при наличии большого числа примеров, для выявления которых нужно собрать довольно большой массив эмпирических данных. Иногда у принимающих политические решения лиц нет времени, чтобы ждать результатов научных исследований.

Выбор учеными методологии исследования, объясняющей теории, средств измерения носит в значительной мере субъективный характер и может быть подвержен влиянию социальных и политических факторов, например институциональной (ведомственной) принадлежностью ученого, источником финансирования исследований, характером предшествовавшего обучения и полученного образования¹. С этой точки зрения научная работа несет отпечаток личности ученого, а признание результатов исследования научным сообществом отражает, скорее, консенсус ученых, а не одни лишь объективные факты.

В переговорах и медиации экологических конфликтов нахождение научной и технической информации, необходимой для понимания ситуации и возможных вариантов решения проблем конфликта, — одна из главных задач². Практически с самого начала переговоров (или медиации) стороны обсуждают, какого рода информация им нужна. Неубедительно обоснованные позиции ученых открыто обсуждаются и требуют договоренности сторон об их использовании для разрешения конфликта³.

Процесс принятия решения должен быть специально структурирован для обеспечения доступа всех заинтересованных участников конфликта к результатам научных ис-

¹ *Knorr-Cetina K.D.* Scientific Communities of Transepistemic Arenas of Research? A Critique for Quasi-Economic Models of Science. // *Social Studies of Science*. 1982. No. 12. P. 101-130.

² *Carpenter S., Kennedy W.J.D.* Managing Public Disputes. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1988; *Crowfoot J. E., Wondolleck J. M.* Environmental Disputes: Community Involvement in Conflict Resolution. Washington, DC: Island Press, 1990; *Susskind L., Cruikshank J.* Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. New York: Basic Books, 1987.

³ *Ozawa C.P., Susskind L. E.* Mediating Science-Intensive Policy Disputes. // *Journal of Policy Analysis and Management*. 1985. No. 5. P. 23-39.

следований, повестка дня переговоров должна предусматривать отдельное обсуждение политических интересов, чтобы стороны переговоров не пытались «цепляться» за технические вопросы в попытке защитить тем самым политические интересы. Приглашенные для консультации эксперты должны предоставлять техническую и научную информацию для «просвещения», а не «запугивания» участников переговоров. При соблюдении всех вышеперечисленных условий обсуждение соответствующей технической информации может дать сторонам переговоров возможность более полно осознать технические и политические аспекты конфликта. Наука способна послужить инструментом фасилитации. Подобно тому как в XVI в. наука служила развитию интеллектуальной мысли в Европе, обсуждение научных аспектов решений экологических проблем может обеспечить поддержание диалога и конструктивного понимания множества подходов к каждому конкретному экологическому конфликту.

Для России, традиционно обладающей высоким научным и академическим потенциалом, окажется полезным более активное участие представителей академических и научных организаций в процессе управления экологическими конфликтами.

Контрольные вопросы

1. Каковы принципы эффективной государственной политики предотвращения и разрешения экологических конфликтов?
2. В чем состоят особенности управления международными экологическими конфликтами?
3. Каковы условия успешной медиации международных экологических конфликтов?
4. В чем сложности международной экологической медиации?
5. Каковы основные принципы делиберативной демократии?
6. В чем состоят основные функции науки применительно к управлению экологическими конфликтами?

ПРИЛОЖЕНИЕ

Эффективность различных технологий управления экологическими конфликтами: сравнительный анализ

Поскольку экологические конфликты продолжают возникать и затрагивать интересы множества акторов во всех регионах мира, а результаты применяемых многочисленных методов управления экологическими конфликтами разнятся, участники конфликтов и специалисты-конфликтологи пытаются глубже проникнуть в суть различных технологий управления экологическими конфликтами и оценить последствия их использования.

Главными вопросами в этом контексте являются следующие:

1) какие технологии управления экологическими конфликтами наиболее эффективны?

2) насколько возможно прогнозировать сценарии развития и успешное разрешение конкретных видов экологических конфликтов при использовании тех или иных технологий управления конфликтами?

Для ответа на первый вопрос (и проведения сравнительного анализа) важно изначально определить объективные критерии эффективности (успешности) различных технологий конфликторазрешения, что не так просто сделать в условиях существенного различия интересов сторон, разного восприятия «успеха».

Задача настоящего раздела учебного пособия – на основе сравнительного анализа предложить методологию объективной оценки успешности применения различных технологий управления экологическими конфликтами, которые при определенной адаптации можно было бы применять и к другим типам конфликтов.

На основе методологии оценки успешности различных технологий управления конфликтами возможно прогнозирование потенциальных результатов их использования в конкретных конфликтных ситуациях в зависимости от объекта

конфликта, участвующих сторон и так далее, что будет полезным в практическом плане для составления рекомендаций государственным органам и всем, кто заинтересован в долгосрочном урегулировании экологических конфликтов, по разработке экологической политики на различных уровнях.

Экологические (как и тесно связанные с ними природно-ресурсные) конфликты — одни из наиболее сложноразрешимых и затратных в мире. Так, например, судебный спор по поводу использования воды реки Якима в штате Вашингтон (США) затронул 40 000 собственников земельных участков, подавших 4000 судебных жалоб, и занял свыше 30 лет¹. Формальные судебные (юридические) процедуры затяжного характера показали очень низкую продуктивность, альтернативные методы разрешения споров использовались также с переменным успехом.

В условиях разнообразных экологических конфликтов противоборствующие стороны были вынуждены использовать различные стратегии и технологии управления конфликтами. При наличии множества попыток представить ту или иную технологию управления конфликтом в качестве оптимальной, было мало предложений по критериям оценки успешности и эффективности этих технологий.

Попробуем дать определение эффективности (успеха) и рассмотрим способы ее измерения.

На основе значительного числа исследований мы определим критерии оценки достоинств и недостатков различных институтов и технологий управления экологическими конфликтами, распределив их по шести смысловым группам. Такой подход, на наш взгляд, позволит на практике выявить наиболее успешные примеры разрешения экологических конфликтов и даст возможность сравнительного анализа.

В последние десятилетия предпринимались многочисленные попытки определить эффективность технологий и процедур конфликто разрешения², но мало кто пытался выяснить и

¹ *Pharris J., Wilson M.S., Reichman A.* Federal and Indian Reserved Water Rights: A Report to the Washington State Legislature by the Office of the Attorney General. Olympia, WA: Attorney General of Washington, 2002.

² *Gwartney P.A., Fessenden F., Landt G.* Measuring the Long-term Impact of a Community Conflict Resolution Process: A Case Study Using Content Analysis of

измерить эффективность управления именно экологическими конфликтами.

Одним из «пионеров»-исследователей экологических конфликтов является профессор Массачусетского технологического института Лоуренс Саскайнд, еще в 1970-е гг. предложивший критерии оценки различных технологий разрешения споров. Л. Саскайнд и его коллега К. Озава составили следующий перечень критериев оценки «справедливости процесса медиации (посредничества) и качества достигнутого соглашения»¹:

1) достигнутое соглашение приемлемо для всех сторон конфликта;

2) общественность считает результаты разрешения конфликта справедливыми (честными);

3) в результате удается максимизировать совокупные выгоды сторон;

4) результаты основаны на учете предшествующих прецедентов;

5) соглашение достигнуто при минимальных затратах времени и средств;

6) в ходе разрешения спора отношения спорящих сторон улучшились.

Одним из наиболее фундаментальных исследований опыта управления экологическими конфликтами остается изданная в 1986 г. книга американской исследовательницы Гейл Бингхэм², написанная по результатам анализа разрешения свыше 160 экологических конфликтов. Г. Бингхэм сравнила 132 экологических конфликта на основании двух критериев: 1) было ли сторонами конфликта достигнуто соглашение и 2) выполнено ли достигнутое соглашение в полной мере, частично или не выполнялось вовсе. В 78% из выбранных для изучения успешно разрешенных конфликтов достигнутые сторонами

Public Documents. // *Negotiation Journal*. 2002. Vol. 18. No. 1. P. 51–74; *Ross M.H., Rothman J.* Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure. New York: St. Martin's Press, 1999.

¹ *Susskind L.E., Ozawa C.* Mediated Negotiations in the Public Sector. // *American Behavioral Scientist*. 1983. Vol. 27. No. 2. P. 255–279.

² *Bingham G.* Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience. Washington, DC: The Conservation Foundation, 1986.

соглашения были выполнены полностью или частично. Сама Г. Бингхэм указывала, что ее анализ не отражает таких потенциальных критериев эффективности (успешности), как удовлетворенность сторон, справедливость, улучшение отношений. Г. Бингхэм также пыталась оценить эффективность медиации (посредничества) в сравнении с разрешением споров в судебном порядке в плане затрат времени и средств, что оказалось сложно сделать как в силу недостатка статистических данных, так и потому, что во многих конфликтах стороны использовали обе процедуры (медиацию и судопроизводство).

Более позднее исследование Л. Саскайнда, М. ван дер Вансем и А. Чикарелли¹ показало, что 81% участников экологических конфликтов считали, что медиация отнимает меньше времени и средств по сравнению с традиционными судебными процедурами.

Обзор фактических доказательств эффективности различных технологий управления экологическими конфликтами содержится в работе Патрисии Орр².

Исследователи Розмэри О'Лири и Майи Хьюсар³ обращают внимание еще на ряд преимуществ альтернативных (несудебных) методов разрешения споров и предлагают дополнительные критерии эффективности: более справедливое распределение издержек, адекватное понимание интересов сторон, разрешение сложных технических проблем и такие плюсы долгосрочного плана, как экологически выгодные проекты и хорошие отношения бизнеса и государственных структур.

Еще одна попытка изучить и систематизировать эффективные технологии управления экологическими конфлик-

¹ *Susskind L.E., van der Wansem M., Ciccarelli A. An Analysis of Recent Experience with Land Use Mediation — Overview of the Consensus Building Institute's Study // Mediation Land Use Disputer Pros and Cons. Lincoln Institute of Land Policy, 2000.*

² *Orr P. ECR Cost Effectiveness: Evidence From the Field, Briefing. Tucson, AZ: U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution, April 16, 2003.*

³ *O'Leary R., Husar M. What Environmental and Natural Resource Attorneys Really Think About ADR: A National Survey. // Natural Resources and Environment. 2002. Vol. 16. No. 4. P. 262–264.*

тами описана в работе «Принципы Парк Сити»¹. В 1991 г. в городе Парк Сити (штат Юта) состоялось три семинара по проблемам водопользования, в которых участвовали федеральные, региональные и муниципальные государственные чиновники западных штатов США, представители коренных народов (индейских племен), представители деловых кругов, ученые. Участники семинаров ставили перед собой задачу сформулировать принципы эффективной политики в области водопользования. Разработанные в ходе работы семинаров принципы включали следующие основные составляющие: признание (юридическое и административное) различных интересов и ценностей; целостный (системный) подход, учитывающий интересы и потребности всех сторон, связанных с использованием ресурсов определенного водного бассейна (вне зависимости от административных границ); создание предполагающей «обратную связь» рамочной концепции разработки политики, сочетающей гибкость, адаптивность и предсказуемость; децентрализованный подход, признающий роль коренных народов; упор на переговоры, стимулы и стандартные требования, а не на контроль и руководство «сверху»; поощрение широкого участия общества в принятии и реализации решений.

