

ЭТНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В АКАДЕМИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ И ОЖИДАНИЯХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Н. И. Новикова

ФГБУН Институт этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая РАН (Москва, Российская Федерация)

Статья поступила в редакцию 31 июля 2017 г.

Рассматриваются правовые основания и практики проведения этнологической экспертизы в арктических и северных регионах. На материалах полевых этнографических работ и опыта участия в законодательном процессе делается попытка ответить на вопросы: каковы достоинства и риски проведения такого исследования и почему коренные народы, для защиты прав которых проводится экспертиза, часто не принимают ее результат, а также насколько ученые готовы выполнять такие проекты.

Ключевые слова: этнологическая экспертиза; коренные малочисленные народы; свободное, предварительное и осознанное согласие; международное право; федеральное и региональное законодательство; промышленное освоение Арктики.

Введение

Однажды во время полевых исследований на Сахалине я попала в летний лагерь для детей и подростков, организованный на базе родового хозяйства. Один маленький мальчик нарисовал машину, которая везет выловленную рыбу, и попросил меня помочь ему с надписью на ее крытом кузове. Он сказал: «Напиши слово “радость”». Таким образом он выразил существо понятия «качество жизни» для коренных народов как сочетания объективных и субъективных показателей, характеризующих их благосостояние. Показатели качества жизни дают возможность учитывать не только статистические данные уровня благосостояния этих народов, но и включает в себя их собственные оценки и представления на индивидуальном и коллективном уровне [1]. В изучении коренных народов это важно потому, что ввиду их малочисленности плохо работает статистика, а для последних лет ее вообще нет. Кроме того, необходимо рассматривать качество жизни в контексте их культуры жизнеобеспечения. Для аборигенных народов возможность вести традиционный образ жизни и заниматься оленеводством, охотой и рыболовством может выступать более важным показателем, чем

формальная занятость «с девяти до шести» или проживание в доме в поселке. С этих же позиций следует подходить к оценке показателей условий их жизни, доступности и качества образования и здравоохранения, развития инфраструктуры в местах проживания. В современных условиях только этнографические полевые исследования позволяют представить более адекватную целям этнологической экспертизы картину современного состояния коренных народов и на этом основании дать оценку воздействия при осуществлении промышленных проектов.

Этнологическая экспертиза (ЭЭ) может рассматриваться в контексте основополагающего международного права коренных народов на свободное предварительное и осознанное согласие (СПОС) на принятие решений, затрагивающих их интересы. Поэтому особенно важно при ее проведении установить диалог с коренными народами, максимально полно отразить их законные интересы и устремления. В статье ставятся следующие вопросы: почему должна проводиться именно этнологическая (выполненная этнологами¹) экспертиза, как она регулируется в международном праве и российском

¹ В данной статье слова «этнолог», «этнограф» и «антрополог» используются как синонимы.

законодательстве и что от нее ждут аборигены? В исследовании использованы методы социальной и юридической антропологии.

Что такое этнологическая экспертиза и правовые основания ее проведения

Понятие ЭЭ появилось в российской правовой системе в 1999 г. в федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»: «этнологическая экспертиза — научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса» [2]. Многие специалистам это определение кажется слишком расплывчатым. В отзыве Института этнологии и антропологии РАН на законопроект, посвященный оценке воздействия, было дано такое определение: «ЭЭ — 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»².

В общественном и научном дискурсе ЭЭ представляется как экспертное заключение о влиянии хозяйственных проектов на сохранение и развитие образа жизни коренных народов. Ее проведение позволяет уделить внимание традиционным знаниям и ценностям коренных народов и создать действенный механизм учета их мнения. Составной ее частью стало изучение корпоративных политик и правил, принятых в промышленных компаниях. Проведение ЭЭ является вместе с тем и проверкой профессиональных умений ученых. Качественное ее проведение способствует росту доверия исследуемых народов к антропологам.

Необходимость правового оформления ЭЭ на федеральном уровне диктуется остротой проблем, возникающих при промышленном освоении районов Арктики, Севера и Сибири, а также определена в важнейших нормативных документах Российской Федерации. Обязательное проведение ЭЭ может стать важным механизмом обеспечения «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666. В этом документе одной из задач государственной политики названо создание условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы [3]. На уровне субъектов Федерации закон об ЭЭ принят в Республике Саха (Якутия), но практические наработки и соответствующие положения

в региональном законодательстве есть также в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, Сахалинской области. Это создает потенциальные возможности для коренных народов осуществлять свои права. В экспертной работе российские антропологи опираются на Декларацию ООН о правах коренных народов, другие международные документы и стандарты, но определяющее значение имеет законодательство России, субъектов Федерации, а также решения, принятые гражданами на общественных слушаниях и в результате осуществления иных форм непосредственной демократии.

Международное право исходит из того, что права коренных народов связаны с обеспечением им доступа к определенным территориям. Сами по себе эти территории, как и находящиеся на них ресурсы, составляют основу жизнеобеспечения: «Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования» [4]. В 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла «Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов», в которой сформулированы наиболее общие положения, характеризующие нормы для национальных государств, в которых проживают коренные народы. В ст. 32 этого документа подчеркивается их роль в осуществлении контроля над принятием решений:

«1. Коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов.

2. Государства добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным и осознанным согласием до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой их полезных ископаемых, водных или других ресурсов.

