

Участие местного населения в оценке воздействия на окружающую среду промышленных проектов: преимущества, сохраняющиеся проблемы, и возможности для улучшения

Аникан Удофия, Брам Нобл, Грег Ползер
(Aniekan Udofia, Bram Noble, Greg Polezer)

Аннотация: данная статья рассматривает современные проблемы в сфере эффективности оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и эффективности участия местного населения в Канаде за последние два десятилетия. На основании обзора литературы по ОВОС, мы даем краткий обзор преимуществ эффективного участия в процессе ОВОС. Мы затем определим и обсудим три основные проблемы на пути к эффективному участию населения в решении проблем в условиях нарастающих вызовов, делающие необходимым повышение эффективности процесса ОВОС, а именно, наращивание потенциала, оптимизацию процесса ОВОС, и определение временных рамок проведения ОВОС с вовлечением местного населения в процесс разработки природных ресурсов. Статья дает в конце ключевые рекомендации для вовлечения местного населения, что позволит заложить основание для включения большего числа лиц в принятие решений по вопросам, связанным с окружающей средой. Данная статья является частью специальной коллекции кратких дискуссионных работ, презентованных на Семинаре Валлей (Walleye Seminar) 2014, который проводился в северном Саскачеване, и который рассматривал вопросы консультаций с местным населением севера и с заинтересованными лицами, и их участия в освоении природных ресурсов.

Введение

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) является одним из широко применяемых инструментов управления в сфере охраны природы в мире. Она требуется на федеральном уровне согласно Канадскому Акту об оценке воздействия на окружающую среду (Canadian Environmental Assessment Act) от 2012 года, различным законам и нормативным актам провинций и территорий, и согласно нескольким соглашениям по урегулированию земельных требований. Процедура ОВОС была разработана для определения и оценки потенциала для существенного экологического и социального воздействия промышленных проектов, и для того, чтобы предложить стратегии по управлению рисками, отвечающие интересам общества и заинтересованных лиц (Wood, 2008).

Впервые данный термин был введен в начале 1970-х. В настоящее время со стороны местного населения и заинтересованных лиц, в особенности из числа коренных народов, непрерывно усиливается давление на предмет того, чтобы сделать процесс ОВОС более *результативным*, т.е. более всесторонним, охватывающим более число участников, и прозрачным, что должно способствовать экономическому развитию, приносить выгоду местному населению, и в то же время обеспечивать охрану окружающей среды и сохранение возможностей для традиционного природопользования (Lajoie and Bouchard, 2006; Carrier Sekani Tribal Council, 2007; Booth and Skelton, 2011a). В современную эпоху экономических перемен и быстрого промышленного освоения и развития приполярного Севера, в частности, в энергетическом секторе, к ОВОС также предъявляются требования повышения *эффективности* с точки зрения процесса и сокращения затрат, а также способности отвечать интересам промышленности и лиц, принимающих решения, для достижения результатов, обеспечивающих своевременное утверждение проектов (McCrank, 2008, Bond et al., 2014). Воутье (Voutier) и другие (2008), например, утверждают, что ОВОС в Канаде, в частности на севере Канады, стал излишне сложным, что вызывает беспокойство со стороны промышленности, опасющейся, что громоздкий регулятивный режим подорвет привлекательность богатых ресурсами регионов Канады для добычи природных ресурсов.

Тем не менее, является ли результативный процесс ОВОС обязательно также эффективным, или нет, в значительной степени зависит от взглядов вовлеченных заинтересованных лиц, от их ролей, интересов и властных полномочий, и от их общего влияния на принимаемые решения по охране окружающей среды (Hilding-Rydevik and Bjarnadottir, 2007, Kronov and Thissen, 2000). Общественное участие, включая обеспечение участия местного населения, является необходимым компонентом эффективной системы ОВОС (Stewart and Sinclair, 2007; O'Faircheallaigh, 2010), и является обязательным компонентом согласно федеральным, провинциальным и территориальным законам, а также по соглашениям по урегулированию земельных требований на всей территории Канады. О'Файрчеаллаиг (O'Faircheallaigh, 2010:20) определяет публичное участие как «любую форму взаимодействия между правительством, корпоративными