Обычно принято считать основным критерием успешности управления конфликтом достижение (и подписание) сторонами соглашения. Это можно считать «классическим случаем» разрешения конфликта. В реальной жизни сами стороны конфликта могут считать результаты взаимодействия успешными, если изначально ставились цели, отличные от стремления заключить соглашение: наладить обмен информацией, провести совместно анализ конфликта, прояснить суть проблем и подходов, причины разногласий, понять потребности, интересы, цели и принципы сторон, договориться о процедурах взаимодействия (конфликторазрешения), приобрести навыки организации и ведения переговоров, совместно выра-

¹ Western Governors Association. Park City Principles (document produced following a series of three workshops developed by Western Governors Association and Western States Water Council), 1991.

ботать их «повестку», улучшить взаимопонимание и взаимоотношения.

Исследователи С. Карпентер и У. Кеннеди приводят пример целей для формирования стратегии управления конфликтом: обмен информацией, определение проблем и интересов, разработка взаимоприемлемых вариантов решения и рекомендаций по достижению согласия.

Об успешности управления конфликтом (даже в отсутствие подписанного соглашения) могут свидетельствовать улучшение взаимопонимания, улучшение отношений (в том числе восстановление утраченного в ходе конфликта доверия) и оптимизация самого процесса управления конфликтом, включая предложение новых, ранее не применявшихся механизмов и процедур. Тогда оценка успешности попыток управления конфликтом может быть связана с будущим развитием событий: в какой мере сторонам конфликта удалось создать условия для снижения затрат и уменьшения ущерба на дальнейших этапах конфликта.

Американская исследовательница Джудит Иннес¹ предлагает свой взгляд на критерии успешности управления экологическими конфликтами. Она говорит о том, что результаты усилий по достижению согласия могут быть четырех видов: 1) новые отношения участников конфликта (рост взаимного доверия, снижение конфликтного потенциала отношений), 2) новые партнерские отношения, организации и процессы, 3) знания о проблемах, интересах и возможностях участников и 4) социальный, интеллектуальный и политический капитал.

Таким образом, в немногочисленных исследованиях успешности технологий управления экологическими конфликтами можно обнаружить общие черты. Исследователи сходятся на том, что формальное соглашение сторон лишь один из ряда критериев, что значение имеет восприятие достигнутого результата участниками конфликта как справедливого, что не менее важна удовлетворенность сторон резуль-

¹ *Innes J.E. Evaluating Consensus Building // Consensus Building Handbook / L.E. Susskind, S. McKearnon, J. Thomas-Larmer. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999. P. 631–675.*

татом, а также «жизнеспособность» достигнутых результатов в долгосрочной перспективе.

Эти идеи во многом перекликаются с основными подходами общей конфликтологии, где также предпринимались попытки оценить эффективность и успешность различных технологий и институтов управления конфликтами применительно к различным сферам жизни общества.

У. Юри, Дж. Бретт и С. Голдберг¹ на основе анализа трудовых споров и конфликтов в угольной промышленности предприняли попытку оценить затраты на их ведение и урегулирование и предложить пути минимизации подобных затрат. По их мнению, для оценки различных подходов к управлению конфликтами необходимо учитывать следующие четыре фактора:

1) **транзакционные (операционные) издержки** (*transaction costs*) — затраты, вызванные наличием спора (конфликта), его урегулированием, (издержки вследствие неиспользованных альтернатив (*opportunity costs*), включая затраты времени и средств, ухудшение взаимоотношений между работающими совместно людьми, ущерб имуществу и репутации участников конфликта, утрата «социального капитала»;

2) **удовлетворенность исходом (результатом)** — в какой степени участники конфликта удовлетворены достигнутыми по завершении конфликта результатами и процессом, приведшим к такому исходу событий;

3) **«прочность» решения** — способность найденного для урегулирования конфликта решения выдержать проверку временем, не допустить возобновления аналогичного конфликта между сторонами в будущем, реалистичность достигнутых договоренностей и отсутствие разногласий в ходе выполнения соглашения;

4) **влияние на отношения** — в какой степени выбранные технологии управления конфликтом сохраняют и улучшают взаимоотношения сторон.

Авторы отмечали, что описанные критерии взаимосвязаны. Например, неудовлетворенность результатом ведет к

¹Ury W. L., Brett J. M., Goldberg S. B. Getting disputes resolved: Designing systems to cut the costs of conflict. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1988.

ухудшению отношений, что повышает вероятность возобновления конфликта и увеличения транзакционных издержек.

В отдельных случаях стороны конфликта могут изначально сознательно пойти на увеличение транзакционных издержек (например, на сбор дополнительной информации, оплату экспертов, ведение длительных переговоров и др.), чтобы получить удовлетворяющий всех конечный результат, при этом укрепив отношения на долгосрочную перспективу.

Вместе все четыре фактора и связанные с ними издержки можно назвать «затратами на регулирование конфликта».

Д. Прюитт¹ и его коллеги называют краткосрочной эффективностью управления конфликтом достижение сторонами договоренности, удовлетворенность соглашением и процедурой его достижения, а долгосрочной эффективностью — выполнение сторонами договоренностей длительное время, улучшение качества взаимоотношений сторон и предотвращение новых проблем. Проведенные ими исследования не выявили связи между краткосрочной и долгосрочной эффективностью, но подтвердили положительную корреляцию между *восприятием процесса* достижения результата (в большинстве случаев это медиация) в качестве справедливого и долгосрочной эффективностью, что дало основание сделать вывод: эффективность (успех) в долгосрочной перспективе не связана с самим соглашением, его сутью и характером, а связана с тем, как стороны воспринимают процесс управления конфликтом и изменениями характера отношений между сторонами.

Еще одна группа исследователей альтернативных технологий управления конфликтами (медиации)² предложила 9 критериев оценки и сравнения традиционных (суд, арбитраж) и альтернативных технологий разрешения споров (ADR):

- 1) время от начала спора до его окончания;
- 2) издержки сторон (оплата юридических услуг);

¹ *Pruitt D.G. et al. Long-term Success in Mediation. // Law and Human Behavior. 1993. No. 17. P. 313-330.*

² *Kakalik J. S. et al. An Evaluation of Mediation and Early Neutral Evaluation Under the Civil Justice Reform Act. Report produced by the Institute for Civil Justice. Santa Monica, CA: Rand, 1996.*

3) издержки судебного органа по созданию и администрированию программы альтернативных технологий разрешения споров;

4) вероятность денежных транзакций между сторонами в судебном процессе;

5) вероятность урегулирования при обращении к ADR;

6) восприятие адвокатами и сторонами справедливости рассмотрения дела;

7) удовлетворенность адвокатами и сторонами спора тем, как рассматривается дело;

8) удовлетворенность адвокатами и сторонами спора самим процессом альтернативного урегулирования (ADR);

9) общие мнения и рекомендации участников спора, адвокатов провайдеров альтернативных технологий урегулирования.

Изученные примеры показали, что «слишком раннее» обращение к альтернативным технологиям разрешения споров оказывалось бесполезным в силу «неготовности» сторон к урегулированию. В то же время, когда альтернативные технологии урегулирования использовались уже после начала судебного процесса, в большинстве случаев удавалось достичь эффективного результата.

Для такого вывода имеется контрпример, приведенный Р. Висслер¹. В описанных случаях 1730 гражданских споров, урегулированных с помощью медиации в штате Огайо в 1990-е гг., ADR оказались наиболее успешными, если использовались на ранних стадиях урегулирования.

В 1987 г. специалисты университета штата Висконсин² определили шесть кластеров критериев измерения качества процедур разрешения споров:

1) удовлетворенность сторон — стороны удовлетворены как процессом, так и результатом урегулирования;

¹ *Wissler R.L.* Court-connected Mediation in General Civil Cases: What We Know From Empirical Research // *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. 2002. Vol. 17. No. 3. P. 641–704.

² *Bush R.A.B.* Defining Quality in Dispute Resolution: Taxonomies and Antitaxonomies of Quality Agreement // *Denver University Law Review*. 1989. No. 66. P. 335–380.

2) индивидуальная автономия — способность сторон решать свои проблемы без обращения к посторонней помощи (внешним институтам) повысилась;

3) общественный контроль — государственные и частные институты укрепляются, способны контролировать социальную напряженность и минимизировать влияние отдельных заинтересованных групп;

4) социальная справедливость — существующее неравенство распределения власти и благосостояния сглаживается или как минимум не обостряется;

5) социальная солидарность — общие ценности и установки закрепляются, возрастает солидарность в обществе;

6) личностные преобразования — участники спора имеют возможность личностного роста, становятся менее эгоистичными и более восприимчивыми к интересам других людей.

Упомянутые критерии не являются взаимодополняемыми — некоторые из них могут противоречить друг другу. Очевидно, что их характер во многом субъективен, они с трудом поддаются измерению и количественному выражению.

Среди ученых и практиков продолжаются дискуссии о критериях эффективности различных технологий управления экологическими конфликтами. Абсолютизация какого-либо одного института (технологии), будь то судебное разбирательство или медиация, попытки предложить «универсальный» способ управления конфликтом не получают эмпирического подтверждения: в зависимости от конкретной ситуации, особенностей конфликта различные технологии могут оказаться более или менее эффективными. Так, например, медиация, оказавшаяся самым действенным способом урегулирования одного конфликта, в другом случае хотя и приводит к достижению взаимоприемлемых договоренностей, но делает эти договоренности уязвимыми с юридической точки зрения, или же они негативно воспринимаются общественностью, что может вернуть конфликтующие стороны к новому судебному разбирательству. Не все достигнутые в ходе переговоров и медиации соглашения общество может считать справедливыми (в отличие от основанного на букве закона решения суда). Общественность может чувствовать себя «в проигрыше», не имея возможности влиять на стороны конфликта. К тому же

технологии альтернативного урегулирования споров не настолько детально разработаны и прописаны в законе, переговоры могут идти «за закрытыми дверями» в отличие от гласных публичных судебных слушаний¹.

При всем многообразии подходов к оценке эффективности технологий конфликторазрешения, специалисты сходятся во мнении, что достигнутые в результате урегулирования конфликта соглашения необходимо оценивать по таким показателям, как ясность, реалистичность, прочность, выполнимость и удовлетворенность сторон. Процесс управления конфликтом оценивается с учетом затрат (издержек), справедливости (честности) и основательности (тщательной продуманности).

В дополнение к достигнутым соглашениям результаты урегулирования конфликта включают улучшение отношений сторон и накопление социального капитала (доверия).

Долгосрочные оценки эффективности конфликторазрешения основываются на готовности сторон выполнять договоренности и их способности разрешать новые споры и конфликты между собой.