3. Государства обеспечивают эффективные механизмы справедливого и честного возмещения в связи с любой такой деятельностью, и принимаются надлежащие меры для смягчения ее неблагоприятных последствий для окружающей среды, экономики, общества, культуры или духовного развития» [5].

Для вопросов ЭЭ очень важен принцип СПОС коренных народов на осуществление деятельности, затрагивающей их интересы. У некоторых активистов аборигенного движения в России сложилось негативное отношение к СПОС, которое они воспринимают как принуждение к безусловному согласию. В 2017 г. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН опубликовала руководство по применению этого принципа в практической деятельности по осуществлению проектов на территориях проживания коренных народов. В нем согласием называется коллективное решение обладателей

² Утвержден на Ученом совете Института этнологии и антропологии РАН 11 ноября 2014 г. (протокол № 7).

прав, полученное через свободно избранных представителей. Это «...свободно принятое решение, суть которого может быть выражена следующим образом: “да”, “нет” или “да, но при определенных условиях”, включая возможность пересмотра этого решения в случае изменений предлагаемого мероприятия или поступления новой информации, имеющей к нему отношение; коллективное решение, принятое людьми, которых это касается (например, на основе консенсуса или большинством голосов), в соответствии с их обычаями и традициями; выражение прав (на самоопределение, на землю, на ресурсы, территории и культуру); согласие дается или не дается поэтапно, за определенные периоды времени в отношении различных стадий или этапов мероприятий в рамках проекта. Это не разовый процесс» [6, с. 16].

Определенным эталоном в отношении политики взаимодействия промышленных компаний и коренных народов стали документы Всемирного банка. Хотя сама политика Всемирного банка и не всегда соответствует этим стандартам, они могут рассматриваться как ориентиры при проведении этнологической экспертизы. Политика банка в отношении коренных народов регламентируется документом «Операционная политика 4.10. — Коренные народы», который содержит требования к оценке воздействия проектов любой деятельности, осуществляемых на территории традиционного проживания коренных малочисленных народов. Документы Всемирного банка предназначены для его сотрудников и не претендуют на рассмотрение данного вопроса в полном объеме. В случаях, когда проект Всемирного банка затрагивает интересы коренных народов, проводится социологическая оценка, чтобы взвесить возможные положительные и отрицательные последствия проекта для коренных народов и в случаях возможного значительного неблагоприятного эффекта рассмотреть альтернативные варианты осуществления проекта. В директиве дается схема проведения социологической оценки, в которой указано на необходимость СПОС при определении и оценке мер, необходимых для предотвращения неблагоприятных последствий планируемой деятельности. Очень важный элемент политики Всемирного банка — осуществление надзора за реализацией проекта, в котором участвуют специалисты в области социологии и эксперты по правовым вопросам [7].

У Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) также есть документы, определяющие его деятельность в отношении коренных народов, в первую очередь «Требование ЕБРР к реализации проектов № 7. Коренные народы». В этом документе указано, что инвестиционные проекты могут «помочь коренным народам реализовать их чаяния, направленные на социальное и экономическое развитие». При этом при оценке воздействия признается, что коренные народы в странах деятельности банка могут уже не быть исключительно

заняты традиционным жизнеобеспечением, в их расселении и культуре могли произойти со временем изменения. Традиционное хозяйствование при оценке воздействия следует трактовать гибко (включая в него такие современные разновидности, как этнотуризм и переработка пищевой продукции). В требованиях банка указано на важность традиций и обычного права, в том числе при регулировании землепользования. А компенсация коренным народам при выполнении проектов рассматривается как крайняя мера, когда невозможно обеспечить им доступ к ресурсам. Таким образом, требования ЕБРР представляют собой более адекватную политику в отношении коренных народов при планировании и осуществлении деятельности, которая затрагивает их права и интересы в современных условиях. Специально указывается, что экспертиза должна проводиться культурно приемлемыми для коренных народов методами [8].

Теоретическую и методологическую основу проведения этнологической экспертизы составляют разработанные в ООН «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся “защиты, соблюдения и средств правовой защиты”». В основу этого документа положены три исходные предпосылки. Во-первых, государства обязаны обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия, посредством надлежащей политики, нормативного регулирования и судебного разрешения споров. Во-вторых, корпорации обязаны соблюдать права человека, а это означает, что предприятиям следует проявлять должную осмотрительность, чтобы избежать нарушения прав других сторон и устранить неблагоприятное воздействие на них, к которому они причастны. В-третьих, существует потребность в расширении доступа жертв нарушений к эффективным средствам судебной и внесудебной правовой защиты. Каждая исходная предпосылка представляет собой основополагающий элемент в рамках взаимосвязанной и динамичной системы профилактических мер и мер правовой защиты: обязанность государства обеспечивать защиту — поскольку это составляет самую суть международного режима прав человека; ответственность корпораций за соблюдение прав человека — поскольку именно этого общество в первую очередь ожидает от предпринимателей в сфере прав человека; и доступ к средствам правовой защиты — поскольку даже максимальное согласование усилий не может предотвратить все нарушения.

В документе специально указывается, что предприятия в целях выявления, предотвращения, смягчения последствий неблагоприятного воздействия на права человека должны проводить оценку такого воздействия, применять меры на основе ее выводов, отслеживать соответствующие изменения

и распространять информацию о том, каким образом устраняется воздействие. Оценка рисков неблагоприятного воздействия должна опираться на экспертные знания и консультации с потенциально затрагиваемыми сторонами [9].