участниками, и группами защитников окружающей среды, и обществом, которое является частью процесса ОВОС». Участие местного населения относится, в частности, к добровольному взаимодействию с промышленным сектором, правительственными органами, и местным населением (как правило, это коренное население), чьи права и интересы могут быть затронуты данным проектом (Huttunen, 1999; Usher, 2000; Whitelaw, 2009), для определения выгоды и ущерба от предложенных проектов до момента выдачи разрешений и в течение периода существования проекта. Информация о вопросах и проблемах, идентифицированных на раннем этапе вовлечения местного населения, может быть использована регулирующими органами для определения возможного негативного воздействия предложенного проекта на права коренных народов, в том числе на права, предусмотренные соглашениями между Канадой и такими народами – и таким образом инициировать обязанность правительства по проведению консультаций с коренными народами (Booth and Skelton, 2011b: 371). Такая информация может быть использована и сторонниками промышленных проектов для того, чтобы лучше управлять воздействием данных проектов на окружающую среду.

Хотя процесс участия предназначен для повышения легитимности принятия природоохранных решений по вопросам планирования использования и освоения природных ресурсов, основные проблемы, стоящие перед лицами, проводящими ОВОС, регулирующими органами, промышленностью, и местным населением, которому может быть причинен ущерб, заключаются в том, чтобы обеспечить содержательное взаимодействие в рамках ОВОС таким образом, чтобы сохранить добросовестность процесса ОВОС и, соответственно, убедительность его выводов, и в то же время обеспечить ту степень эффективности и своевременности, которая будет способствовать принятию решений по промышленному освоению. В этой краткой дискуссионной статье мы рассматриваем современные проблемы эффективности ОВОС и результативности участия и взаимодействия местного населения в процессе освоения природных ресурсов, и исследуем сохраняющиеся ограничения на пути достижения более эффективного и значимого вовлечения заинтересованных лиц в процесс. Нашей целью не является рассмотрение всех преимуществ и проблем эффективного взаимодействия с момента начала ОВОС, поскольку такой обзор выходит за пределы данной работы. Скорее, мы концентрируемся на конкретном наборе устоявшихся проблем ОВОС в части взаимодействия с местным населением за последние два десятилетия практики ОВОС в Канаде, и предлагаем рекомендации по совершенствованию данного процесса.

В разделах, которые следуют ниже, мы, во-первых, дадим краткий обзор преимуществ эффективного взаимодействия в процессе ОВОС. За ним последует рассмотрение трех устоявшихся проблем на пути к эффективному взаимодействию в рамках ОВОС, а именно, имеющегося потенциала, рационализации процесса ОВОС, сроков выполнения ОВОС и взаимодействия в сфере добычи природных

ресурсов. В завершение, мы обсудим имеющиеся потенциальные возможности для дальнейших исследований и анализа государственного управления, которые могут помочь повысить эффективность и результативность процесса ОВОС в сфере добычи природных ресурсов.

Преимущества взаимодействия с местным населением при осуществлении ОВОС промышленного проекта: Краткий обзор

Совершенствование взаимодействия в рамках ОВОС является главной целью ученого сообщества по вопросам ОВОС, а также практиков, регулирующих органов, и компаний, добывающих природные ресурсы, по всему миру (Del Furia and Wallace-Jones, 2000; Doelle and Sinclair, 2006; Hartley and Wood, 2005; O'Faircheallaigh, 2010). В обширной литературе по вопросам ОВОС все чаще встречается точка зрения о том, что эффективное взаимодействие с местным населением является существенно необходимым для обеспечения эффективности ОВОС. Как утверждает Вуд (Wood) (2003), «ОВОС не будет ОВОС без консультаций с местным населением и без его участия, направляемых согласно принципам демократического управления в сфере принятия государственных решений» (275). Момтаз (Momtaz) и Гладстоун (Gladstone) (2008: 223) указывают, что «обмен информацией, участие местного населения на ранней стадии принятия решения, принятие пожеланий населения во внимание, и предоставление возможности населению влиять на результаты принятия решения» являются ключевыми ценностями, на которых основано вовлечение местного населения в принятие решений. Плэйт (Plate) и другие (2009) делают аналогичный вывод, основываясь на своем опыте работы в добывающем секторе: раннее вовлечение и взаимодействие коренного местного населения во время разведки полезных ископаемых обеспечивает «соответствующий вклад в определение ценных компонентов экосистемы, определение географических и временных пределов, и планирование основных исследований» (25).

