

**Постоянный форум по вопросам
коренных народов****Одиннадцатая сессия**

Нью-Йорк, 7–18 мая 2012 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

**Будущая работа Постоянного форума, включая вопросы
Экономического и Социального Совета и новые вопросы****Исследование по вопросу о воздействии изменений
в землепользовании и климатических изменений
на жизнеобеспечение и землеустройство
у занимающихся оленеводством коренных народов,
включая учитывающие культурный фактор критерии
для исконных форм землепользования****Записка секретариата***Резюме*

На своей десятой сессии, в мае 2011 года, Постоянный форум поручил своему члену Анне Найканчине** провести исследование на тему «Воздействие изменений в землепользовании и климатических изменений на жизнеобеспечение и землеустройство у занимающихся оленеводством коренных народов, включая учитывающие культурный фактор критерии для исконных форм землепользования» и просил доложить о его результатах Постоянному форуму на его одиннадцатой сессии, в мае 2012 года.

* E/C.19/2012/1.

** Автор выражает признательность за неоценимую помощь, которую при составлении настоящего доклада оказали: Ассоциация «Оленеводы мира», Институт EALÁT при Университете Арктики, Международный центр оленеводства, «ГРИД-Арендал», Элле Бальс, Александр Григорьев, Оле Йохан Гэуп, Анна Дегтева, Катрине Йонсен, Ребекка Лоренс, Анне Мари Магга, Свейн Д. Матьесен, Хелена Омма, Маттьяс Орен, Андерс Оскаль, Константин Ощепков, Михаил Погодаев, Иван Туприн, Исак Тури, Йохан Даниель Тури, Йохан М. Тури, Эллен Инга Тури, Александр Сереттео, Игорь Слепускин и Ингер Мари Эйра.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Таежное и тундровое оленеводство	4
III. Изменение климата и оленеводство	5
IV. Изменения в землепользовании и оленеводство	6
V. Оленеводство: предметный анализ	6
A. Регион Сапми (Норвегия, Финляндия и Швеция)	6
B. Ямал (северо-запад Сибири)	9
C. Республика Саха (Якутия)	11
D. Байкальский регион	13
E. Сахалин	14
F. Монголия	15
VI. Заключение	16
VII. Рекомендации	17

I. Введение

1. Пастбищным оленеводством представлены такие модели устойчивого освоения и обустройства наземных экосистем Арктики, которые опираются на многопоколенческий опыт, накапливавшийся, сохранявшийся, формировавшийся и адаптировавшийся в условиях климатических и политико-экономических систем Севера. Олени имеют огромное культурное и экономическое значение для коренных народов Севера. Антропоэкологические системы на Севере (к которым относится и пастбищное оленеводство) сильнее чувствительны к изменениям, чем в любом другом регионе земного шара, что обусловлено изменчивостью арктического климата и образом жизни коренных народов Арктики. Среди коренных народов насчитывается более 20 групп, являющихся оленеводческими. Оленеводство практикуется на Аляске, в Гренландии, Канаде, Китае, Монголии, Норвегии, Российской Федерации, Финляндии и Швеции. Им занимается около 100 000 оленеводов, а поголовье составляет около 2,5 миллиона полудомашних оленей.

2. Благодаря своему опыту, традиционным знаниям и навыкам оленеводы мира выработали уникальные хозяйственные стратегии, которые позволяют им защищать пастбища, подмечать происходящие изменения и рационально использовать природные ресурсы. Оленеводы должны быть вправе самостоятельно определять свое будущее, исходя из собственной жизненной философии и миропонимания. Когда на их территориях ведется освоительная, исследовательская и наблюдательская деятельность, с ними нужно советоваться и их нужно привлекать и принимать в качестве партнеров. Для многих коренных народов олень олицетворяет их культурные, экономические, социальные и духовные основы. Эти отношения являются, пожалуй, лучшим воплощением тесных уз между людьми и животными, так как оленеводство отражает древнюю по своему происхождению связь, которая, где бы она ни обнаруживалась, практикуется почти одинаково.

3. Недавние работы Джона Б. Хенриксена¹ и Ларса-Андерса Баэра² посвящены изменению климата и наблюдаемому в Арктике его воздействию на оленеводство. Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов сообщил в 2009 году о критической обстановке, порождаемой утратой пастбищных угодий саамскими оленеводами в Норвегии, Финляндии и Швеции. Со своей стороны, Постоянный форум выносил рекомендации, согласно которым государства должны обеспечивать, чтобы транснациональные корпорации и другие коммерческие предприятия на традиционных землях коренных народов соблюдали конкретные стандарты, сформулированные в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и Конвенции Международной организации труда № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах 1989 года. Коллектив авторов в составе Магги и др. считает, что будущее оленеводческих сообществ зависит от применения оленеводами своих традиционных умений (подкреп-

¹ “The impacts of climate change and accelerated threats on traditional knowledge, innovations and practices: the specific vulnerabilities of indigenous and local communities of the Arctic, small island States and high altitudes”, prepared for the secretariat of the Convention on Biological Diversity (2007).

² Исследование о воздействии на оленеводство мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий (E/C.19/2010/15).

ляемых научными знаниями) при изучении рисков, от многообразия оленеводов и форм их социально-экономической организации, а также от понимания биоразнообразия пастбищ и их гибкого использования.

4. В рамках Международного полярного года был организован проект EALÁT (сетевое исследование по вопросам уязвимости оленеводов), предусматривающий разъяснительную работу по теме «Оленеводство и изменение климата» (International Polar Year EALÁT-Outreach: Reindeer Herding and Climate Change). По линии этого проекта в мае 2011 года в сотрудничестве с Ассоциацией «Оленеводы мира» было проведено мероприятие «на полях» Постоянного форума, основывавшееся на докладе Арктического совета. В вынесенных на этом мероприятии рекомендациях говорилось, в частности, о следующем: а) существует настоятельная необходимость реализовывать в отечественных и местных правовых системах международные законы о правах коренных народов, а также обеспечивать не только по форме, но и на практике равенство коренных народов в части прав на земли, территории и ресурсы; б) необходимо провести исследование по вопросу о воздействии изменений в землепользовании и климатических изменений на хозяйственный уклад и землеустройство у коренных народов, занимающихся оленеводством; в) необходимо повышать у оленеводов способность вести переговоры с освоителями, рассчитывающими получить их пастбища под государственные или частные проекты промышленного развития, и давать им доступ к бесплатным юридическим консультациям; г) необходимо повышать прозрачность при принятии решений, касающихся землепользования, а также разведки и разработки ресурсов.

