

## **Этнологическая экспертиза в Якутии: региональный опыт правового регулирования и правоприменительной практики**

Sleptsov Anatoly Nikolaevich

**Аннотация:** *в статье анализируются особенности формирования российского законодательства о коренных малочисленных народах Севера на региональном уровне. Опыт правового регулирования государственной этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия).*

**Ключевые слова:** *российское законодательство, коренные малочисленные народы Севера, государственная этнологическая экспертиза, совершенствование "аборигенного" законодательства и правоприменительной практики.*

### **Введение**

Развитие коренных народов в разных регионах планеты превратилось в глобальную проблему. Фундаментальность ее состоит в том, что давление доминирующей культуры индустриального и постиндустриального общества оставляет все меньше возможностей для сохранения их традиционного образа жизни, материальных основ этнической культуры и самих народов как своеобразных этнических общностей [1]. При этом коренные народы не могут рассчитывать на справедливую с их точки зрения компенсацию ущерба, так как правовые системы государств, при расчете выплаты ущерба не учитывают специфику традиционного образа жизни аборигенов.

В 1999 г. в России был принят Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", в статье 1 этого было дано следующее определение: "коренные малочисленные народы Российской Федерации - народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями"[2].

В 2000 году Правительством Российской Федерации был утвержден Единый перечень коренных малочисленных народов, куда было включено 45 народов - численность каждого народа не превышает 50 тысяч человек, из них 40 народов

проживают на Севере и ведут кочевой образ жизни, их называют народами Севера [3].

В общественном сознании России в силу объективных причин, народы Севера пока не рассматриваются в качестве равноправных субъектов права. Хотя, необходимость внимания к правам народов Севера диктуется соответствующими положениями Конституции России и историческим опытом государственного развития.

Конституция России гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами (ст.69), в том числе защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни (п. «м» ч.1 ст.72).

Конституция России, отнеся к совместному ведению федеральных и региональных органов государственной власти защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ч.1 ст.72), создала предпосылки для участия субъектов Федерации в регулировании отношений, связанных с малочисленными народами Севера [4].

В связи с промышленным освоением российской Арктики вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов Севера, справедливого расчета и выплаты компенсаций ущерба нанесенного корпорациями народам Севера становятся актуальной проблемой.

Первый в мире опыт Якутии по организации и проведению государственной этнологической экспертизы показывает, что народы Севера могут стать равноправными партнерами промышленных компаний при активном участии независимой стороны - органов государственной власти и научного сообщества. При этом они могут рассчитывать на учет их интересов при промышленном освоении территорий и на справедливую компенсацию ущерба.

## **Литературный обзор**

Идея проведения этнологической экспертизы для России имеет исторические корни. Так, ещё во времена Российской империи, затем и в Советские годы существовала практика, когда исследователи Сибири и Арктики составляли докладные записки для органов власти. Эти документы освещали проблемы социально-культурного и экономического развития народов Севера и давали рекомендации по их решению.

В настоящее время часть, этих документов опубликована в специальных сборниках Этнологическая экспертиза: Народы Севера России. 1956–1958 годы. – М., 2004. – 370 с.; Этнологическая экспертиза: Народы Севера России. 1959–1962 годы // Под ред. З.П. Соколовой, Е.А. Пивневой. – М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2005. – 411 с.; Этнологическая экспертиза: Народы Севера России. 1963–1980 годы // Под ред. З.П. Соколовой, Е.А. Пивневой. – М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2006. – 380 с.; Этнологическая экспертиза: Народы Севера России. 1985–1994 годы // Под ред. З.П. Соколовой, Е.А. Пивневой. – М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2007. 316 с.

По заказу органов государственной власти изучением отдельных проблем народов Севера занимаются многие научные институты, вопросами этнологической экспертизы наиболее плотно занимается Институт антропологии и этнографии Российской академии наук.

В науке этнологическая экспертиза рассматривается как поле пересечения историко-культурных, археологических, этнологических и юридико-антропологических исследований [5].

## **Этнологическая экспертиза**

Понятие «этнологическая экспертиза» дано в статье 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 года, №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» как научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса. При отмечаемых многими специалистами недостатках этого определения она стала уже элементом общественного правосознания народов Севера [6].

Однако до настоящего времени на федеральном уровне не принят правовой акт об этнологической экспертизе.

Субъекты Российской Федерации - Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), где реализуются масштабные промышленные проекты на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности народов Севера, вынуждены принимать региональные правовые акты об этнологической экспертизе, восполняя тем самым пробелы федерального законодательства.

