

ARTICLE IN RUSSIAN

Traditional Reindeer Herding in Russia: Legal Issues of Land Provision and Rational Use

Vladimir Kryazhkov,

National Research University Higher School of Economics
(Moscow, Russian Federation)

Традиционное оленеводство в России: правовые проблемы предоставления и рационального использования земель^{*,**}

Владимир Кряжков,

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

<https://doi.org/10.21684/2412-2343-2025-12-1-161-183>

Received: December 7, 2024

Reviewed: January 15, 2025

Accepted: March 1, 2025

* В настоящей статье понятия «земля», «земли» и «земельные участки» используются в значении, определяемом Конституцией РФ (ст. 9, 36) и Земельным кодексом РФ от 28 октября 2001 г. (ст. 1, 6, 7) (СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4117). Они совмещаются нами с понятием «оленьи пастбища», которое упоминается в федеральном законодательстве и, по существу, является базовым в оленеводческом законодательстве субъектов Российской Федерации. При этом оленьи пастбища, в нашем понимании, представляют собой особый вид земельных участков (угодий) с естественной растительностью, пригодной в качестве корма для северных оленей, и используемых для круглогодичного и (или) сезонного их выпаса. Указанные пастбища отражают правовые характеристики тех категорий земель, в состав которых они входят.

** Автор выражает глубокую благодарность Погодаеву Михаилу Александровичу – заместителю министра по развитию Арктики и делам народов Севера Республики Саха (Якутия), председателю правления Ассоциации «Оленеводы мира» (2009–2019 гг.), кандидату экономических наук, доценту Арктического государственного агротехнологического университета за ценные советы и замечания, высказанные при подготовке настоящей статьи.

Abstract. Legal regulation governing indigenous rights related to the Northern lands and traditional economic activities began to take shape in the late Soviet and post-Soviet periods, when legislators established a special legal regime of land use for indigenous peoples, including for reindeer herding. Later, federal legislation was formulated based on international legal norms and the provisions of the Constitution of the Russian Federation, which guaranteed the rights of indigenous peoples to use the land as a material basis for their traditional activities. This article demonstrates that the current Russian legislation in this regard is merely symbolical, fragmentary, contradictory, and has gaps. The legislation of the Russian regions, in which reindeer herding is developing, partly compensates for the above-mentioned shortcomings. The most complete implementation is seen in Yakutia and the Nenets Autonomous Okrug regions, where land plots are assigned to reindeer owners with the obligation to use the allocated lands in accordance with land management projects and regulations that protect against the depletion of natural resources. This article references both domestic and foreign experience in this area and offers legislative proposals from an ethnocultural perspective that justify the right of northern indigenous peoples to reindeer herding as an integral form of their traditional economic practices. In this context, the free use of lands for reindeer herding should be guaranteed in the regions of traditional dwelling and economic activity; additionally, special regulations should be implemented to ensure the environmentally sustainable use of those lands alongside some adaptation measures that can be taken to protect reindeer herders from climate change. The above-mentioned provisions can be incorporated in land and environmental legislation, as well as in the federal law on reindeer herding.

Аннотация. Правовое регулирование отношений, связанных с правами малочисленных народов Севера на земли и традиционную хозяйственную деятельность, начинает складываться в поздний советский и постсоветский периоды, когда законодатель признал возможным установление особого правового режима землепользования для этих народов, в том числе для ведения северного оленеводства. В последующем с учетом международно-правовых норм и положений Конституции РФ, гарантирующих права коренных малочисленных народов, формируется федеральное законодательство о правах данных народов на пользование землей как материальной основы их традиционной деятельности, включая оленеводство. Констатируется, что в указанном случае оно только символично связано с международными нормами, фрагментарно, противоречиво и имеет пробелы. Законодательство субъектов Российской Федерации, в которых развивается оленеводство, отчасти компенсирует названные недостатки. Полнее всего – в Якутии и Ненецком автономном округе, где за владельцами оленей закрепляются земельные участки с возложением на них обязанностей использовать выделенные земли в соответствии с проектами землеустроительных работ и по правилам, не приводящим к истощению природных ресурсов. Принимая во внимание отечественный и зарубежный опыт, с этнокультурных позиций формули-

руются предложения по совершенствованию правового регулирования в части: признания права северных народов на оленеводство как вид их традиционной хозяйственной деятельности; гарантирования им в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности предоставления земель на безвозмездной основе для занятия оленеводством; закрепления специальных правил, обеспечивающих экологически устойчивое использование этих земель оленеводами, и требований, адресованных иным их пользователям; принятия адаптационных мер по защите оленеводов от климатических изменений. Данные положения могут быть отражены в земельном и природоохранном законодательстве, а также дополнительно в федеральном законе об оленеводстве.

Keywords: small-numbered peoples of the North; traditional reindeer herding; provision of land for reindeer herding; rational use of land; land, nature conservation and reindeer herding legislation.

Ключевые слова: малочисленные народы Севера; традиционное оленеводство; предоставление земель для ведения оленеводства; рациональное использование земель; земельное, природоохранное и оленеводческое законодательство.

To cite: Kryazhkov, V. (2025). Traditional Reindeer Herding in Russia: Legal Issues of Land Provision and Rational Use. *BRICS Law Journal*, 12(1), 161–183.

Table of Contents

Introduction

1. The Rights of Northern Peoples to Use Land and Reindeer Herding in the Soviet and Post-Soviet Periods

2. International Legal Standards of Indigenous Peoples' Rights to Lands and Traditional Activities

3. Federal Legislation on the Right of Indigenous Peoples to Use Lands for Traditional Reindeer Herding

4. Legislation of the Subjects of the Russian Federation on the Provision and Use of Reindeer Pastures

4.1. Republic of Sakha (Yakutia)

4.2. Nenets Autonomous Okrug (NAO)

5. Legal Issues of Reindeer Herding That Require Resolution in the Context of Northern Peoples' Rights to Lands and Their Rational Use

Conclusion

Introduction Введение

Северное домашнее оленеводство (далее – северное оленеводство, традиционное оленеводство, оленеводство) – вид традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России¹. Оно уже несколько столетий является постоянным занятием ненцев, саамов, хантов, долганов, эвенов, эвенков, чукчей и коряков², а также некоторых других северных народов, проживающих в 18 субъектах Российской Федерации: в республиках Бурятия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Забайкальском, Красноярском, Камчатском и Хабаровском краях, Амурской, Архангельской, Иркутской, Магаданской, Мурманской и Сахалинской областях, Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах.