II. Таежное и тундровое оленеводство

5. 1600-е годы ознаменовались трансформацией исконного оленеводческого хозяйства: соревнующиеся друг с другом государства-нации начали процесс колонизации коренных народов, обосновываясь на их землях и осваивая их ресурсы в Арктике. Для некоторых это открыло свои возможности, поскольку олени стада стали увеличиваться, чтобы кормить растущие рынки. Использование оленей как в пищу, так и для передвижения сделало возможной русскую экспансию на просторы Сибири в поисках пушнины. Сегодня существует разница между тундровым и таежным оленеводством. Тундра означает длительные кочевки летом в прибрежные или горные районы, вызванные стремлением спастись от гнуса и добраться до более хороших пастбищ. Зима — это возвращение в глубь материка к жилью, более стабильный климат и изменение рациона питания. Стада, как правило, большие, насчитывающие до нескольких тысяч голов, а маршруты кочевков длинные, зачастую на многие сотни километров. Данный тип оленеводства, при котором акцент делается на производство мяса, практикуют саамы, ненцы, коми, эвены, чукчи и коряки. Таежное оленеводство широко распространено географически и характеризуется меньшими размерами стад, ездой на разводимых животных и гораздо большей укороченностью маршрутов кочевков в лесистые или гористые районы. Животных используют прежде всего как средство передвижения и для получения молока.

III. Изменение климата и оленеводство

6. Согласно Оскалю и Магге, в настоящее время по всей Арктике очевидны климатические и социально-экономические перемены, особенно в оленеводческих культурах и в их традиционных областях³. Глобальными и региональными сценариями прогнозируются колоссальные изменения температурных, осадковых и снеговых условий в ключевых для оленеводства местностях и социально-экономические перемены у оленеводческих сообществ в Арктике. Климатические сценарии указывают на то, что зимние температуры в Финнмарке (Норвегия) и Ямало-Ненецком автономном округе (Российская Федерация) могут за сотню лет повыситься на 7–8 градусов по Цельсию. Наибольшее увеличение температуры прогнозируется главным образом для внутриматериковых областей, но потепление ожидается и на северо-русском полуострове Ямал. Как указывают сценарии на перспективу, зимние температуры в Ямало-Ненецком автономном округе в период 2070–2100 годов могут оказаться сопоставимыми с зимними температурами во внутриматериковой части норвежского Финнмарка за период 1961–1990 годов. В свою очередь, температурный режим внутриматериковой части Финнмарка может оказаться схожим с сегодняшними условиями в его же прибрежной части (Нуррейса).

7. Центральной основой для адаптации и устойчивости к стремительным изменениям в Арктике являются традиционные знания, культура и язык коренных народов. На культуры и традиционные знания оленеводов неизбежно влияют институциональное управление, экономическая конъюнктура и иные регулирующие действия и условия. Ключевыми факторами для будущей жизнестойкости оленеводческих обществ являются как научные, так и основанные на традиционном опыте знания, трансформация этих знаний, а также образование и обучение будущих лидеров. Непосредственное приобщение оленеводческой молодежи к этому ремеслу и предоставление усиленного образования служат одним из залогов будущей жизнеспособности оленеводства и его культурным фундаментом. Перспектива становления самообеспечивающегося и адаптивного оленеводческого сообщества в Северном Заполярье всё сильнее наталкивается на такие факторы, как быстрое изменение климата, проблемы нормативного порядка и изменение или деградация пастбищных земель. Реагирование оленеводческих обществ на климатические изменения может потребовать новаторских методологических подходов. Признание демонстрируемой оленеводством способности адаптироваться к изменениям опирается на знание, воплощенное в языке, в скотоводческих институтах и в познаниях и действиях отдельно взятых оленеводов, которые тоже следует документально фиксировать, анализировать и сочетать с данными социальных и естественных наук.

³ Anders Oskal and others, *EALÁT Reindeer Herders' Voice: Reindeer Herding, Traditional Knowledge and Adaptation to Climate Change and Changed Use of the Arctic*, Arctic Council Sustainable Development and Utilization Working Group EALÁT-Information Ministerial Report, International Centre for Reindeer Husbandry and Association of World Reindeer Herders, International Centre for Reindeer Husbandry Report No. 2 (2009).

IV. Изменения в землепользовании и оленеводство

8. Важно признать, что кочевое оленеводство — это весьма экстенсивная форма землепользования. Деграляция пастбищных земель, на которую накладываются последствия изменения климата, создает существенные проблемы для будущего оленеводства⁴. Для оленеводов главный вопрос состоит в том, чтобы сохранялись ареалы и ландшафты, позволяющие им в разные времена года и в различных условиях выпасать своих оленей. Ведь постепенная и, по сути, необратимая утрата невозделываемых земель, на которых пасутся олени, является сегодня, пожалуй, самой большой угрозой для оленеводства в Северном Заполярье. В свою очередь, сохранение пастбищных угодий — это, пожалуй, самая приоритетная задача в сфере поддержания сопротивляемости оленеводства к перипетиям, обусловленным изменением климата, и социально-экономической среды. Важно признать, что занимающиеся оленеводством коренные народы имеют особые права на традиционные районы своего проживания и что эти права включают также право на землепользование, управление, защиту и природные ресурсы.

9. По случаю шестого министерского совещания Арктического совета, состоявшегося 29 апреля 2009 года в Тромсё, Президент Саамского совета Маттьяс Орен просил государства при выдвижении своих притязаний на природные ресурсы в Арктике помнить о занимаемых коренными народами территориях. В свою очередь, в рамках проекта Международного полярного года EALÁT было отмечено, что промышленно-освоительная деятельность поставит под угрозу способность оленеводов адаптироваться к климатическим изменениям и скажется на жизнеобеспечении коренных народов, завязанном на природу.