Фундаментальное исследование опыта управления связанными с водопользованием экологическими конфликтами в западных штатах США было проведено в начале 2000-х гг. Тамрой Пирсон д'Эстрэ и Бонни Колби². Источниками информации послужили многочисленные публикации в научной литературе и прессе, интервью с теоретиками и практиками-конфликтологами, самими участниками конфликтов.

Исследователи попытались конкретизировать и operationalизировать (выразить количественно) различные критерии оценки эффективности технологий управления экологическими конфликтами, при этом выявилась связанная с постановкой задач исследования дилемма: следует ли определить критерии, *описывающие* эффективность регулирования конфликта (для оценки *post factum*, по завершении конфликта),

¹ Brunet E. Questioning the Quality of Alternative Dispute Resolution // Tulane Law Review. 1987. Vol. 1. No. 62. P. 7–56.

² d'Estree T. P., Colby B. G. Braving the Currents: Evaluating Environmental Conflict Resolution in the River Basins of the American West. Boston: Kluwer Academic, 2004.

или критерии, *предсказывающие*, предопределяющие эффективность тех или иных технологий еще до начала их использования. Вторая интерпретация задачи ранее затрагивалась в статье К. Бордо, Р. О'Лири и Р. Торнбурга¹, изучавших зависимость эффективности регулирования конфликтов от степени влияния сторон на процесс управления конфликтом, возможностей коммуникации, участия ключевых заинтересованных сторон, и работе Б. Лэм, Н. Буркардта и Дж. Тэйлора, выяснивших, что шансы на успешное управление конфликтом повышаются, если процесс управления конфликтом хорошо организован и если разногласия по поводу ценностей и принципов обсуждаются до рассмотрения технических деталей.

В работах Т. Д'Эстре и Б. Колби выделяются цели, которых пытаются достичь с помощью технологий конфликто разрешения. Соответственно, предлагаются шесть категорий критериев успешного разрешения экологических конфликтов: (1) достижение соглашения или иного исхода, желаемого сторонами или приемлемого для них; (2) использование качественного процесса (справедливого, удовлетворяющего стороны, включающего, экономичного и т.д.); (3) достижение качественного исхода конфликта (экономически обоснованного, экологически и культурно устойчивого, ясного, достижимого и т.д.); (4) достижение желаемых отношений между сторонами и результатом (соблюдение договоренностей, удовлетворенность решением, стабильность, гибкость); (5) достижение желаемых отношений между самими сторонами (снижение уровня враждебности, рост доверия, увеличение способности к сотрудничеству, изменение установок и поведения); и, наконец, (6) рост социального (общественного) капитала (потенциала решения проблем, возрастание координации действий, системная интеграция)².

Достижение (подписание сторонами) итогового соглашения в ходе разрешения конфликта — первый и общепризнанный критерий успеха и эффективности управления конфлик-

¹ *Burdeaux C., O'Leary R., Thornburgh R. Control, Communication, and Power: A Study of the Use of Alternative Dispute Resolution of enforcement Actions at the U.S. Environmental Protection Agency. // Negotiation Journal. 2001. Vol. 17. No. 2. P. 175-191.*

² *Ibid. P. 30.*

Таблица 11

Критерии эффективности регулирования экологического конфликта

Достигнутый результат	<ul style="list-style-type: none"> • Единогласие или консенсус • Условия соглашения верифицируемы (проверяемы) • Результат признается общественностью • Ратификация
Качество процесса	<ul style="list-style-type: none"> • Справедливый • Доступный и инклюзивный («включающий») • Разумные (обоснованные) затраты
Качество результата	<ul style="list-style-type: none"> • Экономически эффективный для реализации • Экономически выгодный • Финансово устойчивый (реализуемый) • Устойчивый в ценностном плане • Экологически устойчивый • Ясность результата • Реалистичный (юридически, политически, технически) • Общественно признанный • Позволяющий эффективно решать проблемы
Отношение сторон к результату	<ul style="list-style-type: none"> • Удовлетворенность сторон / воспринимают как справедливый • Выполнение договоренностей в долгосрочной перспективе • Гибкость • Стабильность / прочность
Отношения между сторонами / качество отношений	<ul style="list-style-type: none"> • Снижение конфликтности и враждебности • Улучшение отношений / доверия • Изменение установок (восприятия) • Способность разрешать последующие споры • Трансформация
Социальный капитал	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение способности граждан обращаться к потенциально общим ресурсам • Увеличение способности общественности принимать решения в экологической сфере • Преобразование социальной системы

том. Соответственно, оно невозможно без единства мнений сторон (единогласия, единодушного решения, консенсуса) относительно содержания договоренностей и ратификации итогового документа.

Именно такая задача считается основной для профессиональных медиаторов (посредников), упоминается во всех ос-

новых пособиях и учебниках, используемых при подготовке медиаторов. Например, в известной книге Кристофера Мура¹ медиация определяется как участие в конфликте нейтральной третьей стороны, цель которой — «помочь спорящим сторонам добровольно достичь взаимоприемлемых решений по спорным вопросам», а в конечном счете сделать возможным «достижение формального соглашения», отвечающего при этом определенным критериям («экономичности», ясности, реалистичности, справедливости).

Дискуссионным остается вопрос, должно ли достижение соглашения быть главным, основным критерием эффективности управления конфликтом. Возможно, в краткосрочной перспективе наличие формального соглашения сторон свидетельствует об успехе в разрешении конфликта. Оно, конечно, является необходимым, но может оказаться недостаточным для успешного разрешения конфликта в долгосрочной перспективе. В жизни нередко подписанные соглашения либо изначально оказываются «мертворожденными», либо вскоре перестают соблюдаться одной или всеми сторонами конфликта из-за разногласий относительно процесса выполнения заключенного соглашения или в связи с какими-либо «вновь открывшимися обстоятельствами».

Конечно, можно привести контраргументы: проблемы выполнения договоренностей, строго говоря, выходят за рамки непосредственно процесса управления конфликтом, так как он формально завершается подписанием соглашения. Поэтому данный критерий используется в комплексе с другими, которые рассматриваются ниже.

Вторая группа критериев относится к качественным характеристикам процесса управления конфликтом. Если соглашение достигнуто, одним из первых вопросов, касающихся его успешной реализации, да и самого соглашения, становится вопрос о том, каким путем, в ходе какого процесса (каких процедур) удалось добиться такого результата. При оценке этого аспекта управления конфликтом используются понятия «процедурная (процессуальная) справедливость» (*procedural*

¹ Moore C.W. The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict. Second Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996.

justice), охватывающая процедурные составляющие общепризнанных критериев «удовлетворенности» сторон и «честности» процедур управления конфликтом.

Некоторые исследователи¹ проводят различие между понятиями «справедливость» и «честность» применительно к технологиям управления конфликтом.

Честность процедуры определяется применительно к каждому конкретному случаю, в то время как справедливость процедуры определяется ее соответствием ряду требований: принимается ли решение с учетом мнения всех сторон, рассматриваются ли все возможные варианты решения и т.п. где скобка открывается? В качестве компонентов комплексного критерия честности процедуры выделяются²: последовательность (логичность), контроль над принятым решением, контроль над процессом принятия решения, нейтральность (беспристрастность), компетентность, корректность («вежливость») и уважение прав сторон.

Исследователями отмечалось, что понимание честности и справедливости во многом зависит от природы конфликта и конкретных обстоятельств его протекания.

Вопросы, касающиеся затрат на управление конфликтом как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, обсуждаются конфликтологами и практиками-медиаторами. Так, Джонатан Рааб³ предлагает использовать понятие «экономия ресурсов в процессе управления конфликтом» в качестве критерия сравнения различных технологий управления конфликтами, взяв за основу сравнения разрешение спора в судебном порядке. При сравнении оцениваются как непосредственно

¹ Lind E. A., Tyler T.R. The Social Psychology of Procedural Justice. New York: Plenum Press, 1988.

² Leventhal S.G. What Should Be Done With Equity Theory? // Gergen K.J., Greenberg M.S., Weiss R.H. (eds.) Social Exchange: Advances in Theory and Research. New York: Plenum Press, 1980; Lind E. A., Tyler T.R. The Social Psychology of Procedural Justice. New York: Plenum Press, 1988; Burdeaux C., O'Leary R., Thornburgh R. Control, Communication, and Power: A Study of the Use of Alternative Dispute Resolution of enforcement Actions at the U.S. Environmental Protection Agency. // Negotiation Journal. 2001. Vol. 17. No. 2. P. 175-191.

³ Raab J. Using Consensus Building to Improve Utility Regulation. Washington, D.C.: American Council for and Energy Efficient Economy, 1994.

краткосрочные затраты на управление конфликтом, так и потенциальные (или реальные) затраты долгосрочного плана.

И хотя на сегодняшний день общепризнано, что альтернативные способы разрешения споров и управления конфликтами менее затратны, чем судебное разбирательство, среди специалистов нет единого мнения относительно того, чьи и какого рода затраты следует учитывать (и как). Учет всех возможных затрат в случае использования альтернативных технологий управления конфликтами позволит сделать сравнение более системным. Кроме того, многие представители бизнес-структур, которые привыкли разрешать споры в судебном порядке, желают знать, насколько экономически выгодны альтернативные технологии управления конфликтами.

Как показывает практика, альтернативные технологии управления конфликтами и судебное разбирательство требуют сопоставимых (однопорядковых) затрат на стадии сбора информации, организации процесса, оплаты экспертов, поэтому обычно стороны экологических конфликтов готовятся параллельно и к судебному и к внесудебному разрешению спора. Выгоды альтернативных технологий управления конфликтом очевидны в долгосрочной перспективе, на стадии выполнения сторонами обязательств и в случае изменения условий на стадии имплементации договоренностей.

Третий критерий эффективности (успеха) управления конфликтом — качество достигнутого результата.

Кроме самого факта достижения договоренности эффективность предполагает оценку сути соглашения. Лучше, если такую оценку проводит нейтральная третья сторона или общественность на основе определенных критериев вне зависимости от отношения сторон конфликта к достигнутому результату. Здесь обычно используются краткосрочные критерии: минимизация затрат на выполнение соглашения, воспринимаемая экономическая эффективность, финансовая устойчивость, культурная и экологическая устойчивость, ясность результата и его осуществимость (юридическая, политическая и техническая).

Затраты на выполнение соглашения включают стоимость мониторинга (например, замеры объемов использования и качества воды, восстановление численности видов флоры и

фауны), обеспечение исполнения обязательств, например штрафы, реакция на изменение обстоятельств (например, на новую информацию или природные явления: засуха, наводнение и т.п.).

Воспринимаемая экономическая эффективность связана с тем, в какой мере результат управления конфликтом привел к достижению «чистой выгоды» (общая выгода за вычетом издержек), которую нельзя было бы получить без такого результата. Для того чтобы это оценить, необходимо тщательно описать все полученные выгоды и понесенные затраты, численно их выразив. Если подходить менее формально, можно просто задать вопрос о целесообразности достигнутого результата, насколько затраты оправданы полученными выгодами.

Такой подход — анализ «издержки-выгоды» (затрат и результатов) — составляет основу «взаимовыгодного» подхода к переговорам, описанного в классической работе Р. Фишера и У. Юри «Путь к согласию, или Переговоры без поражения»¹ и применимого к управлению экологическими конфликтами.

