

© Н.И. Новикова

## ЭТНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: УРОКИ РОССИИ

Рассматриваемая статья посвящена актуальной и мало обсуждаемой в отечественном научном сообществе теме. Публикация несомненно будет способствовать расширению заинтересованной аудитории, поскольку сегодня в подобных дискуссиях участвует обычно менее десяти человек, и большинство их с 1999 г. (с момента появления в законодательстве термина “этнологическая экспертиза”) или непосредственно проводят подобные исследования, или занимаются их правовой регламентацией. Автор статьи рассматривает этнологическую экспертизу (далее – ЭЭ) иначе, чем принято в большей части отечественных публикаций, и это вызывает интерес. Безусловно, необходимы новые подходы и более широкое профессиональное обсуждение. К сожалению, за рамками статьи остались как ряд публикаций по проведению ЭЭ в Республике Саха (Якутия) (Новикова 2018; Голомарева 2017), так и многие другие работы, посвященные этой теме (см., напр.: Novikova, Wilson 2017).

Моя профессиональная деятельность связана с участием в проведении и законодательном регулировании ЭЭ, и я хочу поделиться своим опытом и размышлениями, связанными с исследованием непростой жизни среди карьеров и нефтяных вышек. К сожалению, для изучения взаимодействия промышленных компаний и коренных народов одного универсального механизма никто не придумал, да и вряд ли это возможно. ЭЭ, на мой взгляд, нужно рассматривать в культурном и правовом контексте: одно дело “гуманитарное исследование” и другое – проведение оценки воздействия в соответствии с международным правом и российским законодательством. Эти и другие вопросы требуют скорейшего обсуждения научным сообществом, поэтому я приветствую предложение редакции организовать дискуссию по данной статье.

Возможно несколько подходов к изучению ЭЭ, ее организации и проведению. Я провожу исследования на Севере и в Арктике, участвую в практической деятельности по оценке воздействия и в законотворческом процессе в отношении коренных малочисленных народов; мне проще говорить об ЭЭ именно в контексте аборигенных исследований. В своей статье я хотела бы остановиться на нескольких моментах:

1. Почему традиционное природопользование и традиционный образ жизни коренных народов рассматриваются как основа для оценки воздействия.
2. Какими методами может проводиться экспертиза, и кто является ее стейкхолдерами.
3. Этика ЭЭ.

### **Коренные народы Севера как площадка для проведения этнологической экспертизы**

В общественном и научном дискурсе ЭЭ чаще всего представляется экспертным заключением о влиянии хозяйственных проектов на сохранение и развитие образа

---

Наталья Ивановна Новикова | <http://orcid.org/0000-0002-5686-1104> | [natinovikova@gmail.com](mailto:natinovikova@gmail.com) | д.и.н., ведущий научный сотрудник | Институт этнологии и антропологии РАН (Ленинский пр. 32а, Москва, 119991, Россия)

Исследование проведено при финансовой поддержке следующих организаций и грантов: Российский научный фонд, <https://doi.org/10.13039/501100006769> [проект № 15-18-00112]

жизни коренных народов. В таком качестве она рассматривается как механизм осуществления их прав на контроль над использованием природных ресурсов и учет их мнения, что гарантируется федеральным законодательством. Составной частью ЭЭ стало изучение корпоративных политик и регламентов, принятых в промышленных компаниях. Качественное ее проведение, требующее высокого профессионализма ученых, способствует росту доверия исследуемых народов к антропологам.

Конечно, мы можем называть свои любые тексты экспертизой, иногда гуманитарной экспертизой, но следует помнить, что подобного рода исследования предполагают практические рекомендации, поэтому всегда должен быть кто-то, кто обладает волей и возможностью принять соответствующие сделанным выводам решения. Поэтому не стоит удивляться, что из прагматических соображений этнологические экспертизы стали проводиться в первую очередь в отношении коренных малочисленных народов, т.к. их положение регламентируется специальным законодательством. Этнологическая экспертиза как пример прикладного исследования с наибольшей яркостью подтверждает, что экспертом антрополога делает заказчик.

На мой взгляд, определение этнологической экспертизы, данное в законе “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (ФЗ от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ) является рамочным, требуется его совершенствование, но не отмена. В отношении ЭЭ важны международные стандарты, которые определяют ее содержание и в России. Таких актов много, но основные методологические основания содержатся в “Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека” и “Декларации ООН о правах коренных народов”. Кроме того, есть и другие международные нормы, в которых права коренных народов рассматриваются через призму политик промышленных компаний. Могу согласиться с автором обсуждаемой статьи, что в нашей антропологической литературе мало внимания уделяется изучению бизнеса в целом и, в обозначенном нами контексте, добывающих компаний в частности.