V. Оленеводство: предметный анализ

A. Регион Сапми (Норвегия, Финляндия и Швеция)

10. В XIX–XX веках традиционные районы саамского оленеводства оказались поделены границами четырех государств-наций: Норвегии, Швеции, Финляндии и России. В Скандинавии приблизительно 6500 саамов работают оленеводами. Оленеводство в регионе Сапми отмечается более крупными размерами стад в Норвегии и Швеции и высокой степенью механизации. Олени используются преимущественно для получения мяса, хотя шкуры, кости и рога являются важным источником сырья для одежды и ремесленных изделий. Приобщение к разведению оленей ограничивается в Норвегии и Швеции законодательством, а нехватка пастбищ и экономических возможностей сдерживала расширение этого вида занятий.

11. Сегодня норвежская стратегия в отношении Крайнего Севера включает развитие в регионах, традиционно используемых саамским народом, новых промышленных проектов в таких сферах, как горнодобывающая промышленность, освоение морских нефтегазовых месторождений, «зеленая» энергетика

⁴ Ingunn Vistnes and others, *Reindeer Husbandry and Barents 2030: Impacts of Future Petroleum Development on Reindeer Husbandry in the Barents Region*, report for StatoilHydro Barents 2030 Scenario Programme, International Centre for Reindeer Husbandry Report No. 1 (2009).

и туризм. Важно, чтобы озвучивались данные и соображения насчет того, как подключение местных арктических сообществ и правообладателей (каковыми являются и оленеводы) к ранним стадиям планирования любой промышленно-освоительной деятельности позволяет избегать околоресурсных конфликтов. Перспектива нового промышленного освоения Арктики несет реальную опасность того, что выгоды от такого освоения получит только «мейнстримное» общество, а его издержки лягут на плечи коренных народов. Кроме того, эти индустриальные проекты были запланированы как раз тогда, когда было официально решено сократить в северо-норвежской фюльке Финнмарк поголовье оленей и численность оленеводов. Данное решение аргументировалось необходимостью поддерживать экологически устойчивое оленеводство. Далее, в Норвегии до сих пор не составлены для саамского оленеводства стратегические планы адаптации к изменению климата, которые позволили бы снизить уязвимость оленеводов к будущим изменениям. В связи с этим возникает вопрос о том, являются ли те методы, которые на протяжении последних 30 лет применялись в исследовательской и образовательной работе, посвященной оленеводству в Норвегии, ныне адекватными для преодоления новых вызовов, возникающих в Арктике.

12. Саамские оленеводы в Норвегии должны быть в состоянии справляться с глобальными вызовами в условиях, когда различные национальные и глобальные силы способны координировать свои цели и стратегии в отношении скотоводческих пастбищ. Пастбищное оленеводство должно располагать возможностями для того, чтобы противостоять воздействию глобальных изменений на Арктику. Следует разрабатывать новые образовательные программы, которые учитывают арктическую культуру, выносливость, устойчивое развитие, изменение климата и знакомство с обществами и языками коренных народов. Будущее обучение руководителей Арктики может оказаться одним из способов, позволяющих избегать конфликтов между скотоводами и освоителями и удовлетворить элементарную потребность оленеводческих обществ в выживании.

13. В Финляндии оленеводство не ограничивается по этническому признаку саамами и заниматься им может там любой человек из Европейского союза. Насчитывается в общей сложности около 5600 оленевладельцев, огромное большинство из которых — финны. Зона оленеводства в Финляндии приходится на самые северные районы страны и охватывает почти всю область Лапландия и часть области Оулу. Оленеводство осуществляется на площади 114 000 квадратных километров, что составляет 36 процентов всей сухопутной территории Финляндии. Самая северная часть оленеводческого региона Финляндии классифицируется как «зона саамского оленеводства», и в ней такое оленеводство сосредоточено. Управление оленеводством осуществляется через систему оленеводческой кооперации, членом которой является каждый оленевладелец. В настоящее время максимальное количество оленей в Финляндии установлено на уровне 200 000 голов, а в индивидуальной собственности разрешается иметь от 3 до 500 оленей, в зависимости от местонахождения.

14. В глобальной ресурсной политике можно проследить две взаимопротиворечащих тенденции, которые находят свое отражение и в Швеции. С одной стороны, в мире усиливается констатация территориальных и ресурсных прав коренных народов и растет признание этих прав для всех таких народов, включая саамов. При этом признается и необходимость продолжающегося выживания традиционных видов землепользования, таких как оленеводство. С другой

стороны, на традиционных землях коренных народов происходит резкое умножение добычных работ и инфраструктурных проектов, вызванное, в частности, ростом мировых цен на сырье, спросом на энергию, изменением климатической политики и ростом численности населения. В нынешней обстановке последние из остающихся саамских оленеводческих земель подвергаются постепенному дроблению, будучи изымаемы под лесохозяйственные нужды, ветроэнергетические парки, горнопромышленные работы и гидроэнергетические проекты.

15. При том что Швеция обычно высоко оценивается за свою деятельность в сфере уважения и отстаивания прав человека и коренных народов за рубежом, со стороны Организации Объединенных Наций ее систематически критиковали по поводу непризнания прав на ресурсы за ее собственными саамами⁵. Учитывая этот управленческий просчет и недостаточную защиту саамских прав шведским государством, упор всё больше делают на ответственность, которую должны нести за свою деятельность корпорации. Нередко это делается посредством дискурса о корпоративной социальной ответственности. В понятие такой ответственности заложена идея о том, что корпорации должны идти дальше требований, предписываемых национальным законодательством. В Швеции мало таких компаний, которые в части признания саамских прав делают больше, чем того требует закон. Короче говоря, практика корпоративной социальной ответственности в Швеции остается неразвитой. Кроме того, хотя есть некоторые (малочисленные) положительные примеры компаний, не успокаивающихся на исполнении только предписанного законом, такие компании сообщали, что другие компании уговаривали их одуматься, опасаясь, что этим будет «повышаться планка» для отрасли в целом. Разумеется, в Швеции предстоит еще много работать над тем, чтобы корпоративная социальная ответственность практиковалась лучше, однако такой ответственности никак не суждено стать единственным решением для проблемы прав коренных народов. Корпоративная социальная ответственность представляет собой обоюдоострый меч: она побуждает компании идти дальше требований закона, но всё это происходит на добровольной основе. Более активное практикование корпоративной социальной ответственности должно сопровождаться более сильными национальными законодательными и подзаконными актами о правах саамов.