По состоянию на 2021 г. в России численность домашних оленей составляет 1,6 млн голов или 60% от мирового поголовья. При этом численность оленей в субъектах Российской Федерации заметно различается³. По данному показателю их можно дифференцировать на три группы:

1) в первую группу – с высокими показателями поголовья оленей – входят Ямало-Ненецкий (649 тыс. оленей), Ненецкий (168 тыс.) и Чукотский (125 тыс.) автономные округа, Республика Саха (Якутия) (157 тыс.) и Красноярский край (121 тыс.). Суммарно в названных субъектах находится 80% оленей от их общего числа по стране;

2) вторую группу – со средними показателями поголовья оленей – составляют Республика Коми (92 тыс.), Мурманская область (58 тыс.), Камчатский край (48 тыс.) и Ханты-Мансийский автономный округ (34 тыс.);

3) третья группа – это субъекты Российской Федерации с незначительным числом оленей: Амурская и Магаданская области (по 6 тыс.), Хабаровский и Забайкальский края (по 4 тыс.), Республика Тыва (2 тыс.), Республика Бурятия и Иркутская область (менее 1 тыс.).

Оленеводство является единственной отраслью животноводства, полностью базирующейся на естественной кормовой базе – оленьих пастбищах⁴. Общая

¹ См.: Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2009 г. № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

² См.: *Йернслеттен Й.-Л.Л., Клоков К.* Устойчивое оленеводство. Издание Центра саамских исследований. Университет Тромсё, 2002–2003. С. 24.

³ См.: *Калитин Р.Р.* Современное состояние, проблемы северного оленеводства и пути их решения // *Российская Арктика*. 2021. № 4 (15). С. 29–34; *Михайлова А.* По законам тундры. В северных регионах страны развивают традиционное оленеводство // *Агроинвестор*. 2021. 4 окт.

⁴ См.: *Роднина. Н.В.* Арктическое оленеводство в Якутии в условиях промышленного освоения территории: конфликт интересов или перспективы для сотрудничества // *Арктика: экология и экономика*. 2022. Т. 12. № 1. С. 147.

площадь названных пастбищ по стране составляет 335, 2 млн га (19% земельного фонда страны). Из них 140,0 млн га предоставлено в пользование сельскохозяйственным организациям и еще 5,5 млн га – гражданам, занимающимся оленеводством (т.е. 56,6% таких пастбищ ни за кем не закреплены). По некоторым данным, площадь фактически используемых указанных пастбищ сокращается. Их деградация в разной степени составляет более 250 млн га или 74,6% их общей площади⁵. Подобное положение вещей обычно связывают с тремя основными взаимосвязанными факторами: с переизбытком количества оленей (превышением оленеемкости пастбищ); интенсивным промышленным освоением северных территорий, ведущим к изъятию земель, загрязнению и фрагментации ландшафтов; климатическими изменениями, под влиянием которых меняется покров, качество и разнообразие кормовых ресурсов, сроки и пути маршрутов выпаса оленей⁶. Соответственно, недопустимо вину за состояние пастбищ перекладывать исключительно на оленеводов, требовать от них, как это имело место применительно к ситуации в Ямало-Ненецком автономном округе, радикального сокращения стада или предложения им прекратить данную деятельность лет на 20⁷.

С учетом названных обстоятельств рассмотрим некоторые вопросы нормативного регулирования прав малочисленных народов Севера на оленеводство и земли в контексте их рационального (бережного, экологически обоснованного, достаточного для устойчивого развития оленеводства, с нанесением минимального ущерба окружающей среде) использования⁸, с пониманием того, что это особый вид рационального использования природных ресурсов, который обеспечивается применением специальных мер.

⁵ См.: *Липски С.А.* Состояние оленьих пастбищ в Арктической зоне Российской Федерации, факторы их деградации и пути по улучшению ситуации // *Известия высших учебных заведений. Геодезия и аэросъемка.* 2018. Т. 62. № 16. С. 696–697.

⁶ См.: *Липски С.А.* Указ. соч. С. 697; *Роднина Н.В.* Указ. соч. С. 141–142; *Погодаев М.А.* Влияние изменения климата на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера // *Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации* / под общ. ред. В.А. Штырова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 173–288; *Пулясов А.Н., Кибенко В.А.* Феномен предпринимательства в оленеводстве Ямало-Ненецкого автономного округа: оценка ситуации, парадоксы и противоречия, выбор будущего // *Арктика: экология и экономика.* 2020. № 1(37). С. 127–129.

⁷ См.: *Ефимов И.П., Калитин Р.Р.* Состояние и проблемы развития традиционного хозяйствования Арктики: северное оленеводство // *Арктика-235: актуальные вопросы, проблемы, решения.* 2021. № 1(5). С. 45; Ученые: олени могут привести к экологической катастрофе: интервью директора Института экологии растений и животных УрО РАН В. Богданова // <https://rg.ru/>.

⁸ В законодательстве отсутствует определение рационального природопользования. В правовой доктрине оно трактуется по-разному. обстоятельный анализ этого вопроса см.: Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов / отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2019; *Лунева Е.В.* Право рационального природопользования: доктрина, методология и практика: дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 2023.

1. The Rights of Northern Peoples to Use Land and Reindeer Herding in the Soviet and Post-Soviet Periods

Права северных народов на пользование землей и оленеводство в советский и постсоветский периоды

В СССР Конституция 1977 г. и Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г.⁹, как и предшествующее советское законодательство, не содержали норм относительно специальных прав северных народов, включая право на землю в целях осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Земля и другие природные ресурсы находились в исключительной собственности государства и предоставлялись только в пользование, в том числе колхозам, совхозам и гражданам (для ведения подсобного хозяйства). Оленеводство (при численности домашних оленей 2,4 млн голов на 1973 г.) рассматривалось как отрасль сельского хозяйства Крайнего Севера, в которой были заняты северные народности¹⁰.

Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1990 г.¹¹ вводили положение о том, что в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп законодательством союзных и автономных республик может быть установлен особый режим использования земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда и иных категорий земель, входящих в состав земель СССР (ст.2). Земельный кодекс РСФСР 1991 г.¹², опираясь на эту норму, предусматривал:

- предоставление земельных участков во временное пользование на срок до двадцати пяти лет для ведения северного оленеводства (ст. 14);
- возможность использования земель природоохранного назначения для выпаса оленей (ст. 89);
- предоставление в пользование и передачу в аренду колхозам, совхозам, а также в собственность, владение или аренду гражданам земель лесного фонда для северного оленеводства (ст. 94).