Большая часть литературы о преимуществах взаимодействия с местным населением в процессе ОВОС исходит из того, что процесс способствует обучению в широком смысле как на индивидуальном, так и на обще-социальном уровне, таким образом, делая возможным переход к устойчивости (Fitzpatrick and Sinclair, 2003; Diduck and Mitchell, 2003; Palerm, 2000; Sinclair and Diduck, 2001; Webler et al., 1995). Например, в своем анализе гидроэлектростанции Сиерила (Sierilä) в Финляндии, Гуттенен (Huttunen) (1999) сообщает, что взаимодействие с местным населением и его вовлеченность в процесс ОВОС улучшило взаимопонимание, что привело к «существенному улучшению осознания своих собственных возможностей, в том числе в сфере самоуправления» (34). Подобным образом Фидлер (Fidler) (2010) описывает успешный случай в Британской Колумбии, когда народ Талтан (Tahltan) выступил в поддержку проведения ОВОС, поскольку горнодобывающая компания, продвигающая свой проект, взяла на себя инициативу по проведению переговоров с данным народом уже на ранней стадии

для обеспечения сотрудничества в целях нахождения взаимоприемлемых вариантов разработки природных ресурсов. Другие авторы похожим образом описывают, что эффективное взаимодействие и участие в процессе ОВОС может привести к большей легитимности принимаемых в результате решений (Jay et al., 2007; Polonen et al., 2011).

Существует также множество преимуществ для промышленной стороны. Стюарт (Stewart) и Синклер (Sinclair) (2007), например, пишут о «доступе к местному знанию; расширении перечня рассматриваемых вариантов решений, и избежании дорогостоящих судебных процессов» (162). Фитцпатрик (Fitzpatrick) и Синклер (Sinclair) (2003) похожим образом высказываются о том, что взаимодействие с местным населением «подчеркивает эффективность» ОВОС и «гарантирует, что проект будет отвечать потребностям общества, придает легитимность проекту, обеспечивает получение необходимой информации для разрешения конфликтов заинтересованными сторонами, обеспечит диалог для принятия и включения местного знания в результат ОВОС и обеспечивает более всестороннее рассмотрение факторов, на основе которых принимаются решения» (162).

Хотя необходимость взаимодействия в процессе ОВОС была широко отражена в научной литературе, и требования по проведению консультаций с населением были включены в законодательство различных юрисдикций, практика часто не дотягивает до принципа (O'Faircheallaigh and Corbett, 2005). Стюарт (Stewart) и Синклер (Sinclair) (2007), например, указывают, что «несмотря на то, что преимущества взаимодействия с гражданами были ясно изложены как в теории, так и на практике ... проектирование и реализация определенных программ по такому взаимодействию остаются весьма неоднозначными» (161). Хартли (Hartley) и Вуд (Wood) (2005) высказывают аналогичную точку зрения, и призывают обеспечить эффективность этого ценного компонента процесса ОВОС.

Сохраняющиеся проблемы достижения эффективного взаимодействия в процессе ОВОС проекта добычи полезных ископаемых

Проблемы эффективного взаимодействия в ОВОС являются доминирующей темой в научной литературе, и вопросом, который вызывает озабоченность многих общественных групп. С 1970-х годов различные исследования по вопросам и проблемам, касающимся взаимодействия с коренным местным населением и проведения с ним консультаций в процессе ОВОС, указывали на различные проблемы, включая те, которые являются особенно характерными для Канады (CARC, 1996; Armitage, 2005; Baker and McLelland, 2003; Carrier Sekani Tribal Council, 2007; Galbraith et al., 2007). Распространенные проблемы включают слабую общественную осведомленность о планировании, проблемы законодательства и лицензирования, которые в значительной степени влияют на эффективность взаимодействия с местным населением в сфере отношений по добыче природных ресурсов (Hartley и Wood, 2005); слабая организация взаимоотношений в тройке