Это далеко не полный перечень документов, которые могут быть использованы при проведении ЭЭ. На мой взгляд, именно в них даны наиболее четкие и важные положения, на которых может строиться организация такого исследования в российской Арктике до принятия специального федерального закона.

Законодательство Российской Федерации.

Опыт исследований в арктических и северных регионах показывает, что государственных правовых механизмов установления партнерства между промышленными компаниями и коренными народами явно недостаточно. Дополнительные трудности возникают из-за экологических проблем, к которым можно отнести и изменение климата, и масштаб накопленного загрязнения, и уровень экологического сознания работников, и, наконец, сужающееся экологическое законодательство в сфере экологической экспертизы для промышленных компаний. Экологическому праву в современной российской Арктике отводится второстепенная роль, и оно стало недостаточным для обеспечения снижения негативного воздействия хозяйственной деятельности. Юристы и экологи отмечают снижение значения таких важных в прошлом механизмов, как оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза, по которой существенно сократился перечень объектов после принятия в 2006 г. Градостроительного кодекса. Также негативную роль играет снижение роли общественного контроля и слабое использование экологического страхования. Современное освоение Арктики происходит на фоне накопившегося загрязнения, за которое никто не несет ответственности [10, с. 85—89].

Именно отсутствие достаточных и действенных правовых механизмов защиты прав коренных народов при промышленном освоении вызвало необходимость проведения ЭЭ. Основой ее является установление условий, на которых будет строиться та или иная деятельность, затрагивающая права и законные интересы коренных народов. Но экспертиза — это не только норма, но и процесс. Она позволяет согласовать интересы сторон, минимизировать отрицательные последствия проектов развития, изменения природных и социально-экономических условий проживания коренных народов в современном мире, а в идеале способствует их устойчивому гармоничному развитию.

Правовые основания для выполнения ЭЭ гарантированы федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ, где содержится определение ЭЭ и описаны права этих народов на защиту исконной среды обитания

и традиционного образа жизни. Отмечу в первую очередь их следующие коллективные права: участвовать в контроле над использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами. Последнее право предоставляется также лицам, принадлежащим к этим народам. ЭЭ и этнологический мониторинг в данном случае проводятся для выработки механизма осуществления этих прав, гарантированных федеральным законодательством. Коренные малочисленные народы имеют право участвовать в проведении этнологической экспертизы. Это означает, что они могут ее инициировать, участвовать в ее проведении и знакомиться с результатами и рекомендациями экспертов.

Региональный опыт этнологической экспертизы

В 2010 г. был принят закон Республики Саха (Якутия) «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» [11]. В этом документе предусмотрены эффективные меры защиты прав коренных народов при проведении промышленной деятельности [12]. Безусловно, проведение экспертизы в одном из крупнейших регионов Севера даст мощный импульс для прикладных исследований и, возможно, для федерального законодателя. Не останавливаясь подробно на анализе этого закона, отмечу, что в нем этнологическая экспертиза соединяет две части: оценка воздействия на коренные народы (ОВЭС — оценка воздействия на этнологическую среду) и расчет компенсации. Такой подход создает потенциальную угрозу того, что аборигены могут быть заинтересованы в получении компенсации, а не в долгосрочном устойчивом развитии. Очень важно привлечь общественность к обсуждению результатов экспертиз. Было бы очень полезно организовать конференцию с участием общественных организаций, промышленных компаний и ученых для обсуждения непростого процесса согласования интересов всех стейкхолдеров, тем более что нерешенных вопросов много, о чем говорят республиканские политики и активисты [13].

В Республике Саха (Якутия) проведено 8 ЭЭ, хотя за время после принятия закона было осуществлено более 200 промышленных проектов. По всем дано положительное заключение. В Ил Тумэне

(Государственном собрании) уже несколько раз обсуждались вопросы проведения ЭЭ. Депутаты и эксперты отмечают, что для успешного применения закона необходимо принять соответствующие акты на федеральном уровне и включить ЭЭ в закон «О недрах» и ресурсные кодексы.

Кроме того, эксперты указывают на несовершенство документов, регламентирующих процесс этнологической экспертизы: отсутствие четких критериев для отбора экспертов и методик проведения оценки воздействия на этнологическую среду (хотя правительством Якутии принят ее регламент), отсутствие общественного мониторинга выполнения рекомендаций.

В 2017 г. мной было проведено «коридорное» (в коридорах власти) исследование в Якутске, охватившее ответственных за проведение экспертизы людей: в Ил Тумэне, Министерстве по развитию институтов гражданского общества республики. Я также встретила с представителями Ассоциации коренных малочисленных народов и экспертами. В целом я поддерживаю инициативу по принятию закона и положения о проведении экспертизы. Опасения вызывает отношение к тому, как она проходит. Во-первых, далеко не все экспертизы выполняются профессионалами. Более того, некоторые эксперты высказывали мнение, что этнографы вообще не могут делать эту работу. Во-вторых, во всех обсуждениях на первом месте были выплаты за ущерб от промышленной деятельности.