В постсоветский период, когда Россия становится суверенным государством и в полном объеме решает вопросы, связанные с правами малочисленных народов Севера, важное значение в перспективном плане имел Указ Президента РФ от 22 апреля 1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера»¹³.

⁹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 489.

¹⁰ См.: Миронов П.Е. Оленеводство // Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. Т. 18. М.: Советская энциклопедия, 1974. С. 371.

¹¹ Ведомости СНД и Верховного Совета СССР. 1990. № 10. Ст. 129.

¹² Ведомости СНД и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

¹³ Ведомости СНД и Верховного Совета РФ. 1992. № 18. Ст. 1009.

Он в целях обеспечения законных прав и интересов данных народов, сохранения и развития традиционных форм их хозяйствования предписывал исполнительным органам власти республик, краев, областей и автономных округов, в которых проживают северные народы, совместно с их региональными ассоциациями (п. 1):

- определить территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием;

- передать бесплатно оленьи пастбища, охотничьи, рыболовные и другие угодья для комплексного использования родовым общинам и семьям из числа малочисленных народов Севера, связанным с традиционными отраслями и промыслами¹⁴;

- определить границы территорий для традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера с целью обеспечения неистощительного природопользования.

2. International Legal Standards of Indigenous Peoples' Rights to Lands and Traditional Activities

Международно-правовые стандарты прав коренных народов на земли и традиционную деятельность

Конституция РФ, принятая в 1993 г., гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ч. 1 ст. 69). При этом международно-правовые ориентиры в части, касающейся прав коренных народов на земли (территории) и традиционную деятельность, формулирует Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»¹⁵. Она признает за данными народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают; гарантирует им право пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности; требует обращать особое внимание на положение коренных народов, практикующих переложное земледелие (ст. 14); нацеливает правительства на сохранение и развитие традиционных видов деятельности коренных народов (ст. 23).

¹⁴ Данный абзац утратил силу в соответствии с Указом Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 250 // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 851.

¹⁵ Конвенции и рекомендации, принятые Международной организацией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 2193–2207. Данная Конвенция вступила в силу 5 сентября 1991 г. Она не ратифицирована Российской Федерацией.

Декларация ООН 2007 г. о правах коренных народов¹⁶ подтверждает, уточняет и дополняет названные положения:

– юридическое признание права коренных народов на традиционные земли, территории и ресурсы допускается с возможностью иметь их не только в собственности, но и использовать, разрабатывать или контролировать. Причем это должно происходить при соблюдении принципов справедливости и открытости, с учетом традиций, обычаев и систем землевладения коренных народов и с их участием, предусматривать объективную и сбалансированную компенсацию в случае конфискации, отчуждения, занятия, использования или нанесения ущерба указанным землям, территориям и ресурсам (ст. 26, 27, 28);

– гарантируется право коренных народов на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель, территорий и ресурсов. В данном контексте принимаются меры по недопущению без их согласия хранения опасных материалов на этих землях и территориях (ст. 29);

– коренные народы имеют право на свободное занятие своей традиционной и другой экономической деятельностью (ст. 20).

Во взаимосвязи с рассматриваемой проблематикой важно обратить внимание и на то, что мировое сообщество:

– признает большую и традиционную зависимость коренного населения от биологических ресурсов и желательность совместного пользования на справедливой основе выгодами, связанными с использованием традиционных знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию его компонентов. Сообразно с этим предлагается обеспечивать уважение, сохранение и поддержание указанных знаний, нововведений и практик, способствовать их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практик (преамбула, п. j.ст. 8 Конвенции о биологическом разнообразии¹⁷);

– провозглашает, что коренное население и его общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды с учетом их знаний и традиционной практики (принцип 22 Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.¹⁸);

– выделяет коренные народы в качестве общностей, зависимых от изменений климата, и призывает страны руководствоваться не только научными знаниями при выработке социально-экономических и природоохранных стратегий и действий по их адаптации к этим изменениям, но и традиционными знаниями данных народов (преамбула, ч. 5 ст. 7 Парижского соглашения от 12 декабря 2015 г.¹⁹).

¹⁶ См.: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. М.: Кодекс, 2019.

¹⁷ Ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

¹⁸ См.: Международное публичное право: сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 135–138.

¹⁹ См.: Бюллетень международных договоров. 2020. № 4. Документ вступил в силу для России 6 ноября 2019 года // <http://www.pravo.gov.ru>.

Таким образом, международно-правовая трактовка права коренных народов на пользование землями, если выделить главное, состоит в его признании, по сути, как естественного права, увязанного с традиционностью их проживания на этих землях, составляющих материальную основу для ведения ими традиционной деятельности. При этом традиционные знания и практики данных народов определяются как ценность, что обуславливает необходимость их применения для сохранения биологического разнообразия, рационального использования и улучшения окружающей среды.

3. Federal Legislation on the Right of Indigenous Peoples to Use Lands for Traditional Reindeer Herding

Федеральное законодательство о праве коренных малочисленных народов на пользование землями для осуществления традиционного оленеводства

Российский законодатель по-своему учитывает указанные международно-правовые положения. Базовый закон в системе законодательства о коренных малочисленных народах – Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»²⁰ закрепляет право коренных малочисленных народов безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов землями различных категорий для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятий традиционными промыслами, а также права на осуществление контроля за использованием этих земель, на участие в принятии затрагивающих их интересы решений, в проведении экологических и этнологических экспертиз, на возмещение убытков хозяйствующими на «аборигенных» территориях субъектами за ущерб исконной среде обитания коренных малочисленных народов (ст. 8).

Земельный кодекс РФ упоминает пастбища как вид сельскохозяйственных угодий, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, которые, в свою очередь, могут использоваться общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для сохранения и развития традиционного образа жизни, традиционной хозяйственной деятельности и промыслов (ст. 78, 79). Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»²¹, развивая это положение, определяет, что земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам

²⁰ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

²¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

и юридическим лицам только на праве аренды или на праве безвозмездного пользования на срок не менее чем пять лет (ч. 6 ст. 10).

Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г.²² устанавливает, что леса могут использоваться для ведения сельского хозяйства, в том числе северного оленеводства. Лесные участки для оленеводства, по общему правилу, предоставляются гражданам и юридическим лицам на основании договоров аренды; эти участки могут предоставляться в безвозмездное пользование, если оленеводство осуществляется для собственных нужд; леса могут использоваться в названных целях без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного института (ст. 38).