Почему ЭЭ в отношении коренных малочисленных народов Севера вызывает столько вопросов, хотя она является одним из видов оценок воздействия?

Я думаю, не нужно абсолютизировать опыт ЭЭ по коренным народам. Это не единственное поле для подобных работ, просто эти народы имеют в Российской Федерации особый статус и часто более активны, чем остальные. ЭЭ проводится по более широкому кругу вопросов. Например, за небольшой срок своей деятельности (за 10 лет) ООО “Этноконсалтинг” провел экспертизы международных и российских правовых документов, этнических и гражданских оснований формирования российской нации, положения российских немцев, казаков, народов Севера, избирательных кампаний, деятельности правоохранительных органов, защиты прав народов Кавказа и т.п.; в отношении народов Севера выполненные работы касались выделения им территорий традиционного природопользования, влияния промышленных проектов, СМИ. А ведь “Этноконсалтинг” лишь одна из организаций, проводящих ЭЭ.

Предлагаю оставить в стороне вопрос о том, почему изучаются именно коренные народы Севера, тем более что я уже неоднократно об этом писала (Новикова 2008, 2014 и др.), а рассмотреть процессы проведения и регулирования ЭЭ в динамике. Отмечу лишь, что не вижу причин отказываться от исследований и работы над соответствующим законом по коренным народам лишь потому, что он касается определенной группы граждан. Такой подход вовсе не исключает создания других законов, которые, однако, должны учитывать уже принятые нормы международного права и российского законодательства.

Трудности законодательного процесса связаны с разными обстоятельствами: сторонников такого акта немного, а в Федеральном законодательном собрании

и в правительстве их почти нет; сотрудники промышленных компаний видят в нем преграду для деятельности на территориях, где проживают коренные народы. Не сложилась и команда единомышленников в научном сообществе. Ниже я остановлюсь подробнее на шагах по привлечению бизнеса к решению проблем воздействия. Здесь лишь отмечу, что у меня была возможность наблюдать за процессом разработки Федерального закона “Об экологической экспертизе” 1995 г. Его создателями выступили политики, активисты, крупные российские ученые, в т.ч. и из РАН. Объединив усилия, они смогли сформулировать важнейшие, действенные практические подходы, и не их вина, что сегодня этот закон стал гораздо менее эффективным. Почему это пока не удалось сделать нашему профессиональному цеху? Как мне представляется, научное этнологическое сообщество оказалось не готово к работе над законопроектом об ЭЭ: слишком мало опыта, еще меньше теоретического осмысления и желания проводить такие исследования не ради денег, а для получения серьезных научных результатов. Даже сотрудникам Института этнологии и антропологии (ИЭА) не удалось выработать общие подходы. В 2014 г. отделом Севера и Сибири ИЭА РАН был подготовлен отзыв на законопроект по оценке воздействия (отзыв был утвержден решением ученого совета, которое в дальнейшем игнорировалось без широких дискуссий) и предложено следующее определение:

Этнологическая экспертиза – прикладное научное исследование, проводимое специалистами в области этнологии и социально-культурной антропологии в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов с целью определения возможных воздействий и связанных с ними этнокультурных и социально-экономических последствий намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности (Протокол 2014).

Возможно, это определение не оптимально, но в нем содержатся ключевые идеи процесса: ЭЭ должна проводиться специалистами; должна определять последствия “посторонней”, не характерной для малочисленных народов деятельности. Сегодня благодаря исследованиям в Республике Саха (Якутия) появился новый опыт, который свидетельствует как о целесообразности включения в группу находящихся “под воздействием” и местного населения, так и о необходимости более четких правовых решений по итогам проведения ЭЭ.

В работе над законом мы столкнулись и с юридическими сложностями, которые обсуждались специалистами (см., напр.: *Якель* 2013), и с антропологическими; в данной статье целесообразно рассмотреть именно эти аспекты. На мой взгляд, ЭЭ должна строиться на полевых этнографических материалах. Напомню предложенную мной для экспертиз, проводимых “Этноконсалтингом”, программу сбора данных:

1. Анализ нормативно-правовой базы проведения этнологической экспертизы;
2. Анализ традиционного образа жизни малочисленных народов, зафиксированного до осуществления намечаемой деятельности, в зоне реализации и в зоне прямого и косвенного воздействия проекта;
3. Выявление сообществ коренных малочисленных народов Севера и местных жителей, общин и иных объединений, интересы которых могут быть затронуты при реализации проекта;
4. Сбор данных и проведение анализа социально-демографических показателей коренных малочисленных народов Севера и местных жителей в зоне реализации проекта;
5. Обследование систем жизнеобеспечения коренных малочисленных народов Севера в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;

