

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 | 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]

Конституция России (ст. 69) гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными международными принципами и нормами. В законе РФ “О недрах” “защита интересов малочисленных народов”, а также “разрешение споров по вопросам пользования недрами и земельными участками” — прерогатива регионов (Закон 1992. Ст. 4. П. 10), хотя по Конституции РФ “защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей” отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (Конституция РФ. Ст. 72. П. “м”).

В Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” закреплено правовое понятие этнологической экспертизы: “...научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса” (ФЗ 1999. Ст. 1. П. 6). Однако дальнейшего развития в федеральном законодательстве этнологическая экспертиза не получила.

Тем не менее вопросы компенсации ущерба относятся к конституционным гарантиям граждан и в полной мере урегулированы в гражданском праве: лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков (ГК РФ. Ст. 15). Согласно Налоговому кодексу РФ: “К расходам на освоение природных ресурсов относятся компенсации, предусмотренные договорами (соглашениями)... с родовыми, семейными общинами коренных малочисленных народов...” (НК РФ. Ч. II. Гл. 25. Ст. 261. П. 1), т.е. промышленные компании могут вычесть расходы, указанные выше, из доходов при расчете налога на прибыль.

Из-за противоречий и пробелов в федеральном законодательстве отношения органов власти, бизнеса и малочисленных народов на практике во многом основаны на ст. 5 Гражданского кодекса РФ, на обычае делового оборота, который опирается на советский исторический опыт, традиции добрососедства и шефства двух противоположных типов хозяйствования в Арктике — промышленных компаний и оленеводческих хозяйств. Таким образом, в процессе законотворчества и практики в арктических регионах России созданы основы взаимоотношений органов власти, бизнеса и коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС). Сегодня оленеводческие народы сохранили родной язык и самобытную культуру, имеют в пользовании родовые земельные участки, в аренде — охотничьи и рыболовные угодья, владеют имуществом. Кочевое оленеводство (а в Якутии 170 тыс. домашних оленей) — мировое достояние, бесценный опыт и пример гармонии человека и природы Арктики.

По состоянию на 9 января 2017 г. в распределенном фонде Якутии находилось 474 участка недр, лицензии на которые имели 155 крупных компаний-недропользователей, в т.ч. “Газпром”, “Роснефть”, “Сургутнефтегаз”.

Цели и задачи этнологической экспертизы в Якутии

Закон Республики Саха (Якутия) “Об этнологической экспертизе” был принят 14 апреля 2010 г. (Закон 2010). Пользуясь случаем изложу цели и задачи этого правового акта. При его разработке мы (коллектив авторов), во-первых, стремились учесть интересы всех сторон: государства, бизнеса, малочисленных народов Севера, а во-вторых, перевести общественные отношения (отношения всех заинтересованных групп) из области публичного (административного) права в область частного права, где действует принцип равноправия сторон, где есть возможность использовать как обычаи делового оборота, так и положения корпоративной социальной ответственности.

В правовом акте закреплено, что этнологическая экспертиза проводится на территории Якутии в местах традиционного проживания и традиционной хозяйствен-

ной деятельности малочисленных народов Севера (см.: Распоряжение № 631-р) в обязательном порядке до принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Таким образом, проведение экспертизы является не просто рекомендацией, но обязательным условием для получения лицензии на хозяйственную деятельность.

Одновременно с принятием этого закона началась апробация новой методики исчисления убытков, утвержденной Минрегионом в 2009 г.; был разработан механизм реализации самого правового акта. Так, Постановлением Правительства Якутии были утверждены “Положение о порядке организации и проведения этнологической экспертизы”, “Положение об Экспертной комиссии при Правительстве Республики Саха (Якутия)”, определен уполномоченный орган Правительства Якутии в области государственной этнологической экспертизы (Постановление № 428). Было установлено, что инициатором проведения этнологической экспертизы должен выступать заказчик – юридическое лицо, которое планирует осуществлять хозяйственную или иную деятельность. Для проведения этнологической экспертизы уполномоченным органом правительства должен объявляться конкурс, в котором могут участвовать научные учреждения РАН и университеты. Отметим, что для исключения коррупционного фактора компания-заказчик экспертизы направляет финансовые средства на ее проведение в республиканский бюджет.