«правительство – промышленность – местное население» приводит к позднему вовлечению местного населения в консультационный процесс; и, зачастую, к недооценке значимости и ценности знаний коренных народов и их интересов (Stewart and Sinclair, 2007; O’Faircheallaigh, 2007). На основе сканированных версий рецензированных опубликованных исследований по ОВОС за последние два десятилетия (например, в журналах «Обзор оценки воздействия на окружающую среду», «Журнал по вопросам управления в сфере оценки окружающей среды», «Северный обзор», «Оценка воздействия и оценка проекта», и «Арктика»)¹, мы определили три устоявшиеся проблемы достижения эффективного взаимодействия в рамках ОВОС, и, соответственно, эффективного процесса ОВОС. Эти проблемы остаются значимыми, и будут сохранять свое значение в будущем, поскольку ОВОС в Канаде продолжает проходить процесс реформирования, и продолжается рост интереса к разработке природных ресурсов продолжает расти, в особенности в западной и северной части Канады.

Потенциал для вовлечения местного населения

Первая проблема касается способности самого местного населения к вступлению в процесс ОВОС. Некоторые авторы говорили о недостаточности финансовых ресурсов участников, необходимых для выполнения своих собственных исследований и для найма экспертов и юристов, поскольку основной преградой для достижения эффективного взаимодействия, как они утверждают, является недостаточное финансирование, и оно должно быть значительно увеличено (Baker and McLelland, 2003; CARC, 1996; Carrier Sekani Tribal Council, 2007). Например, в заявлении компании Spectra Energy’s по ОВОС на Проект соединительного узла для передачи газа на Западное побережье в отношении к предложению, поданному во исполнение Акта по ОВОС Британской Колумбии для транспортировки сжиженного природного газа из северо-восточной Британской Колумбии до северо-западного побережья, указано, что семнадцать из двадцати четырех затрагиваемых проектом коренных народов не имеют необходимых финансовых, организационных, и технических ресурсов, что существенно ограничивает их способность эффективно взаимодействовать в процессе ОВОС (Spectra Energy, 2014). Общая нехватка человеческих, материальных и иных ресурсов, и недостаток у местного населения знаний о проекте или процессе ОВОС, также названы среди ключевых препятствий к осуществлению эффективной ОВОС (Armitage, 2005; O’Faircheallaigh, 2007; Carrier Sekani Tribal Council, 2007; Plate et al., 2009). Проблемы, связанные с недостатком возможностей, влияют на сроки проекта, подбор персонала, и на способность собирать и оценивать данные, что затем может негативно повлиять на сторонников, привести к конфликту между сторонниками проекта и местным населением, и вызвать существенные задержки в утверждении проекта (Huttenen, 1999).

Другой стороной вопроса о наличии возможностей, которой не было оказано достаточного внимания в литературе, является рост давления на местное

население с тем, чтобы обеспечить его вступление в процесс ОВОС для того, чтобы обеспечить соблюдение требований нормативных актов о проведении консультаций с местным населением. Это особенно актуально для районов, богатых ресурсами, в которых исторически осуществлялось, и планируется в будущем интенсивное освоение природных ресурсов. Сторонники проектов по добыче ресурсов и регулирующие органы обязаны проводить консультации с местным населением, что создает такую новую проблему, как усталость от участия в соответствующих процессах. В своем анализе ОВОС морской зоны в канадской Западной Арктике, например, Нобл (Noble) и другие (2013) выделили озабоченность в связи с ростом нагрузки на местные компании и население в связи с выполнением требований о проведении консультаций в процессе реализации, в общем, вполне рутинных проектов. Простое наращивание финансовых ресурсов для обеспечения участия местного населения во всем большем количестве ОВОС при непрерывно растущем количестве промышленных проектов не является достаточным для решения проблемы. Скорее, акцент должен быть сделан на дифференциацию между количеством случаев участия и качеством такого участия, и нужно обеспечить, чтобы участие местного населения в ОВОС не рассматривалось только с точки зрения необходимости соблюдения требований нормативных актов.

Оптимизация ОВОС для повышения эффективности

Вторая проблема обеспечения эффективного взаимодействия в ОВОС касается недавних усилий по оптимизации процесса ОВОС для достижения повышенной эффективности. С точки зрения эффективности, основная проблема в любом процессе ОВОС – это время и расходы (Sinclair and Doelle, 2010). Представители промышленного сектора выражают озабоченность по поводу ненужных задержек, часто связанных с необходимостью выполнить требования о проведении консультаций, и требуют обеспечить эффективность в процессах ОВОС (Olsen and Hansen, 2014). В попытке решить эти проблемы была проведена значительная оптимизация законодательства об ОВОС для сокращения расходов и возможных задержек реализации экономических проектов (Bond et al., 2014) и для ограничения сферы применения ОВОС только крупными проектами.