6. Оценка социальной ситуации в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
7. Оценка состояния традиционной культуры в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
8. Определение и обследование наиболее уязвимых локальных этнокультурных групп и территорий в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
9. Определение и оценка возможных изменений в традиционном образе жизни малочисленных народов и местного населения при планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
10. Анализ политики промышленной компании;
11. Общий прогноз развития этнодемографической, этнососиальной и этнокультурной ситуации (с учетом ее исходных данных) при реализации проекта;
12. Разработка мер по предотвращению и/или снижению возможного негативного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов (Новикова 2018: 130).

Наши экспертизы проводились в рамках антрополого-юридического исследования, по их результатам были подготовлены рекомендации. В таком междисциплинарном подходе особенно необходима унификация терминологии правовых актов и заключений ЭЭ, именно поэтому мы используем понятия “традиционное природопользование”, “традиционный образ жизни” и т.п. Специалисты при проведении исследований должны опираться на правовые документы, через призму которых изучаются практики людей. В ходе экспертизы определяется соблюдаются ли нет права и законные интересы коренных народов, а также возможное воздействие на них и последствия такого воздействия. На основании анализа полученных данных эксперты или накладывают вето на выполнение проекта, или предлагают меры по минимизации отрицательных последствий, составляют планы и рекомендации для дальнейшей деятельности компаний.

Значительный процент проводимых ЭЭ касается оленеводческих народов (совместить на одной территории интересы кочевников и недропользователей наиболее сложно, конфликт в этом случае очевиден), но это, конечно, не значит, что интересы других общностей не должны быть защищены. Именно такими обстоятельствами была вызвана проведенная в 2006 г. ЭЭ “Плана содействия коренным народам Севера Сахалина”, когда компания “Сахалин Энерджи” первоначально сконцентрировала свое внимание на группе оленеводов, не учитывая зависимость от возможных последствий промышленной деятельности всего коренного населения острова (Тишков и др. 2008). Опыт показывает, что наличие международных норм и специального законодательства облегчает задачи ЭЭ в отношении коренных народов. Так, уже много лет не удается урегулировать конфликтную ситуацию с кооперативом дачников на Сахалине (Novikova, Wilson 2013; Отчет об устойчивом развитии 2017: 162–163), но вот в отношении коренных народов достигнут безусловный прогресс.

Нужно учитывать, что при всей стандартизации, правовом регулировании любая ЭЭ уникальна, не случайно в Республике Саха (Якутия) по каждой из них принимается постановление регионального правительства. В Якутии существует целая цепочка экспертных групп при принятии решений. Это не раз и навсегда утвержденная процедура; политики, активисты и ученые постоянно ее совершенствуют. Как показывает практика, необходимо очень строго подходить к знаниям и опыту специалистов, проводящих такого рода исследования. Считаю, что в федеральном законе, если он будет принят, требования к экспертам должны быть четко определены в части их профессиональной квалификации и опыта. Пока этого нет, особенно цен-

на поддержка экспертного сообщества. Мы решали эту проблему через обсуждение всех заключений “Этноконсалтинга” на ученом совете ИЭА РАН. Любая экспертиза всегда ограничена во времени, она должна проводиться узкими специалистами, опыт которых подтвержден учеными степенями, признанными публикациями, длительными, предшествующими экспертизе полевыми исследованиями.

### **Важность широкого поля — определение стейкхолдеров**

Согласно “теории заинтересованных сторон” — рассматривающей в качестве единицы анализа отношения между бизнесом и группами или лицами, которые могут получить выгоду, влияя на бизнес или пострадать от него, — для проведения ЭЭ особо важно определение стейкхолдеров (*Phillips 2003; Miles 2012; Новикова, Уилсон 2015*). Уже сам процесс их выявления требует специальных знаний и времени. К сожалению, как отмечалось выше, промышленные компании и их политики в России — малоизученное поле. Немного и подобных исследований органов власти, депутатов и чиновников, которые в значительной степени определяют природопользование и социальную политику в регионах ЭЭ. У антропологов почему-то существует или предубеждение, или боязнь таких работ. Иногда исследователи ограничиваются данными из Интернета. На мой взгляд, все стейкхолдеры должны изучаться одинаковыми методами и по единой программе. Только в этом случае могут быть получены адекватные и сравнимые данные, которые послужат основанием для заключения ЭЭ. Изучаемые этнические общности анализируются как стратифицированные общества с различными хозяйственными и культурными практиками, в которых антрополог подчеркивает равное значение символических и утилитарных составляющих человеческих отношений. Промышленные компании исследуются в первую очередь через их политики и регламенты, но нельзя пренебрегать и интервью с работниками, т.к. жизнь всегда оказывается богаче и разнообразнее нормативного регулирования. Люди взаимодействуют между собой на основе общих интересов, и задача антрополога максимально глубоко и полно выявить эти интересы; только тогда получится диалог, к которому и стремятся исполнители ЭЭ. Перед исследователем стоит сложная задача: предоставить право голоса всем участникам анализируемых отношений, на основе этого дать научную интерпретацию ситуации (*Гири 2004*) и далее — предложить альтернативные пути решения проблем. В современных условиях политики компаний меняются, все большее значение приобретает осознание необходимости экологической и социальной ответственности. ЭЭ может привлечь внимание к наиболее сложным, острым вопросам, с которыми сталкиваются коренные народы и местное население при планируемом или осуществляемом промышленном освоении.