Практика свидетельствует, что олени пастбища могут, кроме названных земель, входить в состав и других категорий земель. Они имеются, например, на землях запаса в Мурманской области (4,4% от их общей площади) и Республике Саха (Якутия) (10%)²³. Если исходить из положений Федерального закона от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» (п. «е» ч. 1 ст. 15, ч. 4 ст. 24)²⁴, коренные малочисленные народы не лишены возможности осуществлять выпас оленей на особо охраняемых природных территориях – в национальных парках и природных заказниках. Примером могут служить заказники регионального значения – Вернеполуйский и Собты-Юганский (Ямало-Ненецкий автономный округ), где лицам, проживающим на данных территориях, по результатам научных исследований разрешено содержать поголовье оленей определенной численности без ущерба для местной флоры и фауны²⁵. По смыслу Федерального закона от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²⁶ оленеводство также может осуществляться на данных территориях, поскольку они образуются для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (преамбула, ст. 1, 4, 10, 11).

Земельный кодекс РФ выделяет охрану земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера (ч. 9 ст. 13). При этом организация территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, рассматривается как особый элемент землеустройства (ч. 1 ст. 68).

²² СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

²³ См.: *Липски С.А.* Указ. соч. С. 696–697; *Роднина Н.В.* Указ. соч. С. 143.

²⁴ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

²⁵ См.: На Ямале создадут дополнительные условия для сохранения уникальной арктической природы // <https://dpr.ymalo.ru/presscenter/news/195917/>.

²⁶ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

Конкретизируя последнее положение, Федеральный закон от 18 июня 2001 г. «О землеустройстве»²⁷ определяет, что оценка качества земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проводится в целях установления продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для сохранения традиционного образа жизни этих народов. Внутрихозяйственное устройство, обеспечивающее рациональное использование названных земель общинами данных народов и лицами, относящимися к ним, увязывается с выполнением различных видов землеустроительных работ, в том числе по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий (ст. 12, 18)²⁸.

Таким образом, можно констатировать, что федеральное законодательство содержит отдельные нормы о праве коренных малочисленных народов на пользование землями – преимущественного сельскохозяйственного назначения и лесного фонда – для осуществления оленеводства, именуемыми в подобных случаях и оленьими пастбищами. Данные нормы только символически опираются на международно-правовые стандарты, не согласованные между собой, не дают ясных представлений о статусе и порядке передачи этих земель оленеводам, а также о правилах, на основе которых должно обеспечиваться их рациональное использование. Отчасти в той мере, насколько возможно, названные недостатки компенсируются региональным законодательством и прежде всего законами об оленеводстве.

4. Legislation of the Subjects of the Russian Federation on the Provision and Use of Reindeer Pastures

Законодательство субъектов Российской Федерации о предоставлении и использовании оленьих пастбищ

Конституция РФ выделяет вопросы владения, пользования и распоряжения землей, а также защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных общностей в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «в», «м» ч. 1 ст. 72). Это обуславливает возможность участия субъектов Российской Федерации в правовом регулировании оленеводческих отношений, принятии ими,

²⁷ СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

²⁸ Схожие положения прописываются в проекте нового Федерального закона «О землеустройстве» (ст. 1, 3, 16), подготовленном Минсельхоз РФ // Новое в российском законодательстве (ежедневно). 4 марта 2025 г. (СПС «КонсультантПлюс»).

в частности, законов об оленеводстве с включением в них норм о правах малочисленных народов Севера на земли, предоставляемые им для осуществления оленеводства.

В настоящее время законы об оленеводстве действуют в 12 субъектах Российской Федерации²⁹. В восьми из них закрепляются положения о пастбищах, их охране и рациональном использовании, ответственности физических и юридических лиц, ведущих нетрадиционную хозяйственную деятельность в их границах. Наиболее полно они прописаны в законах Республики Саха (Якутия) и Ненецкого автономного округа.

4.1. Republic of Sakha (Yakutia) **Республика Саха (Якутия)**

Закон Республики Саха (Якутия) от 25 июня 1997 г. «О северном домашнем оленеводстве» – первый региональный закон об оленеводстве, ставший в какой-то степени ориентиром для других субъектов Российской Федерации. В нем нашли отражение и вопросы, связанные с оленьими пастбищами. В частности, Законом (ст. 21–25) определяется:

- олени пастбища закрепляются за собственниками (владельцами) оленей на основании федерального законодательства и законодательства Республики Саха (Якутия);

- необходимость охраны оленьих пастбищ, которая обеспечивается: возложением обязанностей на оленеводов – физических и юридических лиц – использовать эти пастбища в соответствии с проектами землеустройства и их целевым назначением, вести чередование участков выпаса по годам во всех зонах ведения оленеводства, не допускать потравы оленьими стадами; не нарушать права других пользователей пастбищ и порядок пользования лесами и другими природными ресурсами, не допускать ущерб окружающей среды, ухудшения экологической обстановки;

- запретами на движение тяжелого транспорта на оленьих пастбищах в бесснежное время года, а также за пределами специально выделенных для этой цели трасс;

- установлением требований для субъектов, ведущих хозяйственную и иную деятельность на территории оленьих пастбищ, соблюдать правила пожарной безопасности, хранения, транспортировки, утилизации, удаления, захоронения промышленных отходов, природоохранное законодательство при проектировании и строительстве промышленных объектов, а также возмещать оленеводческим хозяйствам причиненный ущерб.

²⁹ Данные законы см.: Законодательство мира в сфере оленеводства: сборник / сост. С.Н. Харючи, Т.Р. Акчурун. Ханты-Мансийск; Тюмень: Ассоциация «Оленеводы Мира»; ИПЦ «Экспресс», 2021. С. 206–352. Они анализируются с учетом изменений и дополнений по состоянию на август 2024 г.