На парламентских слушаниях 8 июня 2017 г. «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера», инициированных постоянным комитетом Ил Тумэна по вопросам коренных малочисленных народов Севера и делам Арктики, прозвучало мнение, что, несмотря на обилие «проектов развития», рост объема производства, благосостояние коренных народов и местного населения не растет, а состояние окружающей среды ухудшается. Социальный диалог с бизнесом не установлен, финансовые вливания в развитие территорий осуществляются от случая к случаю, зависят от доброй воли недропользователей. Странную позицию занимают и органы прокуратуры, ведь из восьми этнологических экспертиз компенсации оплачены только в шести случаях. Население республики обеспокоено состоянием здоровья, сохранением языков и культуры коренных малочисленных народов, перспективами развития арктических территорий. Этих вопросов ЭЭ почти не касаются. Более того, выясняется, что компании своими обязательствами считают только выплаты определенной суммы, а на рекомендации по ОВЭС могут вообще не обращать внимания, не определены критерии этнологического мониторинга. Серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что этнологическая экспертиза проводится уже после лицензирования, а не тогда, когда началось

геологическое изучение. Несмотря на то что практически все опрошенные и выступавшие на слушаниях говорили о необходимости федерального закона и дополнений в ресурсное законодательство, обозначена также важность регионального фактора, особенно при разработке методики расчета ущерба.

Как отметил инициатор закона А. Н. Слепцов, первоначально нужно было создать общественное мнение и заручиться поддержкой органов власти республики. Сегодня это уже достигнуто, нужно продвигать успешные практики, развивать законодательство. Важные инновации предлагают в Министерстве по развитию институтов гражданского общества — внести соответствующие изменения в административный кодекс для контроля и ответственности компаний за выполнение постановлений правительства республики по заключениям этнологической экспертизы.

Несмотря на все положительные изменения в законодательстве и практике применения закона, проблема научного обеспечения этнологической экспертизы остается актуальной. Председатель постоянного комитета Ил Тумэна по вопросам коренных малочисленных народов Севера и делам Арктики Е. Х. Голомарева отметила, что этнологическая экспертиза — это «этносбережение», в центре которого находится домашний олень. Но если посмотреть заключение, например по проекту «Сила Сибири», то очевидно большая часть работы экспертов была посвящена вопросам инженерных сооружений, влияния на окружающую среду, а по вопросам коренных малочисленных народов в основном даются данные по расчету ущерба. Хотя в этом заключении отмечено, что нет конкретной программы развития и адаптации этих народов к осуществлению проекта, было дано положительное заключение [14].

Такое отношение к этнологической экспертизе определяется традиционным с советских времен подходом к деятельности промышленных компаний, когда они брали на себя значительную часть расходов территории, содержали детские сады, оказывали поддержку больницам и т. д. Правда, до 1990-х годов права коренных народов Севера вообще не были защищены. Сегодня требуется просвещение местного населения в вопросах этнологической экспертизы, тогда, может быть, станет понятно, что даже большие единовременные выплаты без социальной политики компаний не принесут коренным народам ни благосостояния, ни устойчивого развития их культуры.

Что аборигены знают об этнологической экспертизе?

Поделюсь своим опытом проведения полевых исследований и опросов на тему: «Что такое ЭЭ?». В районах активного промышленного освоения, в первую очередь нефтегазового, аборигены более осведомлены по вопросам ЭЭ. Например,

в Ямало-Ненецком автономном округе ненцы, имеющие опыт взаимодействия с промышленными компаниями, чаще отмечают необходимость соуправления при освоении Арктики, СПОС, высказывают конкретные социальные требования к компаниям [15].

На Сахалине сложились конструктивные практики взаимодействия с промышленными компаниями, правда, международными. Так, в 2014 г. Общественная организация коренных народов Севера Сахалина получила грант компании «Эксон Нефтегаз Лимитед» на проведение обучающих семинаров на тему «Что такое ЭЭ?» во всех городах и поселках острова, где проживают эти народы. Во время семинара представители этих народов познакомились с международными нормами и российским законодательством, которые могут служить основанием для проведения этнологической экспертизы. Этот проект показывает открытость компании и готовность ее к диалогу с коренным и местным населением. В обсуждениях и ролевых играх принимали участие и работники компании, занимающиеся вопросами взаимодействия с коренными народами. Участники семинара познакомились не только с правовыми материалами, но и с методами антропологической работы, ее целями и содержанием. Основная лекция об этнологической экспертизе была записана на диск и размещена в Интернете [16]. Такой опыт хотелось бы распространить на другие регионы российского Севера.

В Карелии во время международного семинара по правам коренных малочисленных народов в мае 2017 г. был проведен опрос. Многие участники отмечали необходимость получения денег от компаний для развития территорий, участия активистов в проведении ЭЭ, причем после обучения. Мнения о том, нужно ли распространять действие такого закона на все население, проживающее вместе с коренными народами, разделились. Это было короткое исследование, но во время бесед с участниками семинара стала очевидна их большая обеспокоенность состоянием окружающей среды, обеспечением доступа к ресурсам, сохранением культуры. Именно активисты были инициаторами семинара и смогли обеспечить присутствие на нем представителей органов власти, но пока этот диалог носит двусторонний характер, без промышленных предприятий.

Почему именно этнологическая экспертиза?

Несмотря на то что в российском законодательстве пока не разработаны механизмы проведения ЭЭ, на практике она применяется. Ее проводят чаще всего по заказу промышленных компаний при возникновении конфликтов между ними и коренными народами. В таких случаях компании получают рекомендации от экспертов, помогающих им выработать правильную политику в отношении этих народов.