Предметом научного исследования при проведении этнологической экспертизы являются возможные сценарии положительного и негативного развития КМНС при реализации промышленного проекта. Одним из основных мероприятий экспертизы должна быть комплексная оценка возможных экономических убытков народов Севера. В первую очередь речь идет об оленеводстве, от которого напрямую зависит сохранение и родных языков, и культуры, фактически – судьба малочисленных народов Арктики (нет оленя, нет аборигена). В завершение экспертизы должны быть разработаны рекомендации по минимизации влияния проекта на социально-культурную ситуацию национального муниципального образования.

Экспертная комиссия на основании выводов исследования готовит заключение этнологической экспертизы (оно может быть как положительным, так и отрицательным), которое утверждается Правительством Якутии, а следовательно, приобретает силу закона, обязательного для исполнения на территории региона. Уполномоченный орган правительства в области этнологической экспертизы обязан проводить постоянный мониторинг выполнения рекомендаций комиссии.

Результаты экспертизы

За семь лет правоприменительной практики проведено 11 экспертиз по 48 общинам народов Севера, общая сумма возможных убытков КМНС на 2017 г. достигла 337 996 919 руб., выплаты общинам составили 64 992 169 руб. (см.: Материалы 2017). За это время не было ни одного факта судебного разбирательства по полученным результатам и оценке убытков. Участники этнологической экспертизы (эксперты, представители органов власти, бизнеса и общин КМНС) проблемные вопросы решают на специальных общественных площадках при уполномоченном органе власти, достигают консенсуса на основе диалога. Механизм экспертизы постоянно совершенствуется, устраняются пробелы научного и методического обеспечения.

Сегодня в рамках этнологической экспертизы проводятся комплексные междисциплинарные исследования по оценке состояния этнокультурной среды (языка, культуры, традиций) малочисленных народов и социологические опросы в национальных наслгах и общинах. Получены новые знания и материалы по реальному

социально-экономическому положению народов Севера Якутии, что чрезвычайно важно в отсутствие по этим вопросам государственной статистики. Представители общественных организаций КМНС и главы общин активно участвуют во всех этапах экспертизы; в соответствии с ее требованиями были оформлены правоустанавливающие документы на земельные участки и имущество, приведена в порядок финансовая и налоговая отчетность в кочевых общинах. От экспертизы к экспертизе оценка будущего социального воздействия бизнеса становится качественнее, растут требования к работе экспертов; в результате стало меньше возвратов документации на доработку.

Существующие противоречия и пробелы в федеральном законодательстве позволяют промышленным компаниям игнорировать убытки кочевых хозяйств, но, к их чести, они этим не пользуются, а пытаются строить свои отношения с другими заинтересованными сторонами на основе соглашений о сотрудничестве, разработанных с учетом результатов и рекомендаций этнологических экспертиз, и обычаев делового оборота и корпоративной социальной ответственности.

Перспективы

Для сохранения и развития отношений органов власти, бизнеса и КМНС в Якутии необходим, с нашей точки зрения, постоянный мониторинг реализуемых соглашений между компаниями и оленеводческими хозяйствами, между компаниями и национальными муниципальными образованиями. Важен и мониторинг (со стороны государства и научного сообщества) воздействия бизнеса на социально-экономическое положение коренных малочисленных народов Севера, для чего требуется создание системы соответствующих показателей.

Кроме того, необходима разработка отечественной методики оценки социального воздействия бизнеса на основе мирового и отечественного опыта проведения этнологических экспертиз в арктических регионах.

* * *

Как показывает правоприменительная практика в Якутии и других северных территориях России, правовое понятие этнологической экспертизы, закрепленное в федеральном законе, не отражает в полной мере содержания сложившихся общественных отношений органов власти, бизнеса и малочисленных народов Севера Российской Федерации. На наш взгляд, при разработке проекта нового федерального закона целесообразно скорректировать это понятие. Исходя из мирового и отечественного опыта оно может быть сформулировано следующим образом: “Оценка социального воздействия бизнеса на коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”. В основе предлагаемого определения – содержание и правоприменительная практика Закона Республики Саха (Якутия) “Об этнологической экспертизе” и “Программы социального развития и поддержки традиционной экономической деятельности аборигенов Сахалина”, разработанных с учетом культурных особенностей и требований устойчивого развития.