4.2. Nenets Autonomous Okrug (NAO)

Ненецкий автономный округ (НАО)

Закон НАО от 6 декабря 2016 г. «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» устанавливает:

- предоставление оленеводческим хозяйствам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, занятых оленьими пастбищами, находящихся в собственности округа или муниципальной собственности, или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и законодательством автономного округа (ст. 5);

- допустимость использования оленеводческими хозяйствами земельных участков, расположенных на территориях других субъектов Российской Федерации, на основе федерального и регионального законодательства, договоров и соглашений автономного округа с другими субъектами Российской Федерации, договоров и соглашений оленеводческих хозяйств с арендаторами и иными правообладателями земельных участков. По согласованию с правообладателями земельных участков может осуществляться движение оленей по смежным земельным участкам (ст. 6);

- требование проводить за счет средств окружного бюджета геоботаническое обследование оленьих пастбищ и разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства их территорий; определять оленеемкость пастбищ и соотносить с ней численности поголовья оленей (ст. 8);

- нормы, нацеленные на сохранение среды обитания оленей, в соответствии с которыми оленеводами и их уполномоченными представителями может быть инициировано проведение общественной экологической и этнологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, затрагивающей интересы оленеводства, предусматривающие запреты на движение транспортных средств в границах оленьих пастбищ (ст. 7).

Законы об оленеводстве других субъектов Российской Федерации схожим образом регулируют отношения, связанные с предоставлением оленьих пастбищ и их использованием, с включением отдельных оригинальных норм по названным вопросам. В частности:

- Закон Республики Коми от 1 марта 2011 г. «Об оленеводстве в Республике Коми» право оленевода на получение оленьих пастбищ увязывает с созданием им оленеводческого хозяйства. При этом границы земельных участков, используемых под оленьи пастбища и закрепляемых за землепользователями, арендаторами земельных участков, устанавливаются проектами внутрихозяйственного землеустройства (ст. 15);

- Закон Магаданской области от 10 июня 2005 г. «Об оленеводстве в Магаданской области» закрепляет, что лицам из числа малочисленных народов Севера, занимающимся оленеводством, предоставляются территории традиционного природопользования с выделением на безвозмездной основе части данных территорий под оленьи пастбища (ст. 12);

– Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 июля 2004 г. «О развитии северного оленеводства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» устанавливает, что олени пастбища предоставляются органами исполнительной власти округа и местного самоуправления лицам, занимающимся оленеводством, в соответствии с действующим законодательством, но при условии обеспечения рационального их использования, недопустимости потерь биологической продуктивности растительного покрова и превышения численности оленей над фактической оленеемкостью пастбищ (ст. 11). Показатели оленеемкости пастбищ определяются уполномоченным органом на основе научных рекомендаций. С ними пользователи пастбищ должны соотносить максимальную численность поголовья своих оленей (ст. 6);

– Закон Забайкальского края от 10 октября 2012 г. «О северном домашнем оленеводстве» обязывает оленеводов использовать олени пастбища в соответствии с лесохозяйственным регламентом, проектами освоения лесов, чередовать участки выпаса оленей по годам во всех зонах ведения оленеводства (ч. 2 ст. 14), требует соблюдения норм максимальной численности поголовья оленей, что рассматривается как условие рационального использования кормовых ресурсов данных пастбищ (ст. 8).

Таким образом, анализ законодательства оленеводческих субъектов Российской Федерации свидетельствует, что не все из них регулируют отношения по предоставлению и оптимальному использованию пастбищ. А в тех, где это происходит, – делается с разной степенью детализации, но общий дефект состоит в декларативности установлений и отсутствии механизмов, обеспечивающих их реализацию. Подобное положение вещей во многом обусловлено качеством федерального законодательства в рассматриваемой сфере, которое уже несколько десятилетий находится в зачаточном состоянии.

5. Legal Issues of Reindeer Herding That Require Resolution in the Context of Northern Peoples' Rights to Lands and Their Rational Use

Правовые вопросы оленеводства, требующие разрешения в контексте прав северных народов на земли и их рационального использования

Первое. Необходимо нормативно закрепить право коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на оленеводство как вид их традиционной хозяйственной деятельности. В настоящий момент лица, из числа указанных народов, по факту монопольно занимаются им. Подобное положение вещей, на наш взгляд, должно сохраняться, поскольку оленеводство составляет основу традиционной культуры и образа жизни значительной части северных народов, и юридически обеспечиваться как их исключительное (или пре-

имущественное) право на занятие оленеводством³⁰. Дополнительно, возможно, следовало бы, по примеру Норвегии и Швеции³¹, установить ограничения и по кругу лиц, наделенных правом владеть оленями, отдавая приоритет тем из них, кто ведет традиционный образ жизни, имеет семейные оленеводческие традиции, соответствующие навыки и знания. Переуступка права на владение оленями допустима, но только по отношению к тем, кто входит в круг субъектов, способных иметь данное право.

Такой подход – этнически ориентированное определение субъектов северного оленеводства – составляет важный элемент оптимизации отношений, связанных с предоставлением и использованием пастбищ.

Второе. Признание права северных народов и лиц, относящимся к ним, на традиционное оленеводство обуславливает их притязания на пользование землями как материальной основы, позволяющей им заниматься этой деятельностью. Данные притязания следует трактовать как вполне естественные: содержание оленей без гарантированного предоставления их владельцам земельных участков – ситуация, при которой право на оленеводство утрачивает смысл.

Для полноты и гармонизации правового регулирования отношений, связанных с предоставлением земель, было бы целесообразно:

- зафиксировать круг субъектов Российской Федерации, в границах которых осуществляется северное домашнее оленеводство (в настоящее время в подобных случаях, как было показано выше, в законодательстве используется не вполне определенное понятие «районы Крайнего Севера»). Это ограничит возможность неупорядоченного распространения оленеводства на иных территориях, конкретизирует территориальные пределы действия оленеводческого законодательства, сфокусирует внимание соответствующих региональных органов публичной власти на решении проблем данной отрасли сельского хозяйства;

- в каждом оленеводческом субъекте Российской Федерации на основе проведенных земельно-кадастровых работ выделять в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности северных народов земли для занятия оленеводством с обозначением их границ, зон выпаса оленей – летних, осенних, зимних и весенних, миграционных лагерей (становищ),

³⁰ Такой подход имеет место в Норвегии и Швеции, где оленеводство рассматривается как особая привилегия саамов, позволяющая им сохранить свою культуру (см.: Саамская конвенция северных стран 2017 г. (ст. 42) // <https://www.sametinget.se/105173>). Обоснования по этому поводу с привязкой к российской ситуации см.: Клоков К.Б. Традиционное природопользование народов Севера: концепция сохранения и развития / под ред. Е.Е. Сыроечковского, А.И. Чистобаева. СПб., 1997. С. 21, 41–42; Етылин В.М. Законопроект «О северном оленеводстве» // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии: сборник статей / отв. ред. Н.И. Новикова. М.: Стратегия, 2003. С. 222–223.