Экологически устойчивый результат разрешения экологических конфликтов важен в долгосрочной перспективе.

«Культурная устойчивость» относится к влиянию результата разрешения конфликта на затронутые им сообщества (группы людей), на образ и стиль жизни — демографию, экономику и т.п. Особенно чувствительными могут стать изменения в характере отношений собственности и природопользования (водо- и землепользования, ведения сельского хозяйства, традиционных промыслов) коренных народов на территориях, где разворачиваются экологические конфликты, что иногда создает угрозу выживанию традиционных культур, сохранению культурной идентичности.

Местные сообщества болезненно относятся к ущемлению «суверенитета» в принятии решений об использовании местных ресурсов, изменениям в правах собственности, снижению (ограничению) возможностей влиять на свое будущее.

Экономическая (финансовая) устойчивость результатов управления экологическими конфликтами более проста для

¹ См. Фишер Р., Юри У. Путь к согласию, или Переговоры без поражения. М.: Наука, 1992.

описания и оценки. Трудности возникают в случае нехватки средств на момент начала реализации соглашения, что требует поиска новых возможностей: кредитов, отсрочки платежей и т.д.

Результаты разрешения того или иного экологического конфликта оцениваются широкой общественностью. В ряде случаев общественность настаивает на участии своих представителей в процессе управления конфликтом, в переговорах, в публичных судебных слушаниях. Результаты разрешения конфликта должны признаваться общественностью, быть для нее приемлемыми.

Согласно многим теориям переговорного процесса, эффективность достигается тогда, когда процесс управления конфликтом делает возможным совместное решение проблем на основе сотрудничества. Если все стороны согласны и готовы работать над проблемой совместно, они в состоянии найти возможности достижения взаимной выгоды, получения приоритетных для себя благ в обмен на приоритетные для других (это иногда называют «элегантным обменом» — *“elegant trade”*)¹.

Четвертая группа критериев эффективности управления экологическими конфликтами характеризует отношение сторон к исходу (результату) конфликта. В дополнение к объективной, непредвзятой (нейтральной) оценке самого исхода конфликта для определения эффективности управления конфликтом важно учитывать, как стороны конфликта воспринимают достигнутый результат, как они ведут себя по отношению к нему. Некоторые исследователи ставят этот критерий на первое место. Удовлетворены ли стороны конфликта достигнутым результатом вне зависимости от того, как другие оценивают его? Воспринимают ли они условия завершения конфликта как «честные» и «справедливые»? Будут ли стороны конфликта выполнять достигнутые договоренности?

Данная группа включает как критерии, которые можно использовать непосредственно по завершении конфликта, так и критерии, применимые лишь по прошествии длительного постконфликтного периода. В эту категорию включаются та-

¹ *Raiffa H.* The Art and Science of Negotiation. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982; *Susskind L., Cruikshank J.* Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. New York: Basic Books, 1987.

кие критерии, как удовлетворенность сторон результатом и воспринимаемая справедливость, экономические составляющие воспринимаемой справедливости, выполнение принятого решения, гибкость и стабильность (устойчивость).

В краткосрочной перспективе можно оценить степень удовлетворенности сторон справедливостью достигнутого результата. Как и в случае с рассмотренной ранее справедливостью технологий управления конфликтом, Э.А. Линд и Т.Р. Тайлер¹ выяснили, что на удовлетворенность результатом и оценку его в качестве справедливого в значительной мере влияет фактор, который они назвали «честность распределения» («распределительная справедливость»).

Ее можно оценить различными способами. Д. Прюитт и др.² просили участников медиации конфликта сразу же после окончания переговоров оценить уровень удовлетворенности результатом по шкале «совершенно неудовлетворен — полностью удовлетворен». Т.Р. Тайлер и Э. Гриффин³ обнаружили различия в принципах оценки распределительной справедливости в зависимости от конкретных обстоятельств.

В условиях кратковременного взаимодействия незнакомых людей, когда экономическая эффективность приоритетнее хороших межличностных отношений, основным принципом оценки распределительной справедливости обычно является *качественное равенство (equity)*.

В отношениях друзей или сторон, связанных долгосрочным взаимодействием, когда сохранение хороших отношений столь же важно, как и краткосрочные экономические выгоды, *количественному (формальному) равенству* придается большее значение.

Стороны экологического конфликта обычно исходят из разных представлений о причитающихся им благах («справедливой доли») и предполагаемых затратах. Эти представ-

¹ Lind E. A., Tyler T.R. The Social Psychology of Procedural Justice. New York: Plenum Press, 1988.

² Pruitt D.G. et. al. Long-term Success in Mediation. // Law and Human Behavior. 1993. No. 17. P. 313–330.

³ Tyler T.R., Griffin E. The Influence of Decision-Maker Goals on Resource Allocation Decisions. // Journal of Applied Social Psychology. 1991. No. 66. P. 1629-1658.

ления определяющим образом влияют на переговорные позиции сторон и восприятие справедливости полученных результатов. В экологических конфликтах различия исходных посылок сторон вызывают фундаментальные разногласия. Такие формы борьбы, как судебные тяжбы, «информационные войны», политические «баталии», нередко используются для того, чтобы показать «слабость» исходных принципов противоположной стороны.

Множество способов обоснования собственных прав и претензий используется в переговорах по поводу водопользования, включая ссылки на принципы равенства, географические факторы, исторический опыт водопользования, а также текущие потребности. Каждая спорящая сторона подбирает аргументы в пользу собственной позиции, для обоснования своих претензий на большую долю оспариваемого ресурса. В этом случае нет возможности применить какой-либо объективный критерий выбора между различными позициями (аргументацией) сторон на многосторонних переговорах, так как каждая из позиций может быть обоснована исходя из индивидуального восприятия, видения ситуации каждой из сторон.

Претензии на обладание правами ресурсопользования ведут к ожесточенным юридическим препирательствам и формированию противостоящих правовых позиций, в то время как обосновываемые потребностями претензии позволяют «оценивать» «законность» экологических потребностей сторон, что также провоцирует поведение, усиливающее претензии, мотивированные высоким приростом населения и развитием новых способов использования экологических ресурсов.

Справедливость может здесь пониматься отчасти как взаимность («ты — мне, я — тебе»), однако признание необходимости взаимности также зависит от исходных принципов сторон. Например, в случае конфликтов по поводу водопользования интересы сельскохозяйственных производителей могут не признаваться экологами, считающими, что фермеры обычно «тратят воду впустую».

Другая составляющая справедливости включает в себя распределение издержек по управлению экологическими конфликтами. В результате конфликта может быть создана новая инфраструктура, изменены регулирующие нормативы и пра-

вила, сделано что-то еще, и это потребует существенных материальных вложений. Распределение этих издержек между сторонами конфликта (и зачастую налогоплательщиками) во многих случаях решающим образом влияет на широкий контекст управления конфликтом.

Какова должна быть степень финансового участия сторон конфликта и других вовлеченных в него участников в покрытии требуемых расходов? Например, должны ли издержки (расходы) распределяться одинаково на всех: и бедных, и богатых. Следует ли принимать во внимание какие-либо индивидуальные особенности и такие обстоятельства, как, например, ущерб экосистеме, нанесенный тем или иным участником конфликта в прошлом?

Поскольку восприятие результата управления конфликтом в качестве справедливого связано с восприятием справедливости процесса управления конфликтом, то при анализе справедливости результата конкретного конфликта по поводу изменения распределения ресурсов следует обращать внимание и на используемый процесс управления конфликтом, и на достигнутый результат.

Добровольные переговоры, в ходе которых учитываются мнения и интересы всех участников конфликта, где стороны строят доверительные отношения, обязуются выполнять договоренности, с большей вероятностью будут восприниматься как справедливые, в отличие от решений, принятых (навязанных) судами и государственными чиновниками.

Наиболее распространенным критерием оценки отношений между сторонами конфликта и результата управления конфликтом в долгосрочной перспективе служит показатель выполнения сторонами принятых решений, т.е. стабильность результата управления конфликтом в течение длительного времени (от нескольких месяцев до нескольких лет). Оценить это можно либо на основе собственного мнения сторон (мониторинг исполнения обязательств), либо по тому, происходит ли повторная судебная тяжба между сторонами конфликта, считающими, что кто-то из участников конфликта не выполняет условия соглашения или решение суда.

Критерием успешности управления экологическими конфликтами можно считать «гибкость» результата — способ-

ность сторон в случае серьезного изменения обстоятельств вновь формально или неформально договориться об изменениях первоначального варианта соглашения, т.е. находить решение вновь возникающих проблем собственными силами.

Стабильность (устойчивость) результата может быть оценена только лишь по прошествии определенного времени, по мере того как стороны сталкиваются с новыми вызовами, проверяющими «на прочность» достигнутый ранее результат.

Бывает, что на стадии принятия решения (формулировки результата) можно учесть влияющие на его устойчивость факторы, внося соответствующие коррективы в итоговый документ в ходе переговоров, например серьезные стимулы выполнять обязательства или жесткие санкции за их невыполнение.

Другой разновидностью стимулов может стать постепенное удовлетворение интересов и потребностей сторон в ходе реализации соглашения. Пока стороны заинтересованы в получении значимых для них благ, у них будет стимул не подвергать сомнению результат управления конфликтом даже в условиях изменения каких-либо внешних или внутренних обстоятельств. Если же какая-либо сторона уже на ранней стадии реализации соглашения получила все, что ей было необходимо, она не будет сильно заинтересована в том, чтобы «выкладываться» для выполнения договоренностей на последующих этапах.

Прочные результаты управления экологическими конфликтами должны учитывать риски наступления непредвиденных событий как природного характера (наводнения, засухи, землетрясения), так и связанных с деятельностью людей (политические и судебные решения, массовые протесты и т.д.). Поэтому сторонам лучше предусмотреть различные варианты реализации договоренностей на случай различных сценариев развития событий в реальной жизни, а также договориться о процедурах совместного принятия решений по спорным вопросам в будущем. Если для реализации соглашения требуется достаточно длительное время (например, несколько лет), полезным будет создание постоянно действующих институтов (органов, структур) принятия решений и мониторинга их выполнения.

Устойчивость результата управления конфликтом зависит и от изменений характера отношений между сторонами в процессе выполнения обязательств, уровня взаимного доверия и сотрудничества сторон.

Качество отношений между сторонами — немаловажный показатель эффективности управления экологическими конфликтами.

Д. Прюитт и др.¹ предложили оценивать общее качество отношений по двум измерениям: 1) состояние отношений сторон на данный момент (от очень плохих до очень хороших) и 2) изменение отношений сторон с течением времени (ухудшились, остались прежними или улучшились).

Критериями качества отношений являются: способность сторон разрешать неизбежно возникающие между ними с течением времени споры, снижение конфликтности и враждебности по отношению друг к другу, а также изменение восприятия сторонами ситуации, в том числе взаимного восприятия.

Еще одна категория критериев успешности управления экологическими конфликтами относится к *общественному (социальному) капиталу* — более широкому контексту конфликта, выходящему за рамки непосредственных участников конфликта или непосредственных проблем данного конкретного конфликта.