Анализируя сложившуюся небогатую практику проведения этнологической экспертизы в субъектах Российской Федерации, можно условно выделить четыре основных варианта проведения этнологической экспертизы:

- общественная этнологическая экспертиза (Ямало-Ненецкий АО) [7];
- этнологическая экспертиза как часть государственной экологической экспертизы (Ямало-Ненецкий АО, Сахалинская область) [8];
- этнологическая экспертиза как часть государственной историко-культурной экспертизы (Урало-Сибирский регион) [9];
- государственная этнологическая экспертиза (Республика Саха (Якутия)).

Из анализа практики проведения общественной этнологической экспертизы в Ямало-Ненецкий автономном округе, виден существенный недостаток общественной этнологической экспертизы, его результаты не имеют юридической силы и не обязательны для исполнения.

А при проведении этнологической экспертизы как части экологической или историко-культурной государственной экспертизы в Ямало-Ненецком автономном округе и Сахалинской области, стало понятно, что в этом случае невозможно качественно и полно провести этнологическую экспертизу. Кроме того, в любом из совмещённых вариантов экспертизы неизбежны сложности с включением раздела тематически «чужеродной» информации [10].

Исходя из рассматриваемого в данной статье опыта законотворческой деятельности и правоприменительной практики Якутии можно утверждать, что государственная этнологическая экспертиза, безусловно, является наиболее эффективным в плане качественного исследования: этнологические, социологические, экономические и правовые документы, а также материалы оценки ущерба традиционных видов хозяйствования, становятся основой заключения экспертизы, а не являются частью отчета иного исследования.

И главное, заключение и рекомендации государственной этнологической экспертизы имеют юридическую силу и обязательны для исполнения.

## ***Государственная этнологическая экспертиза: региональный опыт правового регулирования и правоприменительной практики***

Для меня как автора регионального Закона Якутии «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности народов Севера Республики Саха (Якутия)» № 3 № 537-IV, при разработке правового акта главными вопросами были - кто может быть заказчиком, инициатором проведения этнологической экспертизы и на какие финансовые средства должна проводиться, из государственного бюджета или из средств заказчика? Статус этнологической экспертизы - общественная или государственная? Степень участия в научном исследовании представителей народов Севера? Должна ли проводиться этнологическая экспертиза в обязательном порядке? Каковы правовые основания проведения этнологической экспертизы? Что является объектом и предметом экспертизы? Как обеспечить безусловное исполнение рекомендаций экспертизы? Как обеспечить последующий контроль и мониторинг реализации проекта?

В результате анализа опыта проведения этнологической экспертизы в России, а также сложного этапа согласования законопроекта в органах государственной власти, а также с промышленными компаниями, я пришел к твердому убеждению, что этнологическая экспертиза должна быть государственной и должна проводиться на территории Якутии в обязательном порядке до принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

После бурного обсуждения в парламенте Якутии, в котором приняли активное участие представители промышленных компаний, осуществляющих хозяйственную деятельность в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности народов Севера, представители районных и национальных муниципальных образований и кочевых родовых общин малочисленных народов Севера, как результат общественного компромисса, 14 апреля 2010 года был принят региональный Закон Якутии «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности народов Севера Республики Саха (Якутия)» № 3 № 537-IV [11].

В Законе были закреплены нормы о том что, государственная этнологическая экспертиза проводится на территории Якутии в обязательном порядке до принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Объектами государственной этнологической экспертизы Республики Саха (Якутия) определены:

- 1) нормативные правовые акты, материалы и другая документация по осуществлению намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- 2) малочисленные народы, находящиеся в зоне влияния намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- 3) исконная среда обитания малочисленных народов;
- 4) социально-культурная ситуация в зоне влияния намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Таким образом, для проведения государственной этнологической экспертизы запрашивается весь объем документации, касающийся конкретного Проекта промышленного освоения территории проживания и хозяйственной деятельности народов Севера, проводится анализ этих документов, а также осуществляется научное и экспертное исследование демографического, этнокультурного, социально-экономического положения коренного населения, оцениваются возможные результаты реализации Проекта.

Предметом научного исследования являются возможные сценарии положительного и негативного развития аборигенов Севера во время, после и вследствие реализации Проекта.

Инициатором проведения этнологической экспертизы определен заказчик. Заказчик это юридическое лицо, которое планирует осуществлять хозяйственную или иную деятельность в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Заказчик этнологической экспертизы обращается в Правительство Якутии с просьбой проведения этнологической экспертизы и финансирует ее проведение, на основе сметы подготовленной уполномоченным органом Правительства Республики Саха (Якутия) в области этнологической экспертизы.

Уполномоченным органом Правительства Республики Саха (Якутия) в области этнологической экспертизы определен Департамент по делам народов Республики Саха (Якутия).