³¹ См.: Закон Норвегии 2007 г. «Об оленеводстве» (параграфы 9, 10, 32); Закон Швеции 1971 г. «Об оленеводстве» (параграф 1) // Законодательство мира в сфере оленеводства: сборник / сост. С.Н. Харючи, Т.Р. Акчурин. С.43–44, 62–63, 376.

мест спаривания и отела, священных и культовых мест. Допускать при определенных обстоятельствах возможность осуществления оленеводства за пределами указанных мест (традиционных оленеводческих территорий) по специальному разрешению уполномоченного государственного органа;

– исходить из того, что земли, на которых ведется оленеводство, находятся в государственной или муниципальной собственности и передаются гражданам и оленеводческим организациям в безвозмездное пользование³². Данные земли распределяются между пользователями при участии оленеводов (их организаций) на основе установленных правил и обычаев. Они могут обретать статус территорий традиционного природопользования. Изъятие и использование земельных участков для несельскохозяйственных нужд допускается, но с учетом ясно выраженного в специальной процедуре мнения оленеводов, результатов экологических и этнологических экспертиз, с выплатой правообладателям земельных участков справедливой денежной компенсации за причиненный ущерб и при сохранении достаточной территории или предоставлении новых равноценных территорий для ведения устойчивого оленеводства;

– признать возможным использование оленеводческими хозяйствами земельных участков, расположенных на территориях соседних субъектов Российской Федерации, на основе договоров и соглашений между этими субъектами, договоров и соглашений оленеводческих хозяйств с правообладателями земельных участков³³;

– гарантировать оленеводам комплексное использование пастбищ, что подразумевает предоставление им прав в пределах данных территорий не только пасти оленей, но и без каких-либо специальных разрешений возводить необходимые сооружения – загоны, клетки и т.п., для собственных нужд свободно вести заготовку древесины, сбор дикоросов, охоту и рыбную ловлю.

Третье. Важно зафиксировать правила, обеспечивающие экологически устойчивое использование пастбищных ресурсов. Они должны отражать лучшие практики традиционного оленеводства, учитывать региональную специфику этой деятельности. К таким правилам можно было бы отнести:

³² Это, напомним, требование Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Земельный кодекс РФ (п. 13 ч. 2 ст. 39.10) ограничил право лиц, относящихся к малочисленным народам Севера, на безвозмездное пользование земельными участками только для размещения зданий и сооружений, потребность в которых у оленеводов, ведущих кочевой образ жизни, практически отсутствует. Вместе с тем даже минимальные ставки арендной платы за пользование земельными участками весьма обременительны для оленеводов (см.: Правовая коллизия может оставить оленеводов Арктики без пастбищ // <https://tass.ru/>).

³³ О некоторых подходах по урегулированию подобных отношений двух соседствующих субъектов Российской Федерации – Республики Коми и Ненецкого автономного округа – см.: Глава РК и Губернатор Ненецкого автономного округа обсудили вопросы земельных отношений в области ведения северного оленеводства // <https://komi.er.ru/activity/news/glava-rk-i-gubernator-nao-obsudili-voprosy-zemelnyh-otnoshenij-v-oblasti-vedeniya-severnogo-olenevodstva>.

– использование пастбищ только на основе предварительного проведения внутрихозяйственных землеустроительных работ, нацеленных на геоботаническое обследование оленьих пастбищ и разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства их территорий. Данные работы, как имеющие не только частное, но и публичное значение, целесообразно осуществлять при государственной финансовой поддержке;

– включение в названные проекты землеустройства положений о границах и оленеемкости пастбищ (с учетом выпаса не только домашних, но и диких оленей); сокращении маршрутов кочевания оленей; уменьшении мозаичности пастбищ, а при её наличии – проектировании проходных путей для перегона оленей; чередовании участков выпаса оленей по годам и времени во всех зонах ведения оленеводства; мерах по улучшению состояния пастбищ³⁴;

– составление пользователями пастбищ планов выпаса оленей с указанием их численности, схем миграции и графиков передвижения, сезонных пастбищ и иных специальных зон, неиспользуемых участков пастбищ, постоянных и временных сооружений, ограничений по времени и видам использования моторизованных транспортных средств. Данные планы (их можно именовать и паспортами пастбищ) позволяют лучше видеть, контролировать и оценивать сложившуюся ситуацию.

В специальном регулировании нуждаются отношения, связанные с введением норм содержания максимальной численности оленей. Этот вопрос актуален, прежде всего, для субъектов Российской Федерации с высокими показателями их поголовья³⁵. На текущий момент только в Республике Саха (Якутия) фиксируется рекомендуемая численность оленьих стад³⁶. Расширяя указанную практику, необходимо исходить из того, что:

– нормирование верхнего предела численности оленей производно от оленеемкости пастбищ, является одним из условий неистощимого их использования и сохранения экологического биоразнообразия; оно способствует в конечном счете сбережению общего количества оленей и их благополучию. При этом, однако, надо учитывать, что оленеемкость зависит от степени деградации пастбищ, обусловленной не только выпасом оленей, но и иными факторам – промышленными и климатическими;

– верхний предел численности оленей закрепляется на определенный срок, то есть их количество, которое могут содержать юридические и физические

³⁴ См.: *Лунски С.А.* Указ. соч. С. 701.

³⁵ Например, для Ямало-Ненецкого автономного округа, где численность домашних оленей почти вдвое превышает возможности кормовой базы (см.: *Гилева Л.Н.* Организация рационального использования оленьих пастбищ с применением оптимизационных моделей // Научные ведомости. Серия: Естественные науки. 2018. Т. 42. № 3. С. 437).

³⁶ См.: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 24 августа 2011 г. № 411 «Об утверждении стандартов размеров стад северных домашних оленей по природно-климатическим зонам ведения оленеводства в Республике Саха (Якутия)» // <https://docs.cntd.ru/>.

лица на соответствующей территории. В случае превышения названного предела в установленном порядке принимаются меры по сокращению поголовья оленей до максимально допустимого количества³⁷;

– сокращение численности оленьего стада до необходимого предела не нарушает право северных народов и лиц, относящихся к ним, на традиционное оленеводство (данное право не включает в себя право иметь определенное количество оленей), но при условии, что во внимание принимаются интересы оленевода (занятие оленеводством должно обеспечивать, как минимум, его жизненные потребности при соблюдении имущественных прав) и оленеводческих народов в целом (оптимизация поголовья оленей не должна угрожать их образу жизни и культуре).