Понятие общественного (социального) капитала характеризует системы отношений и связей людей в обществе, отношения доверия, взаимопомощи и сотрудничества, готовность работать вместе, в том числе управляя экологическими (природными) ресурсами общего пользования. Там, где общественный капитал накапливался в течение длительного времени, люди охотно делятся информацией, координируют свою деятельность, снижая тем самым индивидуальные и общие издержки, что в свою очередь повышает эффективность функционирования всего общества, всей системы.

Рассматривая различные критерии успешности управления экологическими конфликтами, можно заметить, что некоторые из них противоречат друг другу. Например, повышение

¹ Pruitt D.G. et al. Long-term Success in Mediation // Law and Human Behavior. 1993. No. 17. P. 313–330.

стабильности может быть обеспечено зачастую в ущерб гибкости, расширение участия различных субъектов ведет к снижению вероятности достижения консенсуса, экологическая устойчивость может входить в противоречие с культурной и т.д. Поэтому вряд ли возможно достичь в каждом конкретном случае максимального показателя успешности по всем критериям. Это, в свою очередь, требует расстановки приоритетов в критериальном плане, что связано с ценностным аспектом процесса конфликто разрешения.

Каждый случай управления конфликтом оценивается в сравнении с возможными альтернативами: либо с «идеальным решением», либо с доконфликтной ситуацией.

Попытку систематизации критериев успешности управления экологическими конфликтами предприняли уже упомянутые ранее американские авторы Тамра Пирсон д'Эстрэ и Бонни Колби¹. Изучив несколько десятков конфликтов, связанных с водопользованием на Западе США, они создали своего рода руководство по анализу различных экологических конфликтов с точки зрения успешности управления ими. Предложенные ими критерии поддаются операционализации посредством количественных показателей. С точки зрения авторов, успешность управления экологическими конфликтами требует оценки на различных стадиях развития конфликта: 1) до начала его разрешения; 2) в ходе разрешения; 3) сразу же после достижения договоренности сторонами; 4) через небольшой период времени после завершения конфликта; и, наконец, 5) по прошествии длительного периода времени после разрешения конфликта.

Не все критерии можно использовать на каждой стадии управления конфликтом. Некоторые критерии «работают» лишь на одной-двух стадиях. Но знание, какие именно критерии можно и нужно использовать на каждой конкретной стадии, может облегчить процесс оценки успешности процесса конфликто разрешения.

Разработанная авторами методология позволяет не только сравнивать отдельные примеры управления экологическими

¹ *d'Estree T.P., Colby B.G. Braving the Currents: Evaluating Environmental Conflict Resolution in the River Basins of the American West. Boston: Kluwer Academic, 2004.*

конфликтами, но и проводить сравнение между используемыми методами конфликто разрешения: административными и судебными решениями, принятием законов и правил, переговорами и медиацией, что, в свою очередь, дает возможность оценить достоинства и недостатки различных методов управления конфликтом.

Тщательно изучив восемь примеров (кейсов), Т. Пирсон д'Эстрэ и Б. Колби обосновали ряд идей, касающихся эффективности (успешности) различных подходов к управлению экологическими конфликтами.

Результатами управления рассматриваемыми конфликтами были судебные решения, изданные федеральными властями административные регламенты, внесение изменений в законы штата, принятие административных решений властями штатов, решение Верховного Суда США, подписание сторонами мировых соглашений, а также договоренность о необходимости принятия новых законов штата. К достижению указанных результатов привели различные технологии — от судебных слушаний до прямых переговоров сторон. Исход конфликта был зафиксирован формально в подписанных участниками конфликта документах и впоследствии стал достоянием общественности через объявление в СМИ.

Не во всех исследуемых случаях стороны пришли к единодушному решению (или консенсусу).

Ратификация результатов конфликто разрешения принимает различные формы — от принятия нового законодательного акта или утверждения новых административных правил (что не требует больших затрат времени) до длительного исполнения сторонами обязательств (что требует мониторинга, проверки и, при необходимости, разрешения возникающих в процессе ратификации соглашения новых разногласий). Зачастую для ратификации соглашения требуется проведение своего рода «референдума» всех тех, чьи интересы представляли участники переговоров, формального одобрения достигнутых договоренностей руководящими органами объединений заинтересованных сторон и т.д.

Мнения участников конфликта относительно «качества» процесса достижения результата могут различаться.

Стороны обычно по-разному воспринимают процесс управления конфликтом с позиций собственных критериев *справедливости*, зачастую критически оценивая те или иные используемые процедуры (аналогично случаям, когда обжалуют решение суда, ссылаясь на процедурные нарушения).

Интересно отметить один парадокс общественного восприятия различных процессов принятия решений. Он заключается в том, что переговоры заинтересованных сторон, проводимые в «закрытом» режиме, в условиях конфиденциальности, когда стороны могут рассмотреть все идеи и варианты без «всевидящего ока» СМИ, могут сформировать у не присутствовавших на переговорах людей ощущение «отчужденности» от процесса принятия решений, невнимания к их мнению. В то же время принятие административных решений органами государственной власти и управления, включающее обязательную процедуру общественных слушаний, когда каждый может высказать свое отношение к проблеме и вариантам ее решения, воспринимается как более «демократичное», дающее возможность людям быть услышанными.

Как более предвзятые воспринимаются решения законодательных органов и результаты переговоров, а как более «честные» — судебные и административные решения, подразумевающие формальные процедуры. Возможно, на восприятие влияет «иллюзия участия», включенности в процесс принятия решения (хотя бы с правом совещательного голоса). Прослеживается закономерность: чем больше стороны причастны к принятию решения, включены в процесс, тем более «честным» и справедливым он им кажется. Участники конфликтов отмечают, что их возможности оказывать влияние на принимаемые решения неравны. Опять-таки как менее справедливые воспринимались переговоры и законотворчество, предполагающие по определению равенство возможностей и прав всех участников процесса.

От чего зависит вероятность успеха?

Можно выделить факторы (обстоятельства), способствующие достижению сторонами конфликта соглашения и его последующего выполнения.

Во-первых, вероятность успешных переговоров с участием медиаторов будет выше, если до начала переговоров медиато-

ры (посредники) провели анализ конфликта (спора), чтобы помочь сторонам определиться, следует ли использовать переговоры в качестве инструмента урегулирования конфликта и, при положительном ответе на этот вопрос, в чем будет их суть и каков будет регламент.

Во-вторых, у сторон должны быть стимулы вести переговоры друг с другом. Обычно это бывает, если стороны считают возможным в результате переговоров получить нечто большее, чем то, чем они обладали до начала переговоров, или то, что могут получить без переговоров.

Способ организации переговоров («позиционный торг» или учет интересов друг друга) также важен для достижения согласия.

Вероятность успешного управления конфликтом посредством переговоров, как показывают исследования, не зависит напрямую от количества участвующих в конфликте сторон (хотя, с точки зрения здравого смысла, меньшему числу сторон проще договориться), от предмета спора или от наличия «крайнего срока» решения проблемы.

Вероятность реализации достигнутых в ходе переговоров договоренностей напрямую зависит от участия в них тех, кто имеет полномочия по реализации принятых решений.

Теоретики и практики в области управления экологическими конфликтами обычно склонны утверждать, что переговоры и медиация — более быстрые и дешевые способы урегулирования конфликтов, чем судебное разбирательство. Хотя в подтверждение этого взгляда обычно не приводится никаких эмпирических данных, касающихся сравнения сроков судебных процессов и медиации. Можно предположить, что, скорее, *угроза* затягивания судебного разбирательства создает впечатление, что процесс медиации проходит быстрее, чем судебный.

К тому же есть ряд концептуальных проблем, возникающих при сравнении судопроизводства и его альтернатив применительно к экологическим конфликтам.

Многие экологические конфликты были достаточно быстро урегулированы с помощью медиации, но в случае очень сложных проблем медиация может оказаться небыстрой. Услуги медиаторов обычно дешевле юридических, но не всегда медиатор может заменить профессионального юриста. Могут

быть и другие сопутствующие процессу медиации затраты (например, на стадии подготовки к переговорам), не уступающие расходам на ведение судебного дела.

Очень сложно сравнивать затраты на урегулирование конфликта с помощью суда и медиации, даже если это один и тот же конфликт, который пытались урегулировать последовательно обоими способами. Где граница между разными видами затрат? Но главное, что остается «за кадром» при таком сравнении, — суть и качество полученного результата. Более простой и «экономичный» путь (процесс, процедура) не обязательно приводит к оптимальному (с точки зрения хотя бы одной из участвующих сторон) результату и поэтому не может рассматриваться всеми как оптимальный.

Иногда для участвующих в конфликте сторон важными могут быть нематериальные факторы. В ряде случаев независимо от того, удалось ли разрешить (урегулировать) конфликт или нет, его участники считают полезной саму попытку договориться, совместную выработку процедур взаимодействия в поисках согласия, возможность узнать позицию другой стороны, наладить каналы коммуникации. При отказе от переговоров стороны могут считать целесообразным выяснение сути проблем, лежащих в основе конфликта, его динамики, что в дальнейшем будет способствовать более эффективному урегулированию.

Стороны конфликта могут ставить перед собой различные цели — прийти к приемлемому решению проблемы, достичь согласия относительно рекомендаций в адрес принимающего окончательное решения органа, не представленного в процессе урегулирования конфликта, а также улучшить коммуникации друг с другом.

Замечено, что при наличии у сторон полномочий принимать окончательное решение относительно разрешения конфликта, вероятность достижения согласия выше, чем тогда, когда окончательное решение должен принимать не участвующий в переговорах орган.

Достижение сторонами соглашения не означает, что оно будет прочным и реализуется на практике. Но тем не менее, в отличие от решений судебных органов, которые могут быть оспорены в вышестоящих судебных инстанциях, или реше-

ний арбитров, договоренности, достигнутые по итогам переговоров, как правило, выполняются сторонами добровольно.

Управление экологическими конфликтами посредством переговоров и медиации строится на предположениях, что: 1) стороны конфликта лучше других понимают суть реальных проблем (объекта конфликта) и то, насколько адекватны предлагаемые решения этих проблем, и 2) добровольный характер участия в процессе разрешения конфликта позволяет сторонам выражать свою волю свободно, без какого-либо принуждения извне.

Логично предположить, что не только само по себе наличие положительного результата управления конфликтом свидетельствует об успешности примененных технологий, но и то, что стороны считают такой исход лучшим по сравнению с другими потенциальными вариантами завершения конфликта (развития событий).

Добровольный характер применения технологий управления конфликтом не гарантирует того, что при достижении согласия стороны в полной мере будут удовлетворены тем, как разрешились все проблемы. Возможно, стороны пришли к выводу, что достигнутое соглашение лучше того, что могло бы быть при отсутствии согласия; даже не добившись желаемого в полном объеме, они предпочли такое завершение конфликта его продолжению, поскольку получили максимум возможного в сложившейся ситуации.