Согласно Закона, малочисленные народы и их объединения имеют право делегировать представителей в экспертную комиссию этнологической экспертизы, а также участвовать в проведении этнологической экспертизы при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Одним из основных мероприятий этнологической экспертизы является комплексная оценка ущерба по всем видам традиционного природопользования (экономике) народов Севера.

При выполнении этнологической экспертизы особое внимание должно уделяться традиционным знаниям народов Севера, а также максимальному учету их мнения.

Результаты этнологической экспертизы, должны быть доведены до заинтересованных сторон, и в первую очередь представителям народов Севера. После такого ознакомления составляется акт, который регистрируется местной администрацией. Споры о размерах и порядке возмещения убытков и потерь должны разрешаться согласительной комиссией или судом.

Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) утверждено Положение о порядке организации и проведения этнологической экспертизы, Положение об Экспертной комиссии этнологической экспертизы при Правительстве Республики Саха (Якутия) далее «Экспертная комиссия».

Экспертная комиссия на основании сводных материалов научного исследования и заключений экспертов готовит заключение этнологической экспертизы, оно может быть положительным или отрицательным.

Положительное заключение, должно содержать выводы:

- о соответствии намечаемой (осуществляемой) деятельности требованиям, установленным нормативными актами Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) о гарантиях прав коренных малочисленных народов;

- о допустимости намечаемого или осуществляемого воздействия на территорию в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера;

- о возможности реализации Проекта.

Отрицательное заключение, может содержать выводы двух видов:

- о необходимости доработки предоставленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией;

- о недопустимости реализации Проекта.

Заключение экспертной комиссии представляется Правительству Якутии и после утверждения приобретает силу нормативного правового акта, обязательного для исполнения.

В 2011 году по заявке промышленных компаний ОАО «Якутуголь», ОАО «Тимир» проведены две государственные этнологические экспертизы: «Строительство подъездного железнодорожного пути к Эльгинскому месторождению углей от станции Улак до станции Эльга» в Нерюнгринском районе и «Строительство железнодорожной линии Хани – Тарыннахский ГОК» в Олекминском районе [12].

Первые результаты государственной этнологической экспертизы в Нерюнгринском и Олекминском районах Якутии в целом удовлетворили как промышленные компании, так и объединения народов Севера. Это был успех регионального законодательства, так как до этого момента народы Севера могли получить скромные компенсации, только при условии доброй воли руководства корпораций.

При этом, опыт проведения экспертизы показала необходимость проведения научно-исследовательских работ по разработке инструктивно-методических документов по исчислению размера убытков с расчетом региональных нормативных показателей.

В феврале 2013 года в Правительство Республики Саха (Якутия) обратилось руководство федеральной компании ОАО «Русгидро» с заявлением о проведении государственной этнологической экспертизы проектной документации по строительству Канкунской гидроэлектростанции в соответствии с требованиями регионального Закона.

27 марта 2013 года состоялось первое заседание экспертной комиссии этнологической экспертизы при Правительстве Республики Саха (Якутия), в котором были обсуждены вопросы проведения государственной этнологической экспертизы. Необходимо сказать, что на стадии формирования состава экспертной комиссии этнологической экспертизы, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Якутии официально делегировала своих представителей в состав экспертной комиссии.

Кроме того, представители Союза кочевых родовых общин Якутии и Ассоциации народов Севера активно участвовали в проведении оценки влияния на этнологическую среду, в основном путем предоставления экономических, социальных и историко-культурных сведений о народах Севера проживающих на данных территориях и ведущих кочевой образ жизни.

Эксперты высказали общее мнение о том, что специалистами компании, проводившим оценку воздействия на этнологическую среду, не представлены заключения о развитии этнодемографической, этносоциальной и этнокультурной ситуации при реализации проекта, отсутствует оценка возможных изменений и нарушений в традиционном образе жизни коренного населения.

В оценке размера убытков, причиненных малочисленным народам отсутствуют расчеты убытков по территориям косвенного воздействия. Представленный график выплаты компенсационных платежей за убытки эксперты посчитали значительно заниженным.

В итоге обсуждения члены экспертной комиссии этнологической экспертизы приняли предварительное решение о возвращении заказчику представленных материалов и проведении полной оценки воздействия на этнологическую среду при строительстве Канкунской гидроэлектростанции для оперативного устранения замечаний экспертов.

В мае 2012 года Экспертная комиссия этнологической экспертизы дала положительное заключение на материалы «Оценки воздействия на этнологическую среду (ОВЭС) в составе проектной документации на строительство Канкунской гидроэлектростанции на р. Тимптон» в котором замечания экспертов были учтены и устранены.

В 2013 году также успешно была проведена государственная этнологическая экспертиза проектной документации на строительство двух одноцепных линий электропередач в Аланском и Олекминском районах Якутии.