Четвертое. Необходимо повышать требования для субъектов, ведущих промышленную деятельность на территории оленьих пастбищ. Дополнительно к тому, что уже сделано в этом направлении в последние годы³⁸, было бы целесообразно для лучшего совмещения традиционного и промышленного природопользования предусмотреть:

– обязательное проведение этнологической экспертизы промышленных проектов, осуществляемых на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, с целью научного исследования и обоснования влияния изменений исконной среды обитания и социально-культурной ситуации на развитие этноса. Такая устойчивая практика сложилась в Якутии на базе действующего в Республике Закона от 14 апреля 2010 г. «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»³⁹. Этот опыт вполне справед-

³⁷ О том, в каком порядке может происходить сокращение численности оленей, см. положения законов об оленеводстве Норвегии (параграф 60), Швеции (параграф 65а) и Финляндии (глава 3). Нужно признать, что данный вопрос чувствительный, вызывающий споры между оленеводами и органами государственной власти, доходящие до судебных разбирательств. Об этом свидетельствует, например, норвежский случай (см.: *Henley J. Norwegian herder ordered to put down dozens of reindeer in controversial cull* // https://www.theguardian.com/world/2017/dec/22/norway-court-clears-way-for-controversial-reindeer-slaughter?CMP=share_btn_url).

³⁸ Имеется в виду принятие таких актов, как стандарт ответственности резидентов Арктической зоны во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами, проживающими и (или) осуществляющими традиционную хозяйственную деятельность в данной зоне (утв. приказом Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики от 23 ноября 2020 г. № 181 // СПС «КонсультантПлюс») и Положение о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам, их объединениям и лицам, относящимся к данным народам, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами (утв. Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1488 // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6065).

³⁹ См.: Якутские ведомости. 2010. № 30.

ливо признается как основа для совершенствования федерального законодательства в рассматриваемой сфере⁴⁰;

– включение в лицензии, выдаваемые промышленным компаниям на ведение экономической деятельности на территориях традиционно занимаемых и используемых северными народами, обязательств не только по выплате компенсаций за нанесенный ущерб природным ресурсам, но и по проведению необходимых рекультивационных работ на нарушенных землях⁴¹ и содействию в развитии оленеводства;

– правовые гарантии участия представителей малочисленных народов Севера в принятии решений по вопросам, затрагивающим их права и интересы при освоении промышленными компаниями природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов, в том числе по согласованию с ними проектов этих компаний на всех этапах их реализации, предоставлению информации о хозяйственной деятельности и созданию условий для ее контроля, своевременному рассмотрению возникающих претензий и конфликтов.

Пятое. Важно, следуя нормам международного права, в «Климатической доктрине Российской Федерации»⁴² признать, что малочисленные народы Севера – общности, жизнедеятельность которых особо зависит от климатических изменений. Целесообразно было бы законодательно гарантировать им право на защиту от названных изменений⁴³, предусмотрев применительно к традиционному оленеводству:

– ведение на постоянной основе с привлечением оленеводов мониторинга за климатическими изменениями и их влиянием на состояние оленьих пастбищ, доступность и структуру природных ресурсов;

– информирование оленеводов о происходящих климатических изменениях, их динамике и перспективах воздействия на оленеводство;

– усиление контроля и ответственности в ситуации расширяющихся возможностей, позволяющих более интенсивно использовать северные территории – территории проживания и традиционной хозяйственной деятельности

⁴⁰ См.: *Андриченко Л.В.* Современные проблемы реализации государственной национальной политики Российской Федерации: правовой аспект // Журнал российского права. 2024. Т. 28. № 6. С. 15; *Филиппова Н.А.* Этнологическая экспертиза: форматы и перспективы институционализации в российском праве // Государство и право. 2024. № 3. С. 92–93.

⁴¹ Данные работы осуществляются в порядке, установленном Земельным кодексом РФ (ст. 12, 13, 39.8 и др.), и Правилами рекультивации и консервации земель (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

⁴² Утверждена Указом Президента РФ от 26 октября 2023 г. № 812 // СЗ РФ. 2023. № 44. Ст. 7865.

⁴³ См.: *Гладун Е.Ф.* Конституционно-правовое развитие коренных народов в меняющемся мире: опыт арктических государств: дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2024. С. 334; *Гладун Е.Ф.* Климатические права малочисленных народов в странах БРИКС // Проблемы права. 2021. № 4(83). С. 23.

малочисленных народов Севера для развития транспортных систем, недропользования и туризма;

– компенсаторные механизмы, включающие восстановление пастбищ, предоставление новых земель для выпаса оленей, финансовую поддержку в случае их гибели в результате природных катаклизмов;

– сбор, систематизацию, хранение, изучение и распространение традиционных знаний оленеводов о рациональном использовании экосистем северных земель, а также их привлечение в качестве экспертов как носителей этих знаний при принятии управленческих решений, касающихся оленеводства, установления запретов и ограничений по использованию пастбищ⁴⁴;

– разработку на федеральном и региональном уровнях государственных программ социально-экономических и природоохранных мер по адаптации северных народов, включая оленеводов, к климатическим изменениям с целью защиты их образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности.

Conclusion

Вместо заключения

В 2025 г. заканчивается срок действия Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации⁴⁵. Она провозглашает в качестве принципов устойчивого развития этих народов признание земли, других природных ресурсов и благополучия окружающей среды как основы их традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, а также рациональное использование земель и других природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов. Опираясь на указанные принципы, Концепция к первоочередным задачам, требующим разрешения, относила: установление правового режима охраны территорий традиционного природопользования, предоставление лицам из числа малочисленных народов Севера земельных участков для ведения традиционной хозяйственной деятельности, определение порядка проведения этнологической экспертизы, картирование, оценку природных ресурсов, мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности северных народов, охрану и рациональное использование пастбищ, а также завершение земельно-кадастровых работ для развития северного оленеводства. Приведенные положения во многом остаются не реализованными. Именно поэтому

⁴⁴ Об оленеводческих знаниях и их значении в контексте климатических изменений см.: *Погодаев М.А.* Указ соч. С. 275–280.

⁴⁵ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

обсуждаемый проект новой одноименной Концепции до 2036 г.⁴⁶ (она объявляется преемственной по отношению к Концепции 2009 г.) актуальными называет подобные же задачи (п. 3, 32, 36, 37).