На практике этнологическая экспертиза решает следующие вопросы:

- анализ нормативно-правовой базы проведения этнологической экспертизы;
 - анализ традиционного образа жизни малочисленных народов, зафиксированного до осуществления намечаемой деятельности, в зоне реализации и в зоне прямого и косвенного воздействия проекта;
 - выявление сообществ коренных малочисленных народов Севера и местных жителей, общин и иных объединений, интересы которых могут быть затронуты при реализации проекта;
 - сбор данных и анализ социально-демографических показателей коренных малочисленных народов Севера и местных жителей в зоне реализации проекта;
 - обследование систем жизнеобеспечения коренных малочисленных народов Севера в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
 - оценка социальной ситуации в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
 - оценка состояния традиционной культуры в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
 - определение и обследование наиболее уязвимых локальных этнокультурных групп и территорий в зоне прямого и косвенного воздействия планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
 - определение и оценка возможных изменений в традиционном образе жизни малочисленных народов и местного населения при планируемой хозяйственной деятельности предприятия;
 - анализ политики промышленной компании;
 - общий прогноз развития этнодемографической, этносоциальной и этнокультурной ситуации (с учетом исходных данных) при реализации проекта;
 - 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.
- Необходимость этнологической составляющей оценки предполагаемых проектов нуждается в постоянном подтверждении. Во время ее проведения эксперты могут обратить внимание промышленных компаний на специфические интересы и особенности образа жизни коренных народов, которые нуждаются в специальных мерах. Наиболее очевидными среди них для российского Севера являются:
- кочевой образ жизни оленеводов, зонирование пастбищ по сезонам и по их значимости: например, весенние пастбища, где происходит отел оленей, нуждаются в особой защите и обеспечении спокойствия для животных;
 - зависимость от качества воды, так как она используется непосредственно из открытых источников;
 - использование мяса и рыбы в сыром виде;
 - священные места [17].

Большую проблему для определения законности притязаний коренных народов составляет отсутствие у многих из них оформленных документов на право пользования землей и другими ресурсами. Они часто пользуются ими на основании обычного права. Этнографы могут во время проведения экспертизы вместе с аборигенами обосновать такие права. В современных условиях нужно также обращать внимание на группы коренных народов, проживающих в поселках, которые не могут полностью обеспечивать себя традиционной хозяйственной деятельностью (например работающие в бюджетной сфере, но зависящие от возобновляемых биологических ресурсов), на существующие прочные отношения обмена в аборигенных сообществах.

Необходимость проведения именно ЭЭ для изучения изменений положения и состояния этнических общностей в современных условиях обсуждается сегодня в различных сферах, как на уровне государственной власти, так и в научном сообществе. ЭЭ является важнейшим видом прикладных исследований. Антропологическое исследование при этом позволяет смотреть на жизнь изучаемого сообщества как на систему взаимообусловленных элементов, находящихся в диалектической связи, когда изменение одних неминуемо вызывает изменение других. ЭЭ имеет целью минимизировать отрицательные последствия управленческих решений, хозяйственных и тому подобных проектов на жизнь людей. Она может рассматриваться как форма участия научного сообщества в общественной жизни и как средство защиты прав на культурную самобытность при разрешении конфликтов, связанных с управлением культурным многообразием.

Проведение ЭЭ предполагает диалог: между антропологами и информантами, представителями изучаемого сообщества, между антропологами и политиками и чиновниками, между антропологами и промышленными компаниями и т. п. В ходе ЭЭ мы изучаем изменения образа жизни, причем антропологические методы позволяют исследовать и социально-экономические, и политические, и культурные, и демографические аспекты. 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. Перед исследователем стоит сложная задача — предоставить право голоса всем участникам анализируемых отношений, на основе этого дать научную интерпретацию ситуации [18] и пойти дальше — предложить альтернативные пути решения проблем. Объектом ЭЭ чаще всего оказывается жизнь конкретных людей, имеющих различные жизненные стратегии. Задача антрополога — предоставить каждому из них право голоса. И в первую очередь это касается представителей наиболее уязвимых групп: это могут быть женщины,

старики, молодежь — те, защита чьих прав требует особого внимания. Антрополог в своем исследовании учитывает, что «существует неизбежный зазор между достижением полезных с социальной точки зрения новых технических знаний и их использованием гражданским населением» [19, с. 210—215]. В современных условиях, пока не принят специальный федеральный закон, антропологи могут выработать механизмы проведения этнологической экспертизы, чувствительные к образу жизни коренных народов.

Процесс проведения ЭЭ демонстрирует не только достоинства, но и ограничения. Часто эксперты стремятся сохранить и воспроизвести традиционную культуру народа, который подвергается воздействию. В этом случае идеальной моделью становится образ жизни, не затронутый процессами модернизации. Аборигенов стараются представить как гомогенные сообщества, свято соблюдающие традиции, как они представлены в классической этнографической литературе. Тем более что это вполне соответствует определению коренных народов в законодательстве как ведущих традиционный образ жизни. Другая проблема — неоправданно высокие, подчас фантастические ожидания, когда население надеется получить от экспертизы решения всех своих проблем.