А в 2014 году была проведена государственная этнологическая экспертиза материалов и документации проекта «Комплексные геолого-геофизические работы в области сочленения Лено-Тунгусской нефтегазоносной провинции и Лаптевской потенциально нефтегазоносной области в Булунском районе Якутии.

## **Заключение**

Необходимо различать два разных понятия «Государственная этнологическая экспертиза» и «оценка воздействия на этнологическую среду», которые реализуются в процессе проведения государственной этнологической экспертизы.

Государственная этнологическая экспертиза - это инструмент органа государственной власти, результаты которого имеют правовые последствия в форме разрешения либо запрещения того или иного планируемого Проекта хозяйственной деятельности. При котором исследуются материалы Оценки воздействия на этнологическую среду представленные Заказчиком - промышленной компанией в Правительство Республики Саха (Якутия) для проведения государственной этнологической экспертизы.

Оценка воздействия на этнологическую среду – это материалы Заказчика, в котором дана оценка возможного положительного и негативного развития этнологической ситуации во время, после и вследствие реализации планируемой хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Государственная этнологическая экспертиза и оценка намечаемой хозяйственной и иной деятельности на этнологическую среду способствуют принятию научно-обоснованного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством расчета возможных неблагоприятных воздействий, оценки возможного ущерба самобытной культуре народов Севера, учёта общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению негативных воздействий.

В целом можно отметить, что при проведении государственной этнологической экспертизы одним из сложных проблем, были вопросы определения критериев оценки воздействия промышленных Проектов на традиционный образ жизни народов Севера.

А также в ходе исследований были выявлены факты ненадлежащего оформления кочевыми родовыми общинами народов Севера, документов по ведению хозяйственной деятельности, бухгалтерской отчетности, отсутствовали данные о государственной регистрации недвижимости, данные обстоятельства, затрудняли выработку экспертных заключений.

Опыт Якутии показал, что при проведении государственной этнологической экспертизы взаимоотношения между промышленными компаниями и народами Севера переводятся в правовое русло с участием Правительства Республики Саха (Якутия), общественных и научных институтов, что обеспечивает реализацию конституционных гарантий, направленных на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих самобытных народов.

## Литература

1. Попков Ю.В. Коренные малочисленные народы Севера в глобальном и региональном контексте // ЭКО. – 2011. - № 9. – С. 71-88
2. Федеральный закон от 30.04.1999 г. №82-ФЗ (ред. от 26.06.2007) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (Ч. 2). Ст. 6029.
3. Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации,» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 14. Ст. 4364.
4. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве // -М.: Норма, 2011.-560 с.
5. *Новикова Н.И.* Интеграция археологических и этнографических исследований: сборник научных трудов. Часть 1. Казань, 2010, с. 76-80.
6. *Новикова Н.И.* Этнологическая экспертиза как средство со-управления.
7. Опыт проведения этнологической экспертизы: Оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп коренных малочисленных народов Севера / Д.Д. Богоявленский, Е.П. Мартынова, О.А. Мурашко, Е.Н. Хмелева, Ю.Я. Якель, О.А. Яковлева. – М., 2002. – С. 5.
8. *Мурашко О.А.* АКМНСС и ДВ РФ. Опыт проведения этнологической экспертизы. Изд. «Радуница» М.,2002.
9. *Адаев В.Н.* Из опыта проведения этнологической экспертизы в Урало-Сибирском регионе. [www.nasledie.admhmao.ru/.../76d98151-0bc6-482b-b4..](http://www.nasledie.admhmao.ru/.../76d98151-0bc6-482b-b4..)
10. Там же.
11. Закон Республики Саха (Якутия) «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» от 14 апреля 2010 года № 3 № 537-IV. Парламентская газета "Ил Тумэн" от 11 июня 2010 г. N 22.
12. Паспорт Комплексного инвестиционного проекта "Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта "Комплексное развитие Южной Якутии", реализуемого при государственной поддержке за счет бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства РФ от 10 марта 2009 г. N 302-р.
13. *Слепцов А.Н.* Государственная политика в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата



юридических наук / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Москва, 2005.

14. *Слепцов А.Н.* Права народов Севера на традиционное природопользование и самобытный образ жизни.// Якутск. ЯФ ГУ «Издательство СО РАН». 2004. 156 с.

15. *Слепцов А.Н.* О правовых аспектах взаимодействия промышленных компаний и народов Севера при промышленном освоении территорий традиционного природопользования. Материалы международной научно-практической конференции «Правовые и социально-экономические проблемы развития народов Арктики». г. Якутск. Издательский дом СВФУ, 2012 г.- С.24-31.