### **Этика и будущее этнологических экспертиз**

И, наконец, хочется обратиться к этическим вопросам проведения ЭЭ. Камнем преткновения при выполнении государственных ЭЭ становится вопрос компенсаций. Он оказался центральным и в Республике Саха (Якутия). Отметим ряд обозначенных практикой проблем проведения здесь ЭЭ: исследования рассматриваются как основание для расчета ущерба; компании почти не обращают внимания на рекомендации экспертов в социальной сфере; создатели республиканского закона и ответственные за проведение ЭЭ чиновники иногда болезненно воспринимают критику ее практического осуществления. Конечно, закон об ЭЭ в республике — действительно очень важный правовой акт, благодаря которому люди стали полу-

чать реальные деньги от компаний. Однако попытки привлечь внимание чиновников к неоднозначному опыту ХМАО, где такие выплаты проводятся уже много лет и без ЭЭ, к необходимости большего внимания к Планам содействия, другим программам – пока не вызывают в Якутии большого интереса. На мой взгляд, в этом случае не хватает профессионального подхода, широкого кругозора при выполнении ЭЭ; антропологи не всегда принимают участие в таких работах. Республиканский закон эти вопросы не регламентирует. Даже если будет принят федеральный закон, вряд ли он существенно изменит ситуацию. Мне кажется, что очень важны широкие публичные обсуждения, публикации и рецензирование ЭЭ; необходимо уделять внимание и формированию общественного академического мнения, и профессиональной университетской подготовке будущих экспертов.

В результате анализа практического опыта проведения ЭЭ можно сказать, что необходим и федеральный закон об этнологической экспертизе, и определение четких критериев и правовых механизмов исследования предварительного, осознанного и свободного согласия коренных народов на принятие решений, включая и возможность наложения вето на осуществление промышленной деятельности. ЭЭ без обязательных правовых последствий по ее итогам может привести к отмиранию этого института, что будет иметь самые негативные последствия, причем не только для “населения под воздействием”, но и для промышленных компаний. Важно подчеркнуть, что в случае положительного заключения ЭЭ бизнес получает конкретные рекомендации для устойчивой бесконфликтной деятельности. Из-за ограниченных рамок дискуссии приведу лишь один пример действенности ЭЭ. В 2014–2016 гг. я принимала участие в международном проекте “Коренные народы и добывающая промышленность в Арктике: оценка этических рекомендаций” и в полевых исследованиях в Каутокейно (Финмарк, Норвегия). В Каутокейно произошло уникальное событие: местное сообщество отказало шведской горнодобывающей компании в проведении работ. Этот интересный для антрополога случай, кроме всего прочего, показал недоверие коренного населения к оценкам воздействия (т.е. фактически к ЭЭ), осуществленным компанией, а также ее неспособность провести предварительный адекватный научный анализ ситуации, для того чтобы получить согласие местного населения.

© А.Н. Слепцов

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭТНОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

В связи с промышленным освоением Арктики вопросы совершенствования российского законодательства в сфере регулирования отношений органов власти, бизнеса и малочисленных народов Севера сегодня актуальны как никогда.

---

Анатолий Николаевич Слепцов | <https://orcid.org/0000-0002-6207-1301> | [Uyandi@mail.ru](mailto:Uyandi@mail.ru) | к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой юридического факультета | Северо-Восточный федеральный университет (ул. Белинского 58, Якутск, 677000, Республика Саха (Якутия), Россия)

Исследование проведено при финансовой поддержке следующих организаций и грантов: РГНФ, <https://doi.org/10.13039/100009094> [проект № 17-02-00214а]