Большую роль играет фигура эксперта. К его работе могут быть предъявлены как минимум два требования — научной объективности и независимости. Необходимо подчеркнуть, что непременным качеством эксперта должно быть его умение установить контакт с исследуемой группой, что, впрочем, является одной из профессиональных характеристик этнографа. Но кроме субъективных качеств для успешной экспертизы важен статус антрополога (и, шире, интеллектуала) в обществе. Ведь если у людей сложится впечатление, что их жизнь от проводимых экспертиз не зависит, а принимаемые органами власти решения строятся на иных основаниях, возможность сбора объективных данных будет существенно затруднена.

В последние годы наблюдается неоднозначное отношение к ЭЭ со стороны политиков и депутатов. С одной стороны, проходили парламентские слушания, специально посвященные ЭЭ и ее роли в защите прав коренных народов, с другой — правительство выступает с критикой предлагаемых законопроектов, а депутаты и чиновники, представляющие интересы крупного бизнеса, подчеркивают, что ЭЭ создаст «непреодолимые препятствия для развития бизнеса».

Выводы

В самом общем виде ЭЭ может рассматриваться как механизм взаимодействия органов власти, промышленных компаний, научного сообщества и коренных малочисленных народов Севера. Она дает информационное обеспечение выработки гибких,

адаптированных к условиям регионов механизмов. В своей работе я сталкивалась с тем, что коренные народы часто не доверяют ЭЭ, считают, что раз заказчиком выступает промышленная компания, выводы экспертизы не будут справедливыми. Вопрос эффективности этнологических экспертиз зависит от общей правовой ситуации в государстве.

Отдельной проблемой является взаимодействие антропологов и заказчиков. Сегодня до принятия специального закона об ЭЭ план ее проведения составляется учеными и согласовывается с заказчиком. Особенностью итоговых текстов по сравнению с академическими работами, пожалуй, является лишь обязательный раздел с выводами и рекомендациями, предложениями альтернативных вариантов. Можно сказать, что теоретические и прикладные исследования — это разные жанры, по-разному написанные тексты. Заключение ЭЭ — научный текст, поэтому должен быть кто-то, кто захочет и сможет воплотить его в жизнь. При проведении прикладных исследований антрополог становится действующим политиком, но политиком «с одной речки», для которого первостепенное значение реформ, проектов определяется тем, стали ли люди на «его речке» счастливее. Если говорят, что информант превращает туриста в этнографа, то антрополога делает экспертом заказчик. Но для того, чтобы экспертиза заработала, и население, и заказчик, и исполнитель экспертизы должны считать ее результаты справедливыми. Важнейшим итогом ЭЭ должно стать заключение, которое будет иметь долговременные правовые последствия для компании и коренных народов. Это возможно только после принятия специального закона и внесения соответствующих поправок в ресурсное законодательство. Важен федеральный закон, который создаст необходимые рамки «равенства, свободы и справедливости» для всех участников природопользования в российской Арктике.

Работа выполнена при финансовой поддержке программы Президиума РАН «Поисковые фундаментальные научные исследования в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации», проект «Коренные народы и промышленное освоение Арктики: преодоление рисков и стратегии развития».

Литература

1. *Новикова Н. И., Степанов В. В.* Индикаторы качества жизни коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области // Исследования по прикладной и неотложной этнологии / ИЭА РАН. — 2010. — № 217.

2. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (с изменениями и дополнениями). — URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/180406/>.

3. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. — Утв. указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666. — URL: <http://base.garant.ru/70284810/>.

4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. — Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

5. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. — Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 г. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml.

6. Свободное, предварительное и осознанное согласие. Право коренных народов и рекомендуемые меры работы с местными общинами: Практическое руководство для персонала проектных команд. — URL: <http://www.fao.org/3/a-i6190r.pdf>.

7. Операционная политика Всемирного банка 4.10. Коренные народы. — URL: http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410_Russian.pdf.

8. Экологическая и социальная политика / Европ. банк реконструкции и развития. — [S. l.], 2014. — URL: <http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/esp-russian.pdf>.

9. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок ООН, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты». — URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf.

10. *Абрамова А. И., Авхадеев В. Р., Андриченко Л. В. и др.* Арктическое право: концепция развития / Отв. ред. Т. Я. Хабриева; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ИД «Юриспруденция», 2014. — 152 с.

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 г. 820-3 № 537-IV. — URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW249&n=22006#0>.

12. *Слепцов А. Н.* Государственная этнологическая экспертиза Республики Саха (Якутия) // Арктика. XXI век. Гуманитар. науки. — 2015. — № 1 (4). — С. 15—24.

13. *Шадрин В. И.* Этнологическая экспертиза в Якутии // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2013 году: Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов / Ред. В. А. Тишков и В. В. Степанов. — М.: ИЭА РАН, 2014. — С. 331—337.

14. Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) «Об утверждении положительного заключения Экспертной комиссии этнологической экспертизы на материалы по оценке воздействия на этнологическую среду (ОВЭС) в составе проектной документации «Магистральный газопровод «Сила Сибири»» от 25 ноября 2015 г. № 1383-р. — URL: <http://old.sakha.gov.ru/node/119623>.
15. Мартынова Е. П., Новикова Н. И. Тазовские ненцы в условиях нефтегазового освоения: Этнологическая экспертиза 2011 года. — М.: ИП А. Г. Яковлева, 2012.
16. Новикова Н. И. Что такое этнологическая экспертиза? — URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Et2p2EkePpl/>.
17. Novikova N., Wilson E. Anthropological expert review: socio-cultural impact assessment for the Russian North. — URL: <http://www.arran.no/evaluating-ethical-guidelines/?Article=122>.
18. Гурц К. Интерпретация культур / Пер. с англ. — М.: РОССПЭН, 2004. — 560 с.
19. Клакхон К. Зеркало для человека: Введение в антропологию / Пер. с англ. под ред. А. А. Панченко. — СПб.: Евразия, 1998. — 352 с.