Поставленные задачи обуславливают необходимость адекватного совершенствования земельного и природоохранного федерального законодательства. Дополнением к нему могло бы стать принятие федерального закона о северном оленеводстве⁴⁷ с включением в него выше обоснованных положений, гарантирующих с этнокультурных позиций права малочисленных народов Севера на традиционное оленеводство и земли как материальной основы для такой деятельности, рациональное использование данных земель оленеводами и иными пользователями, а также защищающих оленеводов от климатических изменений. Указанный закон позволит унифицировать региональное законодательство, в том числе в части рассматриваемых отношений.

References

Andrichenko, L.V. (2024). Current issues of the implementation of the Russian state national policy: The legal aspect. *Journal of Russian Law*, 28(6), 5–15. <https://doi.org/10.61205/s160565900030513-8>. (In Russian).

Efimov, I.P., & Kalitin, R.R. (2021). The state and problems of the development of traditional economic activity in the Arctic: Reindeer husbandry. *Arctic-2035: Current issues, problems, solutions*, 1(5), 44–47. https://doi.org/10.51823/74670_2021_1_44. (In Russian).

Filippova, N.A. (2024). Ethnological expertise: Formats and prospects of institutionalization in Russian law. *State and Law*, 3, 87–96. <https://doi.org/10.31857/s1026945224030081>. (In Russian).

Galinovskaya, E.A. (Ed.). (2019). *Legal Mechanism for Ensuring the Rational Use of Natural Resources*. Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, INFRA-M. (In Russian).

Gileva, L.N. (2018). Organization of rational use of reindeer pastures with the use of optimization models. *Scientific news. Series: Natural sciences*, 42(3), 435–445. <https://doi.org/10.18413/2075-4671-2018-42-3-435-445>. (In Russian).

⁴⁶ См.: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=151736#>.

⁴⁷ О подобных предложениях см. также: Куделькин Н.С. Правовое регулирование оленеводства // Сельское хозяйство. 2022. № 1. С. 27–36; Погодаев М.А. Указ. соч. С. 281. При этом, отметим, в общественных дискуссиях представители коренных народов порой высказывают опасения по поводу того, что федеральный закон об оленеводстве может стать чрезмерно жестким регулированием, позволит государству вмешиваться в их частную жизнь. Данные опасения необходимо учитывать при подготовке названного закона (см.: Новикова Н.И. Антропологические права (на примере законов о коренных малочисленных народов Севера) // Сибирские исторические исследования. 2024. № 4. С. 65, 67).

Gladun E., & Ahsan D. (2016). BRICS Countries' Political and Legal Participation in the Global Climate Change Agenda. *BRICS Law Journal*, 3(3), 8–42. <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2016-3-3-8-42>

Gladun, E.F. (2021). Climate rights of indigenous peoples in the BRICS countries. *Problems of Law*, 4(83), 20–25. <https://doi.org/10.14529/pro-prava210403>. (In Russian).

Gladun, E.F. (2024). *Constitutional and legal development of indigenous peoples in a changing world: experience of the Arctic states*. Diss. University of Tyumen Publishing House. (In Russian).

Jernsletten, J-L.L., & Klovov, K.B. (2002). *Sustainable reindeer herding*. Center for Sami Studies, University of Tromsø. (In Russian).

Kalitin, R.R. (2021). Current state, problems of reindeer herding and ways to solve them. *Russian Arctic*, 4(15), 28–39. <https://doi.org/10.24412/2658-4255-2021-4-28-39>. (In Russian).

Kharyuchi, S.N., & Akchurin, T.R. (Comp.). (2021). *Legislation of the world in the field of reindeer herding: collection*. Association "Reindeer Herders of the World," IPC "Express." (In Russian).

Klovov, K.B. (1997). *Traditional nature management of the peoples of the North: The concept of conservation and development*. Research Institute of Geography of Saint Petersburg State University. (In Russian).

Kudelkin, N.S. (2022). Legal regulation of reindeer herding. *Agriculture*, 1, 27–36. (In Russian).

Lipsky, S.A. (2018). The state of reindeer pastures in the Arctic zone of the Russian Federation, factors of their degradation and ways to improve the situation. *News of higher educational institutions. Geodesy and aerial photography*, 62(16), 592–702. <https://doi.org/10.30533/0536-101x-2018-62-6-695-702>. (In Russian).

Luneva, E.V. (2023). *The right to rational use of natural resources: doctrine, methodology and practice*. Diss. Kazan State University Publishing House. (In Russian).

Mikhailova, A. (2021). According to the laws of the tundra. Traditional reindeer herding is being developed in the northern regions of the country. *Agroinvestor*, October. (In Russian).

Mironov, P.E. (1974). Reindeer herding. In *Great Soviet Encyclopedia* (3rd ed.). Soviet Encyclopedia. (In Russian).

Novikova N.I. (2024). Anthropological rights (based on laws on indigenous peoples of the North). *Siberian historical research*, 4, 59–77. <https://doi.org/10.17223/2312461X/46/2>. (In Russian).

Pilyasov, A.N., & Kibenko, V.A. (2020). The phenomenon of entrepreneurship in reindeer herding in the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug: assessment of the situation, paradoxes and contradictions, choice of the future. *Arctic: ecology and economics*, 1(37), 122–137. <https://doi.org/10.25283/2223-4594-2020-1-122-137>. (In Russian).

Pogodaev, M.A. (2013). The Impact of Climate Change on the Traditional Way of Life and Traditional Economic Activities of Indigenous Peoples of the North. In V.A. Shtyrov (Ed.), *Current State and Development Paths of Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation* (pp. 273–288). Federation Council Publication. (In Russian).

Rodnina, N.V. (2022). Arctic Reindeer Herding in Yakutia in the Context of Industrial Development of the Territory: Conflict of Interest or Prospects for Cooperation. *Arctic: Ecology and Economics*, 12(1), 140–151. <https://doi.org/10.25283/2223-4594-2022-1-140-151>. (In Russian).

Yetylin, V.M. (2003). Bill “On northern reindeer herding.” In N.I. Novikova (Ed.), *The deer is always right. Research in legal anthropology: collection of articles* (pp. 222–229). Strategy. (In Russian).

Information about the author

Vladimir Kryazhkov (Moscow, Russian Federation) – Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics (20 Myasnitskaya St., Moscow, 101000, Russian Federation; e-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru).