

**Вопросы истории и культуры
северных стран и территорий**

**Historical and cultural problems
of northern countries and regions**

Научные статьи

УДК 39, 340

**Актуальные вопросы проведения этнологической
экспертизы в Республике Саха (Якутия)**

Шадрин В.И.¹

Аннотация. Рассматривается практика проведения этнологической экспертизы в Республике Саха (Якутия). На основе анализа проведенных экспертиз выделены достоинства проведения этнологической экспертизы, выявлены аспекты, необходимые для совершенствования, намечены основные направления расширения участия коренных малочисленных народов Севера в процедурах экспертизы, даны рекомендации совершенствования законодательства по этнологической экспертизе.

Ключевые слова: Республика Саха (Якутия), коренные малочисленные народы Севера, промышленное освоение, законодательство, этнологическая экспертиза, контроль, территория традиционного природопользования, оценка воздействия на этнологическую среду, свободное, предварительное и осознанное согласие, участие, соуправление.

Actual issues of ethnological expertise in the Republic of Sakha (Yakutia)

Shadrin V.I.¹

Abstract. The practice of the ethnological expertise in the Republic of Sakha (Yakutia) is considered. Based on the analysis of the conducted expertises, the advantages of ethnological expertise were identified, the aspects necessary for improvement were identified, the main directions for increasing the participation of indigenous peoples of the North in the expertise`s procedures were outlined, recommendations for improving the legislation on the ethnological expertise were given.

Key words: Republic Sakha (Yakutia), indigenous peoples of the North, industrial development, legislation, ethnological expertise, control, territory of traditional nature use, The Ethnic Impact Assessment, Free, Prior and Informed Consent, indigenous participation, co-management.

¹*Шадрин Вячеслав Иванович, вице-президент Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), научный сотрудник Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения Российской академии наук. ул. Петровского, 1, 677027, г. Якутск, Российская Федерация.*

Shadrin Vyacheslav Ivanovich, Vice-President of the Assembly of indigenous minorities of the North of the Sakha Republic (Yakutia), Researcher at the Institute for Humanities Research and Indigenous Studies of the North of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. Petrovskogo str., 1, 677027, Yakutsk, Russian Federation.

E-mail: odul_shadrin@mail.ru

© **В.И. Шадрин**

Коренные народы обладают огромным накопленным опытом выживания, а также организации труда и быта в экстремальных климатических условиях Крайнего Севера. Они по-прежнему сохраняют духовное единение с природой, смысл которого состоит в обеспечении жизни человека при сохранении природной среды. Поэтому коренные народы болезненно воспринимают любое вторжение в их жизненную среду, особенно промышленное освоение. Поэтому взаимодействие промышленных предприятий и коренного населения неизбежно должно происходить в рамках диалога.

В Якутии проживают 5 коренных народов Севера – эвенки, эвены, долганы