К. Эмерсон и его коллеги выделили шесть факторов, обуславливающих успешное применение используемых технологий управления экологическими конфликтами (альтернативного разрешения споров): 1) признано ли целесообразным использование технологий разрешения экологических конфликтов с самого начала конфликта, по итогам его анализа и оценки; 2) вовлечены ли в процесс управления конфликтом «соответствующие» участники; 3) способны ли участники «включиться» в процесс разрешения конфликта; 4) есть ли у медиатора навыки и практический опыт; 5) использована ли относящаяся к делу информация; 6) эффективно ли участие сторон в процессе управления конфликтом. В том же исследовании определен влияющий на остальные (в том числе на достижение или недостижение соглашения) основной фак-

Таблица 12

Факторы, способствующие и препятствующие успеху управления конфликтом¹

	Объек- тивные	Субъек- тивные
Факторы, относящиеся к сторонам конфликта		
Определение и вовлеченность всех заинтересованных сторон в его разрешение		X
Число участвующих сторон	X	
Тип участвующих сторон	X	
Прямое участие лиц, принимающих решение, включая государственные органы	X	
Факторы, относящиеся к процессу и контексту		
Согласие относительно используемых процедур		X
Наличие «крайнего срока» (deadline)	X	
Наличие достаточных стимулов достижения согласия		X
Способность удовлетворять основные интересы каждой стороны		X
Было ли судебное разбирательство по данному спору	X	
Поддержание хороших отношений между представителями и представляемыми ими группами интересов		X
Ведение переговоров с честными намерениями		X
Факторы, относящиеся к предмету конфликта		
Проблемы (суть) конфликта	X	
Согласие относительно масштаба проблем		X
Согласие относительно фактов		X

тор – эффективная включенность сторон в процесс конфликта-разрешения с самого начала².

Когда проблемы кажутся заинтересованным сторонам мало- или средневажными, они будут неохотно выделять время и силы, необходимые для сотрудничества с другими

¹ *Bingham G.* Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience. Washington, DC: The Conservation Foundation, 1986. P. 95.

² *Emerson K., Orr P.J., Keyes D.L., McKnight K.M.* Environmental Conflict Resolution: Evaluating Performance Outcomes and Contributing Factors // Conflict Resolution Quarterly. 2009. No. 27. P. 27.

участниками конфликта, поэтому технологии управления экологическими конфликтами следует использовать лишь по проблемам, представляющимся приглашенным сторонам очень важными.

Если одна (или более) из ключевых сторон конфликта может добиться своих целей без сотрудничества с другими, она, вероятно, будет действовать как «спойлер» (вредитель), который либо вообще отказывается участвовать в совместной работе, либо только «стопорит» или саботирует реальное продвижение вперед. Например, если одна сторона уверена, что выиграет дело в суде и у нее есть средства на ведение судебного процесса, эта сторона может отказаться от совместной работы с другими участниками конфликта над каким бы то ни было возможным компромиссом¹.

Исход экологического конфликта не должен быть предопределен изначально. Например, если правительственный орган заранее знает, какие новые нормативные акты он издаст, но все равно собирает заинтересованные стороны для консультаций, чтоб создать видимость гибкости, открытости и «чуткости», процесс вряд ли закончится успешно. Подобное поведение может снизить способность этого органа организовать легитимный процесс консультаций в будущем. Использование технологий регулирования экологических конфликтов может быть неуместным, когда требуется срочное решение и когда нет требуемого времени на консультации со всеми имеющими отношение к конфликту заинтересованными сторонами.

Возможно, единственное утверждение относительно альтернативных способов регулирования экологических конфликтов, с которым согласно большинство специалистов, состоит в том, что медиация и переговоры требуют меньших затрат времени и средств, чем судебное разбирательство и арбитраж. Хотя это утверждение не доказано эмпирическим (статистически) путем².

¹USIECR (US Institute for Environmental Conflict Resolution), 2010. www.ecr.gov (date accessed: 05.03.2019).

²*Bingham G. Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience.* Washington, DC: The Conservation Foundation, 1986. P. 127.

Примеры критериев оценки процедур и методов разрешения экологических конфликтов¹

Исследование	Критерий
Э. Брюнет ¹ (1987)	Насколько обеспечивается справедливость
У. Юри, Дж. Бретт и С. Голдберг ² (1988)	Коммуникация, удовлетворенность сторон результатом, долгосрочность результата, воздействие на отношения
Р. Буш ³ (1989)	Шесть кластеров: индивидуальная удовлетворенность, индивидуальная автономия, общественный контроль, социальная справедливость, социальная солидарность, личностная трансформация
С. Мур ⁴ (1996)	Политика, интересы, отношения, ответственность
К. Эмерсон и др. ⁵ (2003)	Масштабы и стадии оценки: начальная, срединная и завершающая
Т. Байрли и Дж. Кэйфорд ⁶ (2003)	Включение ценностей общества, улучшение качества принимаемых решений, разрешение конфликта, создание институционального доверия, просвещение общественности
Т. Д'Эстрэ и Б. Колби ⁷ (2004)	Достижение соглашения, качество процесса, отношение сторон к результату, качество отношений между сторонами, социальный капитал (доверие)

¹ *Raines S.S., Kubala D. Environmental Conflict Resolution by Water Utilities: Applications and Lessons Learned // Journal of the American Water Works Association. 2011. Vol. 103. N 6. P. 61–70.*

² *Brunet E. Questioning the Quality of Alternative Dispute Resolution // Tulane Law Review. 1987. Vol. 1. N 62. P. 7–56.*

³ *Ury W.L., Brett J.M., Goldberg S. B. Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1988.*

⁴ *Bush R.A.B. Efficiency and Protection, or Empowerment and Recognition: The Mediator's Role and Ethical Standards in Mediation // Florida Law Review. 1989. N 41. P. 253.*

⁵ *Moore S.A. Defining 'Successful' Environmental Dispute Resolution: Case Studies from Public Land Planning in the United States and Australia // Environmental Impact Assessment Review. 1996. Vol. 16. N 3. P. 151–169.*

⁶ *Emerson K., Nabatchi T., O'Leary R., Stephens J. The Challenges of Environmental Conflict Resolution // The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution / Eds.: R. O'Leary, L. Bingham. Washington, DC: Resources for the Future, 2003. P. 3–26.*

⁷ *Beierle T.C., Cayford J. Dispute Resolution as a Method of Public Participation // The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution / Eds.: R. O'Leary, G. Bingham. Washington, DC: Resources for the Future, 2003. P. 53–68.*

⁸ *d'Estree T.P., Colby B.G. Braving the Currents: Evaluating Environmental Conflict Resolution in the River Basins of the American West. Boston: Kluwer Academic, 2004.*

Вопрос временных и материальных затрат, конечно, важен, но для сторон конфликта еще более важно, чтобы результатом процесса регулирования конфликта стало удовлетворяющее их решение. Поэтому для конфликтующих сторон при выборе способа регулирования (разрешения) конфликта — судебного разбирательства или медиации — наиболее важно не снижение временных и материальных затрат само по себе, а достижение наилучших результатов с наименьшими затратами в каждом конкретном случае.

Гонорары медиаторов или юристов — не единственный вид затрат на урегулирование спора. Затраты на подготовку к переговорам и их проведение могут быть сопоставимы с судебными издержками. Тем более, что не всегда понятно, какие затраты надо учитывать при сравнении медиации с судебным разбирательством.

Будет неправильно считать издержки с того момента, когда стороны договорились разрешить конфликт с помощью медиации, так как в этом случае не учитываются предшествующие этому затраты в период противостояния, попытки обращения в суд, прояснения вопросов, что в конечном счете привело стороны к согласию на медиацию.

Иногда обращение в суд может стать единственным доступным стороне способом заставить остальных участников спора обратить внимание на ее интересы и прислушаться к ее мнению.

Во многих случаях обращение к медиации происходит лишь после начала судебного разбирательства либо после угрозы начать таковое.

Менее затратный процесс регулирования конфликта может быть менее желательным (с точки зрения сторон), ибо он заведомо ведет к менее выгодному для сторон результату.

Судебное решение заведомо делает одну сторону победившей, другую — проигравшей, что может рассматриваться сторонами в качестве наиболее желаемого исхода, если речь идет о принципах, когда компромисс невозможен или нежелателен. Для репутации одной из сторон участие в заведомо обреченном на проигрыш судебном разбирательстве может оказаться важнее, чем получение минимальной уступки, по сути не имеющей принципиального значения. В иных случа-

ях ни победитель, ни проигравший на самом деле не получают никакой выгоды.

В случае применения альтернативных технологий разрешения споров стороны с большей вероятностью сосредоточат внимание на содержательной стороне конфликта.

Цель переговоров или построения консенсуса — достижение соглашения всех заинтересованных сторон. Поскольку все соглашаются добровольно, можно утверждать, что каждый в чем-то выигрывает или, по меньшей мере, каждый уверен, что в результате прихода к согласию они получают нечто большее по сравнению с тем, что они имели бы без такого соглашения.

При оценке затрат сложно сопоставлять разные технологии регулирования конфликтов. В этом состоит основная концептуальная проблема; сложно найти конкретные примеры для сопоставления: число сторон конфликта может различаться, спор может попадать под действие различных законодательных актов, технические детали могут различаться, дело может иметь характер прецедента, а может и не иметь такового и т.д. Сам характер (тип) конфликтов может существенно различаться. Одно дело — спор относительно планов по вырубке леса на определенной территории, и другое дело — конфликт вокруг вырубки леса, которая уже состоялась или идет полным ходом.

Судопроизводство и его альтернативы (медиация и др.) не исключают друг друга. Американский опыт свидетельствует о том, что подавляющее большинство гражданских исков не доходит до стадии вынесения судом решения, а добровольно регулируется сторонами во внесудебном порядке. Да и множество примеров использования медиации начиналось с обращения одной из сторон в суд или угрозы сделать это.

В некоторых конфликтах судопроизводство или медиация даже не рассматриваются сторонами в качестве технологий регулирования конфликта. Например, когда надо создать прецедент судебного решения, сторона спора не станет соглашаться на медиацию или иное внесудебное урегулирование, равно как и на судопроизводство: это не выход для заведомо рискующей проиграть стороны.

Предполагается, что участники спора ищут альтернативные судопроизводству технологии его разрешения, когда с судопроизводством могут возникнуть определенные проблемы.

Продолжительность периода разрешения конфликта с использованием юридических процедур зависит от того, насколько сложен конфликт, что поставлено на карту, стремится ли одна из сторон затянуть конфликт, направлено ли дело в суд и обжаловано ли принятое решение.

Использование юридических процедур в экологических конфликтах нередко приводит к приостановке реализации проекта, что нежелательно для одной из сторон, которой выгодно максимально долгое сохранение статус-кво. Затягивание конфликта на руку тем, кто надеется, что противоборствующая сторона, устав от ожидания, «выйдет» из конфликта, откажется от первоначальных требований.

Мотивы затягивать конфликт могут быть различными. Но обычно стороны используют тактику «затягивания», «откладывания» для удовлетворения своих главных, принципиальных интересов и достижения основных целей.

Так, например, крупная компания, которой предстоят громадные расходы на оборудование по очистке выбросов в атмосферу и воду, стремится «заблокировать» исполнение решения надзорного природоохранного ведомства путем оспаривания принятого им решения в судебном порядке, но, как только этот орган примет во внимание интересы компании, изменит (смягчит) первоначальное решение, иск может быть отозван.

Похожим образом экологические организации могут обращаться в суд (или использовать угрозу такого обращения) с требованием остановить реализацию какого-либо проекта лишь для того, чтобы обратить внимание общественности на существующую проблему и заставить своих оппонентов сесть за стол переговоров. Причем они заинтересованы не в остановке проекта как такового, а в максимальном учете экологических последствий его реализации и в минимизации ущерба окружающей среде.

При использовании медиации для регулирования конфликта экономия средств для сторон зависит от того, в какой мере удастся отказаться от услуг юристов, от того, оплачивают ли стороны услуги медиатора, от разницы в затратах между подготовкой к судебному разбирательству и переговорами.

Медиатор не всегда способен заменить юриста. В некоторых случаях стороны способны сами представлять свои интересы на переговорах, но бывают ситуации, когда им требуется профессиональная юридическая помощь (в том числе в плане экспертизы итогового соглашения на предмет соответствия их интересам), т.е. фактически услуги адвоката, как если бы их спор рассматривался судом.

Помимо прямых расходов на ведение судебного дела или переговоры, политическое регулирование экологических конфликтов может сопровождаться различными косвенными затратами и издержками.

Вообще переговоры и методы достижения консенсуса обычно требуют непосредственного, прямого участия (присутствия) сторон конфликта (а это большие затраты времени), без чего можно обойтись при судебном разбирательстве, когда по доверенности интересы сторон могут представлять профессиональные юристы (адвокаты). «Стоимость» участия в переговорах разного рода специалистов: управленцев, инженеров, активистов экологических организаций, технических экспертов, представителей общественности — может оказаться значительной.

Даже если предположить, что затраты при использовании альтернативных судопроизводству процедур регулирования экологических конфликтов с лихвой окупаются выгодами, что преимущества перевешивают недостатки, все равно у представителей экологической общественности может не оказаться достаточных ресурсов для участия в переговорах (медиации), что делает затруднительным выбор переговоров в качестве средства регулирования конфликта. В этом случае обращение в суд может восприниматься как более дешевый и быстрый способ реализации своих интересов, чем переговоры. Судебные процедуры могут оказаться дешевле переговоров. Вдобавок выигранное дело послужит надежным прецедентом на будущее в случае возникновения похожих конфликтов.

Препятствий политического и административного характера на пути регулирования экологических конфликтов масса. Это и отношение чиновников к переговорам и медиации, и проблемы мотивации наиболее сильных и слабых сторон к участию в переговорах, и сложности поддержания взаимно-

го доверия сторон. Для преодоления этих препятствий существуют различные способы и приемы.

Возможности и ограничения альтернативных методов регулирования конфликта можно представить в таблице.

Таблица 14

Возможности и ограничения альтернативных методов регулирования конфликта

Возможности	Ограничения
<p>Более быстрое разрешение споров Меньшие затраты для сторон спора Решение принимается по существу Возможность привлечения экспертов Большая рациональность решений Сохранение или создание долгосрочных отношений и взаимодействия Бóльший контроль участников над процессом и результатом Бóльшая гибкость Конфиденциальность (легитимная) Учет обычно не представленных или недостаточно представленных интересов Соответствие уровню развития общества и технологий Участники определяют правила поведения Легче выполняются договоренности Возможность достичь взаимовыгодного решения или (как минимум) приемлемого компромисса</p>	<p>Незнание сторонами спора сути альтернативных методов Неравная «переговорная сила» сторон Стратегические переговоры (например, откладывание решения) Необходимость получения согласия представляемых сторонами групп интересов Необходимость включения всех заинтересованных сторон Необходимость юридического прецедента Уязвимость к внешним воздействиям (изменения контекста, вмешательство не участвующих акторов и т.д.) Высокий уровень непредсказуемости Ценности (не подлежащие обсуждению интересы) Необходимость нахождения источника финансирования</p>

В научной литературе перечисляются пять условий, когда альтернативные технологии регулирования экологических конфликтов «работают» с большей степенью вероятности в отдельных конфликтах:

- 1) когда число поддающихся определению интересов не выходит за разумные (контролируемые) рамки;
- 2) когда нет крупных проблем, связанных с научной неопределенностью;

- 3) когда суть спора не связана с фундаментальными проблемами ценностного или символического плана;
- 4) когда стороны способны достичь определенного уровня взаимного доверия и чувства общности целей;
- 5) когда имеется примерное равенство сил и возможностей сторон.

Не следует забывать, что выбор между консенсусными и традиционными методами регулирования конфликта не всегда предполагает их взаимоисключение. Для некоторых групп разумным будет начать с обращения в суд, развертывания акций протеста для усиления своей переговорной позиции, чтобы их воспринимали всерьез другие участники последующего альтернативного процесса разрешения спора. «Это значит, что процесс достижения консенсуса следует рассматривать не как полностью обособленный, а во многих случаях как дополняющий или даже базирующийся на более конфронтационных подходах»¹.

Альтернативные подходы к конфликто разрешению подвергаются критике как практиками, так и самими их сторонниками.

Среди прочего отмечаются трудности финансирования, неравенство переговорной силы сторон, непредсказуемость процесса, исключение общественности из переговоров, ограниченная гласность (прозрачность), неустойчивость соглашений на стадии реализации, потенциальная некомпетентность либо предвзятость медиатора, возможность мощного политического воздействия на процесс внешних сил или меняющихся обстоятельств, непригодность этих подходов для регулирования конфликтов ценностей.

Сторонники альтернативных технологий регулирования конфликтов считают все проблемы разрешимыми или сводимыми к минимуму посредством совершенствования техники медиации, изменения законодательства, обучения кадров и просветительской деятельности в целом. Но все равно остаются проблемы структурного плана, средств решения кото-

¹ *Cormick G.W., Dale N., Edmond P., Sigurdson S.G., Stuart B.D. Building Consensus for a Sustainable Future: Putting Principles into Practice. Ottawa, 1996. P. 21.*

рых пока нет. К ним относятся вид и степень правовой ответственности медиаторов, косвенные политические последствия вмешательства в конфликт медиатора (особенно в случае «активной» медиации, когда медиатор может предлагать от себя варианты решения), долгосрочные последствия прагматических сиюминутных компромиссов (для устойчивого развития и социальной справедливости), взаимоисключающие и не подлежащие обсуждению ценности, сильные тенденции в сторону институционализации и правового закрепления альтернативных процедур регулирования конфликтов.

Суды считаются центральной, «классической» площадкой разрешения конфликтов внутри страны. Методы («площадки» разрешения конфликтов) включают представительные органы власти (законодательные собрания или комиссии, коллективно рассматривающие конфликты и решающие, какими средствами ими управлять), государственные органы (имеющие полномочия по нормотворчеству, планированию и управлению), а также медиация и переговоры, дающие пространство для разработки и обсуждения способов разрешения конфликтов (зачастую в контексте начавшихся судебных тяжб или работы других вышеперечисленных органов).

Конфликты часто выносятся на разные «площадки», прежде чем они разрешатся, особенно если это конфликт по многим проблемам.

На основе анализа достаточно большого числа связанных с водопользованием конфликтов ученые¹ выдвинули и подтвердили ряд гипотез о соответствии (связи) технологий («площадок») конфликто разрешения² с проблемами конфликтов.

Ресурсы общего пользования, по признанию изучающих их ученых, отличаются по ключевым характеристикам, например: реки достаточно «мобильны», а леса или луга — нет³.

¹ См.: American Journal of Political Science. 2012. Vol. 56. No. 4. P. 774–786.

² Под «площадками» конфликто разрешения можно понимать ситуации, включающие ясно определенных участников, взаимодействующих для управления конфликтом в соответствии с предписанными правилами и процедурами.

³ Ostrom E. A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2007. No. 104. P. 15181–15187; Schlager E., Blomquist W., Tang S.Y. Mobile Flows, Storage, and Self-Organized Institutions // Land Economics. 1994. No. 70. P. 294–317.

В результате каждый вид таких ресурсов ставит свои дилеммы пользования. Например, в лесном хозяйстве проблемы, связанные с «предложением», возникают вокруг посадки новых деревьев взамен вырубленных, восстановления лесных ручьев, а проблемы водопользования — вокруг инвестиций в инфраструктуру и управления ее объектами (плотинами, водохранилищами или очистными сооружениями). Выдвинутые гипотезы отражают состояние водопользования. Для другого типа ресурсов могут потребоваться иные гипотезы, адекватно отражающие связи методов регулирования конфликта и лежащих в основе конфликта проблем.

Первая гипотеза состоит в том, что правительственные службы (агентства) с большей вероятностью занимаются регулированием конфликтов распределения ресурсов, проблемами обеспечения «спроса» и «предложения».

Органы «коллективного выбора» скорее занимаются тремя видами конфликтов: (1) как распределить ресурсы между соперничающими пользователями (например, гидроэлектростанцией и рыбным хозяйством, городскими потребителями или сельскими, требующими воду для орошения); (2) дилеммами «предложения» ресурсов (выдача разрешений и выделение средств на проекты); (3) проблемами распределения.

Медиация в большей степени пригодна для конфликтов распределения и проблем обеспечения «спроса» и «предложения», касающихся качества ресурса.

И, наконец, суды занимаются широким спектром конфликтов, не отдавая предпочтения какому-либо одному виду проблем.

В теории конфликта различают реальные и мнимые конфликты (вторые связаны с неадекватным, искаженным восприятием реальности). Поэтому на самой ранней стадии конфликто разрешения важно, чтобы у сторон было одинаковое или хотя бы максимально схожее восприятие одних и тех же событий и фактов, как и наличие эффективных каналов коммуникации, возможность обмена информацией.

Важность контекста очевидна. Здесь возникают следующие вопросы: рассматривается ли данный конфликт судом; какие экономические, политические, юридические и иные факторы накладывают ограничения на процесс управления

конфликтом; каково соотношение сил сторон; насколько существенны временные и финансовые ограничения; какое время потребуется на разрешение конфликта; каких ресурсов (материальных, информационных) и механизмов оно потребует; как обеспечить честность и справедливость в процессе конфликто разрешения; как провести анализ затрат и выгод?

Желательный результат конфликто разрешения может варьироваться от создания каналов эффективной коммуникации или обмена информацией или решения о том, кто кому и сколько платит, до полного разрешения всех проблем конфликта. Одним важно сузить поле разногласий. Другим важно создать, поддержать или укрепить отношения. В некоторых случаях главным становится принесение извинений другой стороной конфликта. В какой мере разрешение конфликта является окончательным, каков риск его возобновления? В зависимости от желаемого результата сторонам может потребоваться различного рода помощь и поддержка в процессе переговоров: информационный менеджмент, нейтральный экспертный анализ, помощь фасилитатора.