16. Остается фактом, что в национальных законодательных и подзаконных актах Швеции есть изъяны, и многие саамские сообщества наряду с такими неправительственными организациями, как Саамский совет и Национальная шведская ассоциация саамов, старались призывать корпорации к ответственности за уважение саамских прав, даже если государство этого делать не собирается. Во-первых, шведские корпорации, действующие в Швеции, в целом воспринимают проблемы корпоративной социальной ответственности, в том числе права человека и права коренных народов, как относящиеся в первую очередь к заботам развивающегося мира, например Африки и Южной Америки. Шведские компании редко признают, что вопрос о правах коренных народов должен быть актуален и в их деятельности у себя на родине. Ощущение, так сказать, шведского «самодовольства» (*självgodhet*) заставляет шведские компании не

⁵ См., например, доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, посвященный положению в районе Сапми Норвегии, Швеции и Финляндии (A/HRCR/18/35/Add.2), пп. 46 и 47. См. также Nigel Bankes, "Legal systems", in Arctic Council, *Arctic Human Development Report* (2004).

замечать того, что Швеция живет сейчас не по международным стандартам и нормам, касающимся прав коренных народов. Аналогичную «слепую веру» можно лицемерить и со стороны действующих в Швеции иностранных компаний, в частности в разведочно-добывающей отрасли. К примеру, австралийские и канадские компании обычно слишком уж сильно полагаются на то, что шведское правительство и шведские власти «разберутся с саамскими проблемами». Во-вторых, многие шведские компании, особенно в горнодобывающей, лесной и гидроэнергетической отраслях, играли активную роль в колонизации саамских земель и в отторжении традиционно саамских территорий. В указанных отраслях обычно не принято это признавать или об этом говорить. Иными словами, отсутствует констатация происходившей некогда и происходящей сейчас индустриальной колонизации шведской области Сапми ресурсоосвоительными отраслями. При этом компании обычно воспринимают свою деятельность как оправданную, поскольку они имеют разрешение от государства. Но они отказываются признать, что процессы планирования, в результате которых они получили государственное разрешение, оттесняют саамские интересы на задний план и не гарантируют защиту саамских прав. В-третьих, структурная дискриминация и расовая предубежденность по отношению к саамскому народу до сих пор сохраняются в Швеции и в частном, и в государственном секторах⁶. Это сужает для саамов возможности влиять на процессы планирования и ресурсоосвоительные проекты, сказывающиеся на их традиционных землях и ресурсных правах.

В. Ямал (северо-запад Сибири)

17. Ненцы живут в основном в тундре, лесотундре и северном таежном поясе Европы и Западной Сибири от полуострова Канин на западе до Гыданского полуострова у дельты Енисея. Они образуют самую большую группу из коренных народов российского Севера и являются одним из самых многочисленных в мире оленеводческих народов. Оленеводством ненцы занимаются по большей части на полуострове Ямал, который является крупнейшим в мире оленеводческим ареалом. Олени используются для производства мяса, получения сырья для одежных и традиционных ремесленных изделий, а также в качестве средства передвижения. Олени занимают центральное место в социальной, культурной, духовной и экономической жизни ненцев.

18. Земельный вопрос, в том числе вопрос о качестве и наличии пастбищ, является как нельзя более волнующим для оленеводов Ямала, которые по-прежнему живут традиционной кочевой жизнью, мигрируя с оленями на расстояния до тысячи километров в год. Проблему изменений в землепользовании на Ямале можно разбить на несколько составляющих: а) изменения в землепользовании, связанные с индустриальным освоением природных ресурсов; б) разный правовой статус земель, используемых оленеводами за одногодичный цикл их кочевки; в) разница в правах на землю, связанная с организационным статусом оленеводов.

⁶ <http://www.do.se/Documents/Material/Gamla%20ombudsm%c3%a4nnens%20material/discrimination-of-the-Sami.pdf>.

19. Промышленное освоение углеводородных ресурсов в Ямало-Ненецком автономном округе играло ключевую роль в энергетическом благополучии Российской Федерации. На регион приходится 90 процентов добываемого в стране газа, и для поддержания нынешнего объема газодобычи нет иного пути, как вскрывать запасы полуострова Ямал. Проектируемое освоение ямальских углеводородных запасов включает строительство железных дорог и трубопроводов, буровых объектов, жилья для приезжих в промышленных районах и других элементов инфраструктуры, соединяющей Тамбейскую, Бованенковскую и Южную группы нефтегазовых месторождений. До недавнего времени на полуострове не было транспортной и иной инфраструктуры, а сейчас там имеются объекты для бурения, добычи и транспортировки нефти и газа. Для оленеводов такая деятельность ведет к прямой утрате пастбищ и снижению их качества в окрестностях промышленных объектов. Хотя физический «след» от добычи нефти и газа и транспортной инфраструктуры может занимать менее 1 процента территории, индустриальное освоение сильно сказывается на системе традиционных моделей кочевки. Некоторые семьи вынуждены уходить на новые пастбища и чувствуют себя лишившимися родных мест.

20. Разный правовой статус земель, используемых оленеводами за годичный цикл их кочевки, затрудняет получение официального разрешения на землепользование. Зимние пастбища многих оленеводов с полуострова Ямал традиционно располагаются в лесной зоне, находящейся по другую сторону Обской губы, в Надымском районе. По российскому законодательству леса, в которых зимой производится выпас скота, находятся в федеральном ведении, а лицензии на них выдаются максимум на пять лет. Тундровая же зона, в которой располагаются весенние, летние и осенние пастбища, находится в региональном ведении, и управление землепользованием осуществляют власти Ямало-Ненецкого автономного округа, которые вправе выдавать на эти территории лицензии сроком до 25 лет. Диспропорциональность сроков аренды и действие разных правовых режимов затрудняют для оленеводов обретение полных и официальных разрешений на пользование землей, которая необходима в одногодичном цикле кочевой миграции.

