Е.Д.Айпин,
Заместитель председателя Думы
Ханты-Мансийского автономного округа

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ И ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА СЕВЕРЕ

Освоение циркумполярных территорий* и акваторий с их значительными природными ресурсами исторически было связано с системой конфликтов различного характера, основанных на столкновении интересов разнообразных сообществ, групп, государств, в частности, на экономических и экологических противоречиях. Реализация экономических интересов, направленных на разработку полезных ископаемых, добычу морского зверя и рыбы, а также другую хозяйственную деятельность на Севере, нанесла серьезный урон хрупкой северной природе.

Не меньшую опасность представляют техногенные катастрофы, например, затопление в арктических водах судов с химическими реагентами или кораблей с ядерными силовыми установками. Все это – потенциальный источник конфликтов разного уровня. Однако эта деятельность может быть малоконфликтной или вовсе бесконфликтной, если основана на международном праве и здравом смысле, если назревающие конфликты вовремя и цивилизованно регулируются. В основе мирного способа решения конфликтов лежит урегулирование интересов, предусматривающее взаимные уступки. Именно на идее потенциальной возможности согласования интересов базируется система международных отношений.

Освоение северных территорий связано с комплексом противоречий и столкновением интересов по направлениям «государство – общество», «метрополия – окраины», «государство – государство». Каждое из них в процессе освоения Севера приводит к возникновению конфликтов различной напряженности. Все они заслуживают пристального внимания и глубокого изучения, однако мы ограничимся рассмотрением их международных аспектов.

По мнению некоторых исследователей, разрешение конфликтов, основанных на противоречии интересов, возникающих в ходе осво-

* *Циркумполярные территории* – области, кольцом охватывающие одну из полярных зон земного шара, в нашем случае – Арктику. – *(Е.А.)*

ения северных территорий, может быть связано с реализацией следующих основных сценариев развития Российского Севера*:

1) консервация Севера для будущих поколений при сохранении точечной, локализованной эксплуатации освоенных месторождений, отказ от промышленного инфраструктурного его освоения, демонтаж и захоронение «мегаиндустриальных» инфраструктур прошлых попыток освоения региона («циркумполярный заповедник» – «законсервированная территория»);

2) формирование и поддержка местных региональных сообществ (автохтонных и старожильческих), которые должны стать основными держателями инфраструктуры, воспроизводства жизнедеятельности на Российском Севере, а также основными субъектами правовых взаимодействий как с частными, так и с государственными корпорациями («самовыживание через проращивание гражданского общества»);

3) превращение Российского Севера в плацдарм для осуществления цивилизационного рывка и развития, построения новой цивилизации («цивилизационное продвижение» или «цивилизационный прорыв»).

Каждый их этих сценариев имеет достоинства и недостатки, которые необходимо рассматривать с точки зрения существующих противоречий, что позволяет их уточнить и, может быть, выработать более реалистичный синтетический вариант.

Узлом противоречий в процессе освоения Севера является столкновение интересов государства и экономики, с одной стороны, и коренных малочисленных народов – с другой. Эти противоречия связаны с вытеснением промышленными предприятиями коренных народов из привычных областей обитания и нанесением экологического ущерба природе. В этой связи проблема сохранения форм традиционного хозяйствования и природопользования является весьма актуальной, поскольку рассматривается как одно из основных условий сохранения культуры и национальной самобытности этих народов, что нашло отражение в российском законодательстве, гарантирующем права коренных жителей Севера[1].

Однако взаимодействие культур средней полосы и Севера, проникновение технических новшеств в быт северных народов приводят к тому, что новое значение приобретает само понятие «традиционный». Это вызвало введение таких форм природопользования, кото-

---

* Сценарии сформулированы Московской методологической корпорацией в 2004 г. – *(Е.А.)*

[1] См.: Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

рые народы Севера прежде не знали. В их жизнь вошли разнообразные механизированные средства труда и передвижения. Так, промысел биоресурсов стал организовываться по-иному – путем заброса добытчиков из мест проживания авиацией на экспедиционный лов, долгосрочными выходами промысловиков на охотугодья.

Длительное развитие промыслов в рамках колхозов и совхозов, далеких от этнических традиций ведения хозяйства, привело к трансформации у новых поколений понятия права на промысловые территории и ресурсы. Создаваемые сегодня родовые хозяйства являются скорее адаптацией северян к условиям экономических реформ и промышленному натиску, а не возвратом к традиционной системе жизнеобеспечения[1]. Такая ситуация в целом характерна для северных регионов, например, для Ханты-Мансийского автономного округа.

Проникновение технической цивилизации на Север приводит к тому, что образ жизни, соответствующий традиционным занятиям северян, сегодня устраивает далеко не всех представителей коренных народов, особенно молодежь. Так, в общем списке проживающих на родовых угодьях на Назымской территории Ханты-Мансийского района в 1999 г. числилось 42 человека – это всего 9% от числа проживающего там коренного населения (436 хантов, 12 ненцев, 2 эвенка). 14 хозяйств, в которые объединены владельцы угодий, составляют 18% от числа однонациональных хантыйских семей, или 11% от общего числа семей с участием хантов (т.е. включая национально смешанные семьи)[2]. Это свидетельствует о том, что традиционная система хозяйствования и землепользования у коренных народов значительно деформирована, что является потенциальным источником конфликта интересов.

Большинство северян уже не могут жить исключительно за счет традиционных отраслей. Нынешние хозяева родовых угодий не имеют постоянных источников пищевых запасов от занятий традиционными промыслами, им не прожить без дополнительного заработка. Поэтому занятия рыболовством, охотой, сбором дикоросов зачастую не являются единственными и даже основными видами деятельности владельцев родовых угодий, хотя, например, статья 13 «Положения о статусе родовых угодий» оговаривает целевое право владения

[1] *Роон Т.П.* Промышленное освоение и правовые проблемы коренных народов Сахалина (1990-е годы) // Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 132.

[2] Данные приводятся по: *Пивнева Е.А.* О возможностях обычно-правового регулирования традиционного природопользования у коренных малочисленных народов Севера (на примере обских угров): http://www.jurant.ru/publ/cust-law2000/pivneva.htm.

ими – для ведения традиционного хозяйствования, что порождает еще один узел противоречий по оси «государство – северяне».

У коренных народов Севера существует множество предписаний и запретов, выполняющих природоохранные функции. Они подразумевают строгое соблюдение сроков охоты, запреты на добычу тех или иных животных, установления, направленные на сохранение потомства животных, рыб и т.п. Своеобразными резерватами служат «священные места» – территории, не подлежащие промышленному освоению. Их использование разрешается по общественному решению лишь в тяжелые периоды (голод, недолов рыбы и т.п.). Сегодня необходима поддержка этих традиций правовой защитой природных объектов – культовых мест, святилищ и т.д. Ключевое значение в снятии потенциального конфликта интересов экономики страны и коренных северных народов отечественные ученые отводят созданию особо охраняемых территорий – этнопарков, биосферных резерватов, рефугиумов и т.п.[1]

С проблемами заповедного дела и сохранения биоразнообразия тесно связано решение вопроса адаптации малочисленных народов Крайнего Севера к современным экономическим условиям и сохранение форм традиционного природопользования. При существующих правовых природоохранных нормах высока вероятность конфликта интересов заповедников и малочисленных народов Крайнего Севера в борьбе за земельные ресурсы. Как показывает опыт стран Арктического региона, при оптимальном правовом регулировании возможно успешное согласование интересов природопользователей и природоохранных органов на основе соуправления охраняемых природных территорий и с учетом диверсификации и рекреации природопользования.

---

[1] См.: Биосферные заповедники: современное состояние и перспективы развития: Тезисы доклада. Пущино, 1981; *Мурашко О.А.* К проекту международного этноэкологического законодательства по организации и правовому статусу этноэкологических рефугиумов // VII международный конгресс по традиционным культурам охотников и собирателей (август, 1993). Ч. 2. М., 1993. С. 468 – 476; Проблемы заповедного дела Сибири: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Шушенское, 1996; *Покровская И.В.* Возможности сосуществования системы особо охраняемых природных территорий и традиционного природопользования в России // Правовой статус коренных народов Приполярных государств. М., 1997. С. 168 – 169; *Балалаева О., Уигет Э.* Биосферный резерват как форма сохранения этнической культуры (на примере юганских хантов) // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Документ № 118. М., 1998; *Овсяников Н.Г.* Традиционное природопользование коренных народов Севера в современном мире: конфликт интересов // Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 118.