Информация об авторе

Новикова Наталья Ивановна, доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник, Институт этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая РАН (11999, Россия, Москва, Ленинский пр-т, 32А), e-mail: natinovikova@gmail.com.

Библиографическое описание данной статьи

Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза в академическом дискурсе и ожиданиях коренных народов // Арктика: экология и экономика. — 2017. — № 4 (28). — С. 125—135. — DOI: 10.25283/2223-4594-2018-1-125-135.

ANTHROPOLOGICAL EXPERT REVIEW: ACADEMIC DISCOURSE AND INDIGENOUS PEOPLE'S EXPECTATIONS

Novikova N. I.

The Russian Academy of Sciences N.N. Miklouho-Maklay Institute of Ethnology and Anthropology (Moscow, Russian Federation)

The paper was prepared with financial support under Fundamental Research Program of RAS Presidium "Fundamental research for development of the Arctic zone of the Russian Federation", the project "Indigenous peoples and industrial development of the Arctic: overcoming risks and development strategies".

Abstract

This article focuses on the anthropological expert review (AER), its legal foundation and its practical application in the Russian Arctic. The analysis is based on field research, and the experience of carrying out AERs and taking part in legal proceedings as an expert of the State Duma. Methods include analysis of legislation, expert interviews and surveys. In public and scientific discourse, AER represents expert conclusions regarding the influence of an industrial project on indigenous peoples' way of life. As Russia still has no federal law on AER, international instruments, such as the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and standards of international financial institutions are very important. The AER is also a mechanism for implementing a process of free, prior and informed consent. Ethnographic field research is essential, e.g. analysis of demographic and social indicators, traditional livelihood activities, employment. Special attention is paid to quality of life; land use and customary law; sacred sites; and other questions that distinguish aboriginal people from the wider community. AER researchers focus on traditional knowledge and resource-use practices. They should be wary of academic and legal discourses that portray indigenous peoples as practicing exclusively traditional livelihoods, as these overlook the innovation that characterises their contemporary development. The only Russian region to have passed a law making AER mandatory for industrial projects is the Sakha Republic (Yakutia) in 2010. The text of the law

and the results of expert reviews in Sakha have been analyzed. In public perception and corporate policy there exists an opinion that financial compensation is the main AER outcome. However, the most important result of an AER must be the experts' opinion about the project impacts, which should have lasting legal consequences for the company and for the indigenous peoples. This will only be possible after passing the federal law on AER and amendments to the resource legislation.

Keywords: *anthropological expert review, indigenous people, international law, federal and regional legislation, free, prior informed consent.*