21. Наибольшую потенциальную угрозу для традиционного оленеводческого землепользования создает несходство прав на землю, обусловленное организационным статусом оленеводов. В настоящее время оленеводство организуется по трем моделям: а) крупные оленеводческие предприятия (бывшие советские государственные сельскохозяйственные организации), которые являются официальными пользователями пастбищ; б) оленеводы-частники, образовавшие юридические лица под названием общин, которые информируют государство об используемых ими пастбищах; в) оленеводы-частники (так называемые индивидуальные (семейные) хозяйства), которые не входят в состав какого-либо юридического лица. В настоящее время частные оленеводы не имеют законодательно установленного права пользоваться пастбищными землями для своего традиционного промысла, так как пастбища в Ямальском районе официально арендуются крупными оленеводческими предприятиями. В Ямало-Ненецком автономном округе есть политическое понимание того, что существует основное на обычае право на землю, поскольку нет законодательного запрета или ограничения на использование пастбищ любым оленеводом. Для частных оленеводов непосредственным правовым следствием такой ситуации является их отстраненность от промышленной деятельности на их традиционных пастби-

цах и неинформированность о ней. На Ямале оленеводы-частники более уязвимыми перед лицом как изъятия пастбищ под нужды стремительного промышленного развития, так и изменения политической воли, определяющей контроль за оленеводством и его ограничение в части пользования пастбищами и поголовья оленей.

С. Республика Саха (Якутия)

22. Республика Саха (Якутия) является крупнейшим регионом Российской Федерации, составляя пятую часть территории последней. При таких колоссальных площадях оленеводство столь же разнообразно, сколь и сам регион. Республика Саха (Якутия) включает заполярную, субполярную, горно-таежную и таежную экосистемы. Оленеводством в Республике Саха занимается пять разных коренных народов: эвены, эвенки, долганы, юкагиры и чукчи. Считается, что 25 процентов всей территории Республики — это олени пастбища, однако подсчитано, что в ней имеются и другие земли, которые могут потенциально использоваться для выпаса оленей, и это указывает на возможности для роста⁷. Колоссальное большинство существующих и потенциальных оленьих пастбищ расположено в лесной зоне Республики⁷. Это важно, поскольку в соответствии с российским законодательством лесные земли находятся в федеральном управлении, а земли, относимые к сельскохозяйственным, находятся в управлении местных органов власти.

23. В настоящее время насчитывается свыше 200 000 оленей, выпасом которых занимается более 2200 человек, на постоянной основе работающих и кочующих с оленями. Оленевладельцами являются в основном различные государственные и коллективные органы, однако почти 10 процентов оленей принадлежит частным собственникам⁸. Имеется широкий спектр субсидий, которые регионы предоставляют оленеводам на такие нужды, как увеличение поголовья, транспорт и образование.

24. В Республике Саха (Якутия) 80 437 200 гектаров земли, или 25,8 процента от всей площади Республики, учтено земельно-кадастровым ведомством в качестве оленьих пастбищ. Однако то же ведомство признало недавно, что в Республике есть больше земель, которые могут потенциально использоваться для выпаса оленей⁷, поскольку в официальной земельной классификации вообще отсутствует категория «олeneводческие земли», а говорится лишь о «землях лесного фонда» и «землях сельскохозяйственного назначения».

25. В Якутии наиболее значимые районы под выпас оленей расположены в лесах и состоят на 75 процентов из пастбищных земель, на 15 — из земель сельскохозяйственного назначения и на 9 — из охраняемых районов⁹. По российскому законодательству лесные земли находятся в федеральном управлении, тогда как земли сельскохозяйственного назначения находятся в управлении местных органов власти.

26. Соседний Оленёкский улус становится сейчас важным в развитии алмазной отрасли. Премьер-министр Российской Федерации подписал недавно указ

⁷ Национальный доклад, 2009 год.

⁸ Министерство сельского хозяйства Республики Саха (Якутия), 2010 год.

⁹ Государственный национальный доклад, 2009 год.

о лицензионных правах на новое алмазное месторождение «Верхне-Мунское» в середине Оленёкского улуса¹⁰. И для Оленёкского, и для Анабарского улусов крайне остро стоит проблема пасущихся диких оленей и маршрутов их миграции. В 1990-е годы много одомашненных оленей пропало и ушло за дикими оленями, принадлежащими к булунской, лено-оленёкской и таймырской популяциям. Происходила и утрата оленеводческих пастбищ, вызванная изменением климата, а также изменениями в популяциях диких оленей, которые в советское время контролировались. Маршруты миграции диких оленей тоже изменились и стали непредсказуемыми. На семинаре EALÁT в Анабаре и Оленёке участники привлекли внимание к настоящей необходимости разрабатывать системы мониторинга миграций диких оленей и сохранять традиционные знания.

27. Семинар EALÁT был проведен и в поселке Тополиное Томпонского улуса, входящего в Восточно-Якутский экономический район, где есть планы индустриального освоения. Это связано с осуществлением инвестиционного проекта под названием «Комплексное развитие Томпонского горнопромышленного района», обозначенного в «Схеме-2020». Данный проект включает добычу природных запасов золота, вольфрама, меди и паровичного угля. В проекте были полностью проигнорированы последствия, которыми он обернется для проживающих поблизости коренных народов и для их традиционного землепользования. Не была выполнена оценка потенциального экологического ущерба и изъятия оленьих пастбищ; не рассмотрен вопрос о компенсации за возможные убытки.

28. Среди трех проектируемых промышленных районов наиболее интенсивное промышленное развитие уже происходит в Южно-Якутском экономическом районе. В нем проживает более 4000 эвенков, эвенов и других оленеводов из числа коренных народов, занимающихся весьма своеобразным видом таежного оленеводства, и насчитывается более 60 кочевых общин и несколько государственных, коллективных и муниципальных оленеводческих предприятий. В этой местности олени пастбища и охотничьи и рыболовные угодья используются оленеводческими единицами и общинами Алданского, Олёкминского и Нерюнгринского улусов.