В комплексе проблем создания, функционирования, развития и правового регулирования особо охраняемых природных территорий на Российском Севере основной проблемой является недостаточное финансирование и, как следствие, плохое материально-техническое снабжение, слабая изученность природных компонентов, отсутствие мониторинга флоры и фауны региона, низкая заработная плата сотрудников, недостаточная, а подчас непрофессиональная охрана. Международная практика свидетельствует, что в других циркумполярных странах имеются аналогичные противоречия, которые разрешаются в целом сходными способами, однако отличаются более внимательным отношением тамошних властей к проблемам северных народов. С этим ценным опытом отечественные ученые и специалисты знакомятся в ходе научно-практических конференций и стажировок, организуемых по линии российских органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Международное сотрудничество на Севере не ограничивается обменом опытом. В условиях северных территорий, с одной стороны, это сотрудничество представляет собой разновидность человеческой деятельности, при которой между лицами более чем одного северного государства происходит межличностное социальное взаимодействие. С другой стороны, оно заключается в согласии или конфликте интересов на международной арене между определенными институтами – государствами, международными правительственными и неправительственными организациями, объединениями, ассоциациями и т.п.

Одним из основных принципов международного права является то, что внутренняя политика суверенных государств, безусловно, выходит за рамки компетенции других стран. Однако вступление страны в международные организации означает ее добровольный отказ от некоторой части своего суверенитета, что закрепляется юридическими документами, например, в виде соглашений. Это, в частности, определяет, что государство, вступившее в международную организацию, предоставляет последней право в отношении себя на определенные контролирующие действия, не выходящие, впрочем, за рамки подписанного соглашения. Это определенным образом связывает внутреннюю политику государства с его внешней политикой и делает положение в данной стране более прозрачным для внешнего мира. Такая прозрачность обеспечивает более высокий уровень доверия к государству, взявшему на себя обязательства в рамках международной организации, что дает возможность повысить вероятность мирного и справедливого урегулирования конфликтов, связанных с противоречиями интересов.

Одной из наиболее авторитетных международных организаций суверенных государств, созданных для поддержания и укрепления

мира, безопасности и развития сотрудничества между странами – членами мирового сообщества, является Организация Объединенных Наций. Среди решения прочих задач ООН вносит значительный вклад в урегулирование конфликта интересов и поиск путей укрепления международного сотрудничества на Севере, особенно в области обеспечения реализации всемирной стратегии устойчивого развития применительно к малочисленным коренным северным народам. Под эгидой ООН проводятся комплексные научные исследования, направленные на изучение проблем экологии и этнологии Севера. Именно ООН в 1992 г. провела в Рио-де-Жанейро Всемирную конференцию по окружающей среде и развитию, которая дала старт победному шествию экологической концепции по нашей планете.

Свой вклад в деятельность ООН по проблематике северных народов и условий их жизни вносит и наша страна. Россия регулярно участвует в мероприятиях, посвященных изучению этих проблем, в реализации международных программ по восстановлению окружающей среды Севера, поддерживает деятельность неправительственных организаций северян, например, Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*. Примером межгосударственного сотрудничества является Арктический совет – международная региональная структура, призванная содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов. Декларация о его создании была подписана 19 сентября 1996 г. в Оттаве (Канада) представителями восьми арктических государств: Дании, Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии и Швеции.

Арктический совет как межправительственный форум собирается на свои сессии на уровне министров раз в два года. Наряду с постоянными участниками Совета являются и неправительственные организациии: Циркумполярная конференция инуитов, Международная ассоциация алеутов, Совет саамов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Арктический совет атабасков, Международный совет гвичинов. Категория постоянного участника была создана для того, чтобы обеспечить активное участие и полные консультации, прежде всего, с представителями коренных народов Арктики. Количество постоянных участников может быть увеличено, но в любом случае не должно превышать количество государств – членов Совета.