Когда понятны желаемые результаты, можно определить и разработать соответствующий процесс разрешения экологического конфликта. Ответ на вопрос, что больше подходит для данного случая — принятие совместного решения или переговоры с участием медиатора, зависит от конкретных обстоятельств. Для этого нужно решить:

1) хотят ли участники конфликта сохранять контроль над процессом и исходом конфликто разрешения, или они готовы передать эти функции третьей стороне;

2) хотят ли участники конфликта сделать процесс конфликто разрешения публичным или конфиденциальным;

3) хотят ли участники конфликта использовать методы сотрудничества, соперничества или сочетание тех и других?

4) какой порядок (регламент, правила) организации процесса будет использован.

Хотят ли спорящие стороны, чтобы решение принимала третья сторона (суд, арбитр, нейтральный эксперт), которая определит, кто прав, а кто не прав? Или они хотят получить помощь в нахождении взаимоприемлемого решения самосто-

ательно? Для первого случая больше подходит суд или арбитраж, а для второго — медиация или фасилитация.

Есть ли у сторон желание придать своему конфликту максимальную публичность (для этого суд подойдет больше), или же они хотят сохранить конфиденциальность (что обеспечивается в процессе арбитража и медиации)? Помимо преимуществ и недостатков каждой технологии конфликто разрешения (в плане временных, материальных и репутационных затрат) необходимо принимать во внимание также позиции сторон в отношении управления информацией.

Переговоры с участием посредника (медиатора) можно вести с установкой (стратегией) на соперничество (если спор идет об ограниченных по размеру благах: деньгах, земле и т.д.), сотрудничество (учет интересов, поиск взаимных выгод, «увеличение пирога») или компромисс (сочетание первого и второго).

Практически в любом конфликте или ситуации спора стороны недовольны тем, что не в состоянии в полной мере контролировать процесс развития конфликта и его исход. Если стороны хотят получить взаимоприемлемый результат, они должны достичь согласия относительно пути движения к такому результату. В отличие от судебного разбирательства или арбитража, в процессе разрешения экологических конфликтов правила (регламент, порядок) применяются только лишь при взаимном согласии сторон следовать им.

Возможность договориться о правилах (порядке) ведения переговоров — важный предварительный шаг планирования переговоров (в том числе с участием посредника), которым иногда пренебрегают юристы и стороны спора, привыкшие к судопроизводству и арбитражу, где порядок задан изначально.

После принятия решения об используемом процессе конфликто разрешения стороны могут привлекать к нему необходимые ресурсы на основе совместного несения расходов. Здесь также необходимо в самом начале решить, привлекать ли внешние ресурсы или полагаться целиком на ресурсы самих сторон спора. Если ответ дается в пользу первого варианта, необходимо определиться с тем, какие дополнительные (человеческие и материальные) ресурсы привлекаются. Наиболее часто для разрешения конфликта требуются услуги технических экспертов по управлению информацией (сбор,

обработка и анализ разного рода данных), медиаторов / фасилитаторов (умеющих организовать эффективный процесс переговоров, коллективного обсуждения и принятия решения), экспертов «узкого профиля» (экономистов, психологов, химиков, биологов и т.д.).

В случае разрешения конфликта в суде процедуры судебного процесса и принятия решения полно, четко и недвусмысленно описаны в законе и иных нормативных актах (процессуальных кодексах, например). Если же участники спора рассматривают широкий спектр альтернативных методов конфликторазрешения, процесс видится менее определенным, регламентированным и контролируемым внешними правилами и может регулироваться по соглашению сторон.

Для того чтобы вести переговоры и выбрать наиболее подходящие к данной конкретной ситуации технологии регулирования конфликта, необходимо представлять достоинства и недостатки различных технологий, а также пути решения проблем, возникающих при использовании каждой из них.

Опыт показывает, что в экологические конфликты нередко вовлечены лица и организации, являющиеся заинтересованными сторонами, но юридически не имеющие прав или обязанностей, и поэтому они не могут быть истцами или ответчиками. В экологических конфликтах участников часто называют «стейкхолдерами» (заинтересованными сторонами).

При выборе суда как института разрешения конфликта можно пригласить лишь имеющих юридические права и обязанности участников (разослав им повестку в суд). При использовании иных технологий конфликторазрешения можно собрать более широкий круг заинтересованных сторон, но при этом требуется определить всех участников, решить, кого приглашать, а также обеспечить действенные меры обеспечения их участия.

Следующая задача — определение и формулировка вопросов (проблем), которые надо обсудить и решить для завершения спора.

Далее необходимо определиться с тем, кому предоставить право принятия обязывающего все заинтересованные стороны решения. Особого внимания заслуживает вопрос, как выбирать «третью» (нейтральную) сторону и какой объем

полномочий ей предоставлять. Есть много способов отбора «третьей» стороны. Основной метод — заинтересованные стороны предлагают кандидатов, а затем договариваются о правилах выбора. Другой путь — выбрать незаинтересованных или минимально заинтересованных доверенных лиц, которые потом договорятся о правилах отбора. Такая процедура дает заинтересованным сторонам лишь косвенную возможность контроля над процессом отбора и лишает возможности отвергнуть согласованную доверенными лицами кандидатуру «третьей» стороны.

Проблема также состоит в утверждении графика (сроков) процесса и в обеспечении соблюдения графика всеми сторонами.

Особо следует рассмотреть проблему информационной обеспеченности процесса регулирования экологических конфликтов, где информация бывает следующих видов: исторические факты (их иногда трудно установить); технические данные, касающиеся современного положения дел, возможного развития событий в будущем (включая экологические угрозы), потенциальные варианты решения проблем конфликта и новых технологий (нахождение этих видов информации затратно, сложно, объем ее внушителен).

В отсутствие регламентации правил сбора, хранения и представления информации возникают новые вопросы: как представлять информацию заинтересованным сторонам и устанавливать критерии ее оценки, поскольку решение принимается самими участниками? Именно они решают, какую информацию принимать во внимание, какую считать надежной, убедительной и относящейся к делу.

Следующая проблема — определение и понимание различных правил (стандартов) принятия решений.

И, наконец, еще одна задача — обеспечить исполнение принятых решений, что также зависит от ряда факторов: имеющихся формальных полномочий, ресурсов, общественного мнения и властных ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

- Вебер М. Избранные произведения. М.: Просвещение, 1990.
- Демчук А.Л. Экологические конфликты в современной политике: теоретические основы и национальные модели. М.: Издательство Московского университета, 2020.
- Демчук А. Л., Саскайнд Л., Шамликашвили Ц. Менеджмент трудных решений в XXI веке: Секреты построения консенсуса, или Как сделать так, чтобы довольны были все. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2009.
- Дмитриев А.В. Конфликтология: учебник. 4-е изд. М., 2013.
- Дубовик О.Л. Экологическая конфликтология (предупреждение и разрешение эколого-правовых конфликтов): Монография. М., 2019.
- Канто А.С. Инвайронментальная этика // Наука. Политика. Предпринимательство. 2004. № 2. С. 134–145; № 3. С. 127–140.
- Конфликтология: Учебник / Под ред. А.С. Кармина. СПб., 1999.
- Федеральный закон Российской Федерации № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»
- Vacow L.S., Wheeler M. Environmental Dispute Resolution. N.Y.: Plenum Press, 1984.
- Ballamie P., Koller K. Environmental Conflict / Access to Natural Resources // Encyclopedia of Business and Professional Ethics / Eds.: D.C. Poff, A.C. Michalos. Springer, Cham, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-23514-1>
- Caldwell L.K. International Environmental Policy: From the Twentieth to the Twenty-First Century. 3rd ed. Durham, NC.: Duke University Press, 1996. P. 250–258.
- Coser L. The Functions of Social Conflict. New York: The Free Press, 1956.
- Daniels S. Walker G. Working through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach. Westport: Praeger, 2001.
- Douglas M., Wildavsky A. Risk and Culture. University of California, 1982.
- Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions / Eds.: A.L. MacNaughton, Jay G. Martin. Chicago: American Bar Association, 2002.
- Folger J.P., Poole M.S., Stutman R.K. Working through Conflict. 3rd ed. N.Y.: Longman, 1997.
- Gutmann A., Thompson D. Why Deliberative Democracy? Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M. Cultures and Organizations: Software of the Mind. 3rd ed., revised and expanded. N.Y.: McGraw-Hill, 2010.
- Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // Econometrica. 1979. No. 47. P. 263–291.
- Kilmann R.H., Thomas K.W. Developing a Forced-Choice Measure of Conflict Behavior: The 'MODE' Instrument // Educational and Psychological Measurement. 1977. No. 37. P. 309–325.

-
- Making Sense of Intractable Environmental Conflicts: Concepts and Cases / Eds.: R. Lewicki, B. Gray, M.L.P. Elliot. Washington, DC: Island Press, 2003.
- Mediating Environmental Conflicts: Theory and Practice / Eds. J.W. Blackburn, W.M. Bruce. Westport: Quorum Books, 1995.
- Moore C.W. The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict. Second Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996.
- Navas G., Mingorría S., Aguilar B. Violence in Environmental Conflicts: The Need for a Multidimensional Approach // Sustainability Science. 2018: https://www.researchgate.net/publication/323941800_Violence_in_environmental_conflicts_the_need_for_a_multidimensional_approach (10.1007/s11625-018-0551-8).
- Parkinson J., Mansbridge J. Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Raitio K. Discursive Institutional Approach to Conflict Management Analysis – the Case of Old-growth Forest Conflicts on State-owned Land in Finland // Forest Policy and Economics. 2012: <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.06.004>
- Ruble T.R., Thomas K.W. Support for a Two-Dimensional Model of Conflict Behavior // Organizational Behavior and Human Performance. 1976. No. 16. P. 315–318.
- Sidaway R. Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus. London: Earthscan, 2005.
- Smith G. Deliberative Democracy and the Environment. London: Routledge, 2003.
- Susskind L. Deliberative Democracy and Dispute Resolution // Ohio State Journal On Dispute Resolution. 2009. Vol. 24. Issue 3. P. 1–12.
- Susskind L., McKernan S., Thomas-Larmer J. The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1999.
- Thomas K.W. Conflict and Conflict Management // Handbook of Industrial and Organizational Psychology / Ed. by M.D. Dunnette. Chicago: Rand-McNally, 1976. P. 889–935.
-

Учебное издание

Издание подготовлено и печатается за счет средств Общероссийской общественной организации «Российское общество политологов»

Демчук Артур Леонович

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ КОНФЛИКТАМИ

Учебное пособие

Научный редактор *З. Н. Осадченко*

Художественное оформление *К. В. Саутенков*

Корректор *Е. А. Певак*

Верстка *Л. В. Тарасюк*

Подписано в печать 07.03.2023. Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 16,5. Тираж 500 экз.
Изд. № 12420. Заказ №



**ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА**

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15
(ул. Академика Хохлова, 11).
Тел.: (495) 939-32-91; e-mail: secretary@msupress.com
<http://msupress.com>

Отдел реализации.
Тел.: (495) 939-33-23; e-mail: zakaz@msupress.com

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография». Филиал Чеховский Печатный Двор.
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1.