Комплексное развитие Южной Якутии

29. Планы регионального развития приведут к сокращению оленьих пастбищ, а также к их дроблению и деградации. Участников семинаров, проведенных в Южной Якутии, волновало индустриальное освоение их территорий, в частности сокращение оленьих пастбищ, экологическая деградация и отсутствие диалога между оленеводами и промышленными компаниями. Оленеводы сообщили, что их интересы не учитываются при принятии решений о развитии региона. Например, оленеводческая община «Иджек» неоднократно обращалась к компании «РусГидро» с призывом принимать интересы оленеводов во внимание при проектировании и строительстве Канкунской гидроэлектростанции. Зимние пастбища общины находятся в предлагаемой зоне сооружения плотины гидроэлектростанции и, как ожидается, будут затоплены плотиной. Между тем

¹⁰ Российское агентство международной информации «РИА Новости».

ни от компании, ни от представителей власти официального ответа не получено¹¹.

30. В условиях, когда индустриальным освоением затрагиваются олени пастбища, для оленеводов возникают такие проблемы, как беспокойство животных, утрата пастбищ, деградация земель, потеря биоразнообразия и браконьерская охота на оленя, которые ограничивают для них выбор стратегий преодоления и адаптации. Изменение климата и глобализация тоже выступают важными факторами, сказывающимися на оленеводстве. В то же время экономическое развитие региона открывает для оленеводов определенные перспективы и возможности, например формирование рынков для оленьего мяса, доступ к транспортной и коммуникационной инфраструктуре и налаживание социальных услуг. Задача состоит в том, чтобы сбалансировать проблемы и перспективы, которые освоительная деятельность приносит оленеводам.

D. Байкальский регион

31. Байкальский регион занимает территорию водосборного бассейна Байкала и охватывает три субъекта Российской Федерации: Республику Бурятия, Забайкальский край и Иркутскую область. Выражение «Байкальский регион» появилось сравнительно недавно. Ранее в экономической регионалистике принято было использовать термины «Прибайкалье» (примыкающая к Байкалу часть Иркутской области) и «Забайкалье» (часть Республики Бурятия и Забайкальского края). Общая площадь Байкальского региона составляет 315 000 кв. км. С древних времен эта местность была домом для коренных народов, практикующих таежный тип северного оленеводства (эвенки, тофалары и сойоты).

32. В результате государственной национальной политики сойоты (Окинский район Республики Бурятия) совершенно перестали заниматься оленеводством. В 1963 году оленеводство в Окинском районе объявили непродуктивным и искоренили, что привело к необратимой потере ценного генофонда домашних животных. К концу 1980-х годов население при поддержке районной администрации решило возродить оленеводство. В Нижнеудинском районе Иркутской области были куплены олени, однако за прошедшие к тому времени годы сойоты утратили все оленеводческие познания. По состоянию на 1 января 2011 года только закрытое акционерное общество «Эрбыэк» занимается оленеводством, содержа 22 оленя.

33. Государство не проявляло внимания к оленеводству как сектору традиционной хозяйственной деятельности, и такие организационные моменты, как экономические и зооветеринарные проблемы, решались плохо. При этом оленей в советские годы держали колхозы (коллективные хозяйства) и совхозы (государственные хозяйства), а утрата интереса к оленеводству произошла в связи с сокращением грузовых перевозок и прекращением вербовки в геологические экспедиции, преследовавшие промышленные задачи. Оленеводству пришлось пережить советский кризисный период, что привело к очень трудной ситуации. Произошло падение популяции домашних северных оленей, ставшее результатом сокращения государственной поддержки северных колхозов и сов-

¹¹ Результаты семинара EALÁT, проведенного в 2009 году в Хатыстыре.

хозов, низкого уровня жизни, слабой приспособляемости коренных народов Севера к быстро меняющимся рыночным условиям экономики и низкого уровня товарного производства в оленеводстве и реализуемости его продукции.

34. В начале 2004 года в Байкальском регионе имел место небольшой рост популяции домашних оленей. Он был вызван преимущественно тем, что государство пропагандировало его как подход к проблемам оленеводства со стороны органов государственной власти, а также мерами, принятыми в сфере сельского хозяйства и рыночного регулирования агропродукции. Чтобы оказать государственную поддержку северному оленеводству из бюджетных фондов, были приняты определенные меры, такие как корректировка подотчетности оленеводческих хозяйств и организация субсидирования.

35. Несмотря на меры, принятые для решения оленеводческих вопросов, некоторые проблемы таежного оленеводства в регионе сохраняются. На протяжении лет не происходило никакого улучшения племенных и продуктивных качеств оленей. Во-вторых, сообщества коренных народов не имеют фиксированных территорий и оленьих пастбищ. Все места для выпаса оленей расположены в лесистых районах, которые находятся в федеральной собственности, и удельная плата за пользование очень высока. В-третьих, оленеводство как отрасль сельского хозяйства не фигурирует в сельскохозяйственном реестре Иркутской области. В-четвертых, не хватает региональных законов и экономических программ, поддерживающих оленеводство и помогающих ему развиваться. В-пятых, оленеводству сильно вредят хищники (волки). В-шестых, стоит вопрос об освоении традиционных территорий коренных народов: происходят разработка полезных ископаемых, добыча нефти и газа и строительство Байкало-Амурской железной и автомобильной дорог, что приводит к обезлесению. Угроза для будущности таежного оленеводства в Байкальском регионе очевидна. Кроме того, на территориях традиционного проживания коренных народов, а также в местах их традиционной жизнедеятельности могут начаться разработка новых месторождений и создание промышленных предприятий. Промышленность будет негативно влиять на оленьи пастбища и стойбища оленеводов. Правительством Российской Федерации принята Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, направленная на ускорение роста (на инновационной основе) экономического потенциала этой части страны в целях реализации интересов Российской Федерации в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Стратегия предполагает полное использование природных ресурсов региона.