* В качестве примера взаимодействия России с ООН по проблемам северных территорий сошлемся на выступление автора настоящей статьи в качестве российского представителя и президента указанной Ассоциации на 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. – *(Е.А.)*

Заметную роль в урегулировании конфликта интересов на Севере играет Баренцево сотрудничество, в котором участвуют представители таких стран Северной Европы, как Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция. Основным принципом этой международной организации является тесное сотрудничество северных регионов через границы на уровне политиков и граждан. «Отец-основатель» Баренцева сотрудничества Т.Столтенберг выступил с предупреждением против растущей власти нефтяной индустрии на Севере. По его мнению, если инициативу не перехватят политики, тогда Крайним Севером будут править компании типа «Эксон» или «Халлибёртон».

Вывод этого общественного деятеля подтверждается данными аналитических исследований, которые говорят, в частности, о дефиците демократии в международном сотрудничестве на Севере как проявлении столкновения жизненных интересов северных народов и экономических интересов нефтяных гигантов, стремящихся «подмять под себя» северян и решить их проблемы на свой лад. Ученые высказывают сомнение, что Баренцево сотрудничество достаточно сильно, чтобы адаптироваться к проблемам нефтяного века. Аналитики рекомендуют увеличить число сторон, заинтересованных в решении этого конфликта интересов путем перенесения акцента с Баренцева сотрудничества на более широкое – арктическое и приполярное. В этом выражается общая тенденция международного взаимодействия жителей приполярных территорий, стремящихся объединить усилия в рамках обеих циркумполярных зон – северной и южной. На наш взгляд, это одно из проявлений глобализации в решении северных проблем.

Эффективной формой международного сотрудничества является проведение на государственном и неправительственном уровне различного рода научно-практических конференций, симпозиумов, семинаров и т.п. На них происходит обмен практическим опытом, поднимаются важные вопросы жизни северных народов – экономические аспекты международного сотрудничества на Севере России в условиях глобализации; экологические проблемы Российского Севера и международное сотрудничество; проблемы международного сотрудничества на Российском Севере в социальной сфере; северные регионы в системах геополитического и геоэкономического баланса; модели управления северными территориями; стратегии социального партнерства; современное предпринимательство в условиях Севера; экономические и социокультурные аспекты; гуманитарные ресурсы Севера; стратегии кооперации и т.п.

Организаторами и соорганизаторами мероприятий, связанных с северной проблематикой и проводимых на территории России, как правило, выступают Правительство и Федеральное Собрание Рос-

сийской Федерации, РАГС, Дипломатическая академия Министерства иностранных дел, администрации субъектов Федерации – участников Баренцева регионального совета, а также делегации государств – членов Арктического совета, стран – участниц сотрудничества в Баренцевом Евро-Арктическом регионе и стран-наблюдателей, в том числе Великобритании, Канады, США.

К участию в таких мероприятиях обычно приглашаются российские и зарубежные представители исполнительных и законодательных органов государственной власти и местного самоуправления, центров стратегических исследований федеральных округов, вузов, занятых прикладными исследованиями, научно-исследовательских институтов, профессиональных объединений и общественных организаций, научных и экспертных сообществ и другие заинтересованные лица.

Особое место в международном сотрудничестве занимают конгрессы финноугорских народов. В их работе принимают участие ученые из Венгрии, России, Финляндии, Эстонии, занимающиеся исследованиями в различных отраслях науки. Первый Всемирный конгресс финноугорских народов состоялся в 1992 г.

При организации международного сотрудничества необходимо учитывать то, что статья 69 Конституции Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов Севера в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. В международно-правовых документах, устанавливающих права национальных меньшинств, предусмотрена обязанность государства обеспечивать эффективное участие национальных меньшинств (а к ним относятся и коренные малочисленные народы) в решении публичных дел, принятии решений, затрагивающих интересы национальных меньшинств. Так, в соответствии с Документом Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (параграф 35) государства должны уважать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в решение публичных дел, включая участие в делах, относящихся к защите и развитию самобытности таких меньшинств.