References

1. Novikova N. I., Stepanov V. V. Indikatory kachestva zhizni korennykh malochislennykh narodov Severa Sakhalinskoj oblasti. [Indicators of quality of life of indigenous ethnic groups of the North of the Sakhalin region]. Issledovaniya po prikladnoy i neotlozhnoy etnologii. IEA RAN, 2010, no. 217. (In Russian).
2. Federalnyy zakon "O garantiyakh prav korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoj Federatsii" ot 30 aprelya 1999 g. no. 82-FZ (s izmeneniyami i dopolneniyami). [The federal law from 4/30/1999 no. 82-FZ "About guarantees of the rights of indigenous ethnic groups of the Russian Federation" (with changes and additions)]. Available at: <http://constitution.garant.ru/act/right/180406/>. (In Russian).
3. Strategiya gosudarstvennoy natsionalnoy politiki Rossiyskoj Federatsii na period do 2025 goda. — Utv. ukazom Prezidenta RF ot 19 dekabrya 2012 g. no. 1666. [The strategy of the state ethnic policy of the Russian Federation until 2025 (Decree of the President of the Russian Federation from 12/19/2012 no. 1666)]. Available at: <http://base.garant.ru/70284810/>. (In Russian).
4. Mezhdunarodnyy pakt ob ekonomicheskikh, sotsialnykh i kulturnykh pravakh. Prinyat rezolyutsiyey 2200 A (XXI) Generalnoy Assamblei OON ot 16 dekabrya 1966 g. [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml. (In Russian).
5. Deklaratsiya Organizatsii Obyedinennykh Natsiy o pravakh korennykh narodov. [Declaration of the United Nations on the rights of indigenous peoples]. Prinyata rezolyutsiyey 61/295 Generalnoy Assamblei ot 13 sentyabrya 2007 g. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml. (In Russian).
6. Svobodnoye, predvaritelnoye i osoznannoye soglasie. Pravo korennykh narodov i rekomenduyemye mery raboty s mestnymi obshchinami: Prakticheskoye rukovodstvo dlya personala proyektnykh komand. [Free, prior and informed consent. The right of indigenous people and the recommended measures of work with local communities. Practical guidance for personnel of design teams, 2017]. Available at: <http://www.fao.org/3/a-i6190r.pdf>. (In Russian).
7. Operatsionnaya politika Vsemirnogo banka 4.10. Korennyye narody. [Operational policy of the World Bank 4.10. Indigenous peoples]. Available at: http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410_Russian.pdf. (In Russian).
8. Ekologicheskaya i sotsialnaya politika / Evrop. bank rekonstruktsii i razvitiya. [Environmental and social policy. European Bank for Reconstruction and Development]. [S. I.], 2014. Available at: <http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/esp-russian.pdf>. (In Russian).
9. Rukovodyashchiye printsipy predprinimatelskoj deyatel'nosti v aspekte prav cheloveka: osushchestvleniye ramok OON. kasayushchikhsya "zashchity. soblyudeniya i sredstv pravovoy zashchity". [UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the UN 'Protect, Respect and Remedy' Framework]. Available at: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf. (In Russian).
10. Abramova A. I., Avkhadeyev V. R., Andrichenko L. V. et al. Arkticheskoye pravo: kontseptsiya razvitiya. [Arctic law: concept of development]. Otv. red. T. Ya. Khabriyeva; In-t zakonodatelstva i sravnit. pravovedeniya pri Pravitelstve Rossiyskoj Federatsii. Moscow, ID "Yurisprudentsiya", 2014, 152 p. (In Russian).
11. Zakon Respubliki Sakha (Yakutiya) "Ob etnologicheskoy ekspertize v mestakh traditsionnogo prozhivaniya i traditsionnoy khozyaystvennoy deyatel'nosti korennykh malochislennykh narodov Severa Respubliki Sakha (Yakutiya)" ot 14 aprelya 2010 g. 820-Z no. 537-IV. [The law of the Sakha (Yakutia) Republic "About anthropological expert review in places of traditional accommodation and traditional economic activity of indigenous ethnic groups of the North of the Sakha (Yakutia) Republic"]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW249&n=22006#0>. (In Russian).
12. Sleptsov A. N. Gosudarstvennaya etnologicheskaya ekspertiza Respubliki Sakha (Yakutiya). [State anthropological expert review of the Sakha (Yakutia) Republic]. Arktika. XXI vek. Gumanitar. nauki, 2015, no. 1 (4), pp. 15—24. (In Russian).
13. Shadrin V. I. Etnologicheskaya ekspertiza v Yakutii. [Anthropological expert review in Yakutia]. Etnopoliticheskaya situatsiya v Rossii i sopredelnykh gosudarstvakh v 2013 godu: Ezhegodnyy doklad Seti etnologicheskogo monitoringa i rannego preduprezhdeniya konfliktov. Red. V. A. Tishkov i V. V. Stepanov. Moscow, IEA RAN, 2014, pp. 331—337. (In Russian).
14. Rasporozheniye Pravitelstva Respubliki Sakha (Yakutiya) ot 25 noyabrya 2015 g. no. 1383-r "Ob utverzhdenii polozhitelnogo zaklyucheniya Ekspertnoy

komissii etnologicheskoy ekspertizy na materialy po otsenke vozdeystviya na etnologicheskuyu sredu (OVES) v sostave proyektnoy dokumentatsii "Magistralnyy gazoprovod "Sila Sibiri". [The order of the Government of the Sakha (Yakutia) Republic of November 25, 2015, no. 1383-r "About the approval of the positive conclusion of Commission of experts of an ethnological expertiza on materials according to impact on the ethnological environment (OVES) as a part of the project documentation "The Force of Siberia main gas pipeline"]. Available at: <http://old.sakha.gov.ru/node/119623>. (In Russian).

15. *Martynova E. P., Novikova N. I.* Tazovskiye nentsy v usloviyakh neftegazovogo osvoyeniya: Etnologicheskaya ekspertiza 2011 goda. [Tazovskiye Nenets in the conditions of oil and gas development: Anthropological expert review of 2011]. Moscow, IP A. G. Yakovleva, 2012. (In Russian).

16. *Novikova N. I.* Chto takoye etnologicheskaya ekspertiza? [What is Anthropological expert review?]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=Et2p2EkEPpl/>. (In Russian).

17. *Novikova N., Wilson E.* Anthropological expert review: socio-cultural impact assessment for the Russian North. Available at: <http://www.arran.no/evaluating-ethical-guidelines/?Article=122>.

18. *Girts K.* Interpretatsiya kultur. [Interpretation of cultures]. Per. s angl. Moscow, ROSSPEN, 2004, 560 p. (In Russian).

19. *Klakkhon K.* Zerkalo dlya cheloveka: Vvedeniye v antropologiyu. [A mirror for the person. The Relation of Anthropology to Modern Life]. Per. s angl. pod red. A. A. Panchenko. — St. Petersburg, Evraziya, 1998, 352 p. (In Russian).

Information about the author

Novikova N. I., Doctor of Historical Sciences, leading researcher, The RAS N. N. Miklouho-Maklay Institute of Ethnology and Anthropology (32A, Leninskiy prosp., Moscow, Russia, 119991), e-mail: natinovikova@gmail.com.

Bibliographic description

Novikova N. I. Anthropological Expert Review: Academic Discourse and Indigenous People's Expectations. Arctic: ecology and economy, 2017, no. 4 (28), pp. 125—135. DOI: 10.25283/2223-4594-2018-1-125-135. (In Russian).

© Novikova N. I., 2018