Е. Сахалин

36. Оленеводство на Сахалине дважды подвергалось принудительным и резким изменениям со стороны государства, однако наиболее радикальные перемены происходят на современном этапе. По данным исследований, оленеводство пришло на Сахалин в конце XVI — начале XVII веков вместе с оленеводами-эвенками, переселившимися с материка. Оленья популяция была наиболее многочисленной в 1960-х и 1970-х годах — в пиковый период развития коллективного хозяйства у ульта и эвенков. До 1985 года стадо домашних оленей насчитывало 15 000–18 000 голов, но к 1990-м годам их численность заметно уменьшилась — в восемь-десять раз. В 1990-е годы начался процесс значительного сокращения поголовья домашних северных оленей. В 1991 году

во всех типах хозяйств региона (коллективных и частных) насчитывалось в общей сложности 4000 голов, а в 1999 году — 1788. В последние 10 лет только одно предприятие занималось в Сахалинской области разведением домашних оленей: речь идет о национальном производственном кооперативе «Валетта». По данным его председателя, в настоящее время в его управлении находится 164 оленя. На упадок оленеводства у улта отчасти повлияла промышленная добыча нефти и газа, которая в конце 1950-х годов получила широкое распространение в Ногликском районе. В 1970-х и 1980-х годах некоторые земельные участки были изъяты на нужды разработки нефтяных месторождений и прокладки трубопроводов, а также под строительство железнодорожных путей без согласия населения или выплаты ему компенсации. У оленеводов отобрали все пастбищные угодья на участке от поселка Ноглики до села Вал, и на этой территории были оборудованы нефтепромыслы, принадлежащие компании «Сахалинморнефтегаз». В настоящее время оленеводческая обстановка остается весьма проблематичной. Разработка нефти и газа на шельфе Охотского моря зарубежными и отечественными компаниями, а также угледобывающая деятельность, строительство наземных терминалов и трубопроводов повлияли на оленеводство. Возникновению катастрофической ситуации в сахалинском оленеводстве способствовали также браконьерство, одичание домашних оленей, увеличение численности хищников (волков), массовое обезлесение, сокращение количества ягеля, высокая арендная плата за северное оленеводство (5,35 рубля за гектар лесной площади) и многие другие причины.

Е. Монголия

37. Разведение одомашненных оленей в Монголии происходит вдоль границ с российскими автономными республиками Тыва и Бурятия, на южных склонах Саянского хребта. Цаатанская система оленеводства уникальна тем, что она практикуется на самой кромке перехода между тайгой и степными биомами, на краю естественной среды обитания оленей. Оленеводы принадлежат к цаатанам — самому малочисленному этническому меньшинству в Монголии. Их оленеводческие традиции считаются древними. Некоторые ученые полагают, что одомашнивание и выпас оленей впервые начались несколько тысяч лет назад именно в Саянах. У цаатанов насчитывается сейчас приблизительно 200 кочевых оленеводов и около 300 человек, воспринявших более оседлый образ жизни в центре сомона. Для цаатанского оленеводства характерны маломерность стад и сильнокочевой тип хозяйства, однако нынешнее поголовье ниже жизнеспособного уровня. Около 40 семей пасет в общей сложности примерно 1500 оленей. В настоящее время оленеводческие семьи имеют обычно по 20–150 оленей, тогда как некоторые содержат не более 5 голов; приемлемым же поголовьем следует считать 50–70 оленей на семью.

38. Традиционно у монгольских таежных оленеводов были небольшие оленьи стада; животные использовались главным образом для передвижения и получения молока, а иногда забивались на мясо. Теперь важной частью жизненного уклада цаатанских оленеводов является охота. Дичь является для цаатанов главным источником мяса и белка, а меха и кожи обмениваются на другие товары. Благодаря проведенному в июне 2011 года натурному исследованию была получена информация о текущих проблемах в деле обеспечения будущего монгольского оленеводства. Многие из этих проблем связаны с шаткостью со-

циально-экономического положения оленеводов в условиях рыночной экономики. С 1990-х годов, после 70 лет коммунистического режима, исчезло государственное субсидирование заработной платы и другие услуги, и у этого сообщества, жившего прежде натуральным хозяйством, усилилась нужда в денежных доходах для приобретения базовых услуг. Рыночность экономики, сочетающаяся с повышением компенсационных выплат за землю, повлияла на оленеводческое землепользование. Кроме того, у цаатанского сообщества нет таких выходцев из него, которые занимали бы выборные должности на каком-нибудь уровне государственной власти. У них невелик доступ к юридическому представительству и консультированию в вопросах гражданских прав и прав человека, и они не имеют оформленных прав собственности или владения на тайгу; все эти факторы делают их подверженными изоляции и эксплуатации.

39. В 2011 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев сообщило, что цаатаны сталкиваются с массовой социальной и институциональной дискриминацией и нарушениями прав человека в монгольском обществе. В «Красной книге исчезающих языков», которую ведет Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, тувинский язык монгольских оленеводов обозначен как находящийся под серьезной угрозой. Опрошенные оленеводы утверждали, что только обучение детей тувинскому языку обеспечит преемственность знаний, составляющих оленеводческую культуру, и формирование следующего поколения оленеводов⁵. Монгольская тайга является не только домом для цаатанских оленеводов, но и регионом мировой значимости. Тайга богата природными ресурсами и является весьма привлекательным местом туризма, в связи с чем оленеводы и биоразнообразие все сильнее испытывают на себе последствия деятельности золотоискателей, лесорубов и туристов-таежников. Эта ситуация настойчиво требует национального и международного внимания и действий для укрепления традиционного жизненного уклада оленеводов, восстановления экосистем и защиты ряда исчезающих видов. На протяжении многих лет цаатанские оленеводы демонстрировали выносливость, приспосабливаясь к изменениям в режиме управления, например к проведению национальных границ, перерезающих кочевые маршруты, к обобществлению оленьих стад и к переходу на рыночную экономику. Размер их стад колебался, но до сих пор оленеводам всегда удавалось увеличить оленье поголовье после кризиса. И все же способность оленеводов к адаптации не беспредельна. Имеется настоятельная необходимость обеспечить надежность и выносливость оленеводства как жизненного уклада, а также наличие у цаатанских оленеводов способности сохранять свою культурную самобытность, опираться на природу как источник их жизнеобеспечения и благополучия и быть хозяевами своей судьбы.