В 2007 году, требования о внесении изменений в северный регулирующий режим вынудили федеральное правительство выпустить директиву об оптимизации регулирования. Директива была разработана, чтобы придать эффективности роль ключевого фактора в разработке и применении правовых норм, и в особенности для ускорения процесса ОВОС и создания возможностей для упорядоченного и ответственного управления ресурсами (McCrank, 2008). Недавние изменения в канадский федеральный Акт об оценке окружающей среды ограничили круг лиц, участвующих в процессе ОВОС только теми, кто либо «непосредственно затронут», либо обладает «относящейся к проекту информацией» (Парламент Канады, 2012а). Целью было повысить эффективность процесса, в том числе его экономическую

эффективность, а также обеспечить более целенаправленное участие указанных «заинтересованных лиц», учитывая рост объема и содержания законоустановленной обязанности по проведению консультаций и учета мнения коренных народов (Gibson, 2012). В то же время коренное население и заинтересованные стороны настойчиво требуют сделать процесс ОВОС более результативным, что частично вызвано усилением требований сделать участие местного населения более *полноценным* процессом (Booth and Skelton, 2011; Lajoie and Bouchard, 2006; O’Faircheallaigh, 2007). Требования о повышении эффективности и о большей результативности иллюстрируют напряжение между теми, кто желает оптимизировать ОВОС для снижения бремени на экономическое развитие, и теми, кто желает расширить потенциал ОВОС для обеспечения более полноценного вовлечения в него заинтересованных лиц.

Некоторые исследователи утверждают, что недавние ограничения на объем вопросов, решаемых с участием заинтересованных лиц, могут подвергнуть серьезному риску результативность ОВОС и неизбежно повлекут значительные проблемы во взаимодействии с местным населением, и таким образом подвергнут риску легитимность и преимущества ОВОС (Morgan, 2012; Gibson, 2012). Поуп (Pope) и другие (2013) предполагают, что население, которое участвует в ОВОС, «все больше и больше сталкивается с серьезными и потенциально фатальными угрозами для своего существования со стороны правительств и других лиц, для которых оценка ущерба является всего лишь дорогим и отнимающим много времени бюрократическим препятствием» (7); авторы призывают к разработке более эффективного процесса ОВОС, который будет обеспечивать своевременность принимаемых решений без снижения эффективности, и без ущерба для возможности заинтересованных лиц полноценно участвовать в процессе. Для обеспечения убедительности процесса ОВОС, необходимо провести исследования, анализ госуправления и анализ кейсов, с участием ученых в сфере ОВОС, и в партнерстве с регулирующими органами, промышленностью, и местным населением. Это необходимо для изучения того, каким образом ОВОС может эффективно предоставлять информацию для удовлетворения нужд промышленности и лиц, принимающих решения, и в то же время, не игнорируя значимость широкого и хорошо информированного участия местного населения в процессе ОВОС.

Сроки проведения ОВОС и взаимодействие в процессе добычи природных ресурсов

Третья и главная проблема относится к срокам и значимости взаимодействия с местным населением в процессе освоения природных ресурсов, учитывая сроки проведения ОВОС в рамках процессов госуправления и планирования. Даже когда участие местного населения в промышленном проекте происходит на ранней стадии, это уже слишком поздно для того, чтобы повлиять на существо и способы реализации проекта по добыче ресурсов региона. Многие решения касательно существования и направления реализации промышленного проекта делаются задолго до

начала проведения ОВОС и консультаций (Noble and Gunn, 2009). Таким образом, участие местного населения в ОВОС, проще говоря, ограничено оказанием влияния на решения касательно дизайна проекта по добыче природных ресурсов и управлением негативными последствиями проекта, в противоположность решениям о целесообразности проекта для определенного региона или решениям, определяющим наиболее желательные варианты развития будущего.