Согласно параграфам 2 и 3 Декларации ООН о меньшинствах лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право эффективно участвовать в публичной жизни и эффективно участвовать в принятии решений на национальном и, где это возможно, на региональном уровне, касающихся меньшинства, к которому они принадлежат, или региона, в котором они проживают.

При организации сотрудничества между странами, заинтересованными в решении проблем устойчивого развития северных наро-

дов, существенную роль играет личностный фактор. Важное место в урегулировании возможного столкновения интересов в процессе организации международного сотрудничества играет проблема лидерства в общественных организациях и движениях арктических народов. Российский опыт содержит несколько тенденций, обусловленных периодом становления ассоциаций, выработкой правил, а также привнесенных общероссийскими реформами в политическую жизнь.

Во-первых, это популизм – стремление любой ценой завоевать популярность в народе, обещая заведомо невыполнимые вещи. Популисты заранее знают, что уверяют в невозможном, но обычно остановиться в своих действиях не могут. В нашем случае популизм имеет две стороны – позитивную и негативную. Позитивная заключается в том, что к проблемам коренных малочисленных народов привлекается внимание широкой общественности России. Негативная же сторона состоит в том, что чрезмерная и назойливая, чисто декларативная шумиха притупляет восприятие и может вызвать даже отрицательную реакцию как у общественности, так и у органов власти и управления. Это особенно вредно на международном уровне, поскольку пустые обещания и необоснованные призывы вызывают понятное раздражение.

Во-вторых, это стремление к оттеснению арктических народов на вторые роли. Если в советский период тотальное руководство в стране осуществлял «старший брат», то теперь инициативу пытаются перехватить популиствующие «вожди» малочисленных, но не арктических народов. Это обусловлено тем, что истинные северяне по своей природе немногословны, деликатны и доброжелательны. Поэтому в силу природной скромности они отходят сами или отодвигаются на второй план жителями южных регионов при обсуждении и решении их насущных проблем на общефедеральном уровне. Иногда этому способствуют и некоторые недальновидные представители арктических народов, не осознавшие, что в этом в значительной степени проявляется противоречие «средняя полоса – Север». Мы считаем, что настало время, когда арктические народы сами в состоянии управлять всеми процессами в общественной жизни как на региональном и федеральном, так и на международном уровне. Это стало реальным благодаря тому, что ныне существует кадровый резерв, в который входит немало руководителей-северян, получивших хорошее образование и имеющих практический опыт муниципальной, государственной и международной деятельности.

В этой связи первая задача законодательных собраний российских северных регионов состоит в том, чтобы правовыми актами и организационно обеспечить представительство малочисленных на-

родов. Вторая задача: с учетом специфики обычного права и нормотворчества для коренных народов выделять самостоятельные штаты для Ассамблеи малочисленных народов Севера, включающие юристов, этнологов и других специалистов.

Третья – стремление отдельных амбициозных личностей, не накопивших достаточного интеллектуального и духовного багажа и практического опыта, заполучить власть и решить сложнейшие проблемы народов примитивными методами, ошибочно полагая, что многого можно добиться одними пожеланиями. Нетрудно организовать одну конференцию, фестиваль, митинг. Но это не значит, что человек, решивший эту задачу, будет хорошим руководителем. Это связано с тем, что существует большая разница между понятиями «организатор», с одной стороны, и «руководитель» или «лидер» – с другой. Организатор решает сиюминутные задачи, текущие вопросы, а настоящий руководитель или лидер, представляющий страну за рубежом, прежде всего должен быть стратегом и думать о будущем: как его действия отзовутся завтра, что они принесут – пользу или ущерб, добро или зло. В повседневной работе руководителю в некоторых случаях приходится принимать непопулярные решения, которые, в конечном счете, способны в будущем облегчить жизнь народа, который он представляет.

К этим тенденциям в движении северных народов к прогрессу нужно относиться в целом спокойно. Идет естественный процесс становления, закладка и становление новых традиций, поиск новых форм работы и сотрудничества с нашими зарубежными коллегами. Но анализировать эти отрицательные явления необходимо, если мы хотим активно участвовать в сохранении арктических народов и самой Арктики.