VI. Заключение

40. Стремительное промышленное развитие, сочетающееся с социальными, экономическими и климатическими изменениями и изменчивостью, порождает крупные проблемы для оленеводческих сообществ у коренных народов Арктики. Адаптация коренных народов укрепляется благодаря активному привлечению традиционных знаний, накопленных поколениями оленеводов. Интересы коренных народов и знания, которыми они обладают, должны рассматриваться на ранних стадиях промышленного развития. Кроме того, существует настоя-

тельная необходимость осуществлять международные законы о правах коренных народов и обеспечивать их права на земли, территории и ресурсы. Это включает признание использования и обустройства оленеводами пастбищ путем знакомства с культурными устоями землепользования у коренных народов. Необходимо повысить прозрачность при принятии решений, касающихся землепользования и разведки и разработки ресурсов в Арктике, и расширить доступ к бесплатным юридическим консультациям по вопросам развития. Когда оленеводы не получают выгоды от промышленного развития или когда культурные ценности не признаются, а местные кодексы поведения игнорируются, происходит усиленная маргинализация оленеводов. Существует также необходимость в новых механизмах, заменяющих оценки воздействия добычи энергоресурсов в Арктике, так чтобы в любой освоительной деятельности имело место уважение к малым арктическим сообществам и их подклочности. Права оленеводов нужно рассматривать через призму любых возможностей для управления Арктикой и международного сотрудничества, которое способствует усилению корпоративной социальной ответственности у вовлеченных компаний. Стабильные малые предприятия оленеводов должны приобщаться к обсуждениям, сопровождающим процесс развития в Арктике.

VII. Рекомендации

41. Государствам Арктики рекомендуется содействовать частному оленеводству как залогоу развития и поддержания жизнеспособного оленеводства.
42. Арктическому совету рекомендуется учредить «Оленеводческий надзор», который будет служить инструментом для отслеживания изменений на оленьих пастбищах, и в том числе составлять годовой отчет об изменениях в оленеводстве.
43. Арктическим государствам рекомендуется признать, что кочевое оленеводство является своеобразной и неповторимой формой жизнеобеспечения коренных народов и что в условиях стремительных изменений в Арктике жизненный уклад и экономика кочевых коренных народов требуют особого внимания и защиты в будущем.
44. Арктическим государствам и частной индустрии необходимо поддерживать создание новых институциональных механизмов, которые, основываясь на оленеводческих знаниях, правах и мировоззрениях, закрепляют у оленеводов способность на равных разговаривать с промышленными освоителями. Кроме того, рекомендуется предоставлять юридические консультации, посвященные последствиям промышленного освоения, и разрабатывать новые юридические инструменты для поддержки этих институциональных механизмов во избежание будущих конфликтов.
45. Арктические государства и промышленные освоители должны признать цельный характер пользования оленьими пастбищами и целостное его восприятие, основанные на традиционных знаниях оленеводов.
46. Важной частью экономики коренных оленеводческих народов, ведущих традиционный кочевой образ жизни, является рыболовство, в связи с чем промышленное освоение водных путей следует ограничивать.

47. Российской Федерации следует внести в относящиеся к федеральному законодательству лесной и земельный кодексы специальные поправки, обеспечивающие выделение земель под традиционные виды хозяйствования, включая оленеводство.

48. Правительству Российской Федерации, Государственной думе и Совету Федерации рекомендуется облегчить и сделать практически возможной регистрацию традиционных пастбищных земель, опираясь при этом на тот принцип, что оленеводы могут пользоваться пастбищами бесплатно.

49. Рекомендуется настоятельно призвать Глобальный экологический фонд к всемерной поддержке проекта Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде под названием «Повышение жизнестойкости пастбищных экосистем и хозяйственного уклада скотоводов-кочевников» (проект «Скотоводы-кочевники»), координируемого Международным центром оленеводства и «ГРИД-Арендал».

50. Арктическим государствам рекомендуется полномасштабно осуществить проект Арктического совета «EALLIN: оленеводческая молодежь», который курируется Ассоциацией «Оленеводы мира» и Российской Федерацией.

51. Промышленным освоителям в Арктике рекомендуется уважать результаты общественных слушаний по вопросам промышленного освоения используемых оленеводами пастбищных земель, причем эти результаты рекомендуется сделать обязательными к исполнению для тех органов власти, которые обдумывают возможность коммерческого освоения территорий, где ведется традиционное природопользование.

52. Рекомендуется настоятельно призвать арктические государства и промышленных освоителей к совершенствованию стандартов, используемых при проведении оценок воздействия и заключении соглашений с оленеводами, так чтобы в этих стандартах учитывались структура и знания кочевых обществ и культурная база использования пастбищ, и к вовлечению оленеводов в этот процесс на как можно более раннем этапе во избежание конфликтов.

53. Финляндии рекомендуется признать правовой статус саамского оленеводства в этой стране и предусмотреть его особую защиту.

54. Рекомендуется настоятельно призвать Арктический совет к изучению того, сказывается ли утрата пастбищных земель на исконной культуре оленеводческих народов.

55. Арктическим государствам рекомендуется предпринять необходимые шаги к выявлению земель, традиционно занимаемых оленеводческими народами, и гарантировать эффективную защиту их прав собственности и владения, а также постоянно следить за изменениями в землепользовании в таких районах.

56. Арктическому совету рекомендуется:

а) инициировать проект, позволяющий выявлять олени пастбища, отслеживать изменения в землепользовании и ежегодно докладывать о таких изменениях, а также закрепить статус оленьих пастбищ с учетом основанных на обычаях прав коренных народов;

б) внедрить инструменты, позволяющие следить за миграцией диких оленей и регулировать их численность;

с) создать образовательную систему, ориентированную на традиционную экономическую деятельность коренных народов, и разрабатывать проекты по документальному увековечиванию традиционных знаний, языка и культуры.

57. Рекомендуется обеспечивать надежные возможности для получения молодыми оленеводами образования как в виде организуемых на месте образовательных программ, так и в виде вариантов финансирования. Поскольку система образования оленеводов не может существовать вне кочевого образа жизни, весьма важно развивать такие учебные заведения и такие адаптивные модели образования, которые подходят для конкретных нужд оленеводов и их семей, например кочевые школы и системы дистанционного обучения.

58. Рекомендуется настоятельно призвать соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций поддержать инициативу «Арктический диалог в чуме», предусматривающую контакты между промышленными освоителями Арктики и оленеводами Заполярья.