Имеются возможности для более раннего и, возможно, оказывающего большее влияние, участия в освоении природных ресурсов посредством региональных и стратегических процедур оценки проектов (CCME, 2009). В случае Ньюфаундлендского шельфа, например, правительство Нунатсиавут совместно с органами, регулирующими промышленную деятельность, определило, что меры по смягчению последствий и ограничения должны применяться и к будущим проектам по геологоразведке ресурсов на шельфе Лабрадора до выдачи лицензий на отдельные проекты по освоению таких ресурсов (Fidler and Noble, 2012). Региональная стратегическая ОВОС также недавно была рекомендована представителями Общества по сохранению дикой природы и экологической справедливости как предпочтительный процесс для совместного развития и принятия решений в местности Огненное Кольцо в Онтарио, богатом минеральными ресурсами и относительно нетронутым районе Северного Онтарио (Chetkiewicz and Lintner, 2014). Похожие подходы были предложены для морских зон Канадской Западной Арктики (сравните с Noble et al., 2013) и для Элк Вэлли (Elk Valley) в Британской Колумбии (см. <http://www.elkvalleycemf.com>).

Возможности для улучшения

Важность эффективного взаимодействия и участия местного населения для обеспечения эффективности ОВОС не может быть переоценена. Существует множество научных статей, докладов по вопросам госуправления и документов, описывающих текущее положение дел в сфере участия и взаимодействия в ОВОС, в особенности касательно взаимодействия с, и участия коренного местного населения, потенциальных выгод, и существующих проблем. Однако, в условиях роста необходимости разработки месторождений и промышленного развития в западных и северных регионах Канады, вместе с возрастающим давлением со стороны правительства и промышленности, требующих повышения эффективности процесса ОВОС, необходимо рассмотреть иной подход к участию и взаимодействию в рамках ОВОС.

На основе проблем, определенных в этой статье, необходимо обратить внимание на развитие и осуществление более согласованного и эффективного подхода к взаимодействию с местным населением в рамках ОВОС, имея в виду требования по эффективности и своевременности процесса ОВОС. Для улучшения способности местного населения полноценно участвовать в рамках процесса ОВОС и в течение периода реализации проекта, правительствам и сторонникам реализации проектов необходимо расставлять приоритеты и определять источники

финансовой поддержки, таким образом, чтобы местное население могло активнее участвовать в процессе посредством решения ключевых технических и логистических вопросов. Мы также предлагаем стратегически подходить к процессу взаимодействия с местным населением – а именно, использовать процесс региональной стратегической оценки (Noble et al., 2013; Chetkiewicz and Lintner, 2014); что может дать местному населению больше возможностей повлиять на существо и способ реализации проектов по добыче природных ресурсов региона в сравнении с простым реагированием на предложенные проекты (Gibson et al., 2010). Однако, несмотря на признанный потенциал, процесс региональной стратегической оценки в настоящее время выходит за рамки законодательства в большинстве юрисдикций, и механизмы, обеспечивающие возможность для населения на стратегическом уровне влиять на решения регулирующих органов по разработке природных ресурсов, требуют дальнейшего улучшения.

В заключение, как указывает в своем отчете МакКранк (McCrank) (2008), правительствам необходимо иметь постоянный диалог с лидерами местного населения и промышленностью касательно долгосрочных улучшений, объема, ролей, сроков, количества консультаций, и взаимодействия в процессе разработки ресурсов. С этой целью мы предлагаем провести дальнейшие исследования для изучения перспектив и опыта правительства, сторонников реализации промышленных проектов, и местного населения для выявления систематически возникающих недостатков, а также ожиданий от процесса взаимодействия в рамках ОВОС. Такое исследование предоставит практическое понимание того, как улучшить текущую практику, и будет необходимым шагом для обеспечения эффективности процесса ОВОС проектов в области добычи природных ресурсов.

Авторы

Аникан Удофия (Aniekan Udofia) – докторант Школы окружающей среды и устойчивого развития, Университет Саскачевана.

Брам Нобл (Bram Noble) – профессор Кафедры географии и планирования при Школе окружающей среды и устойчивого развития, Университет Саскачевана.

Грег Ползер (Greg Poelzer) – доцент Кафедры политологии и исполнительный директор Международного центра северного управления и развития, Университет Саскачевана.

Список использованной литературы

¹ Environmental Impact Assessment Review, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, the *Northern Review*, Impact Assessment and Project Appraisal, and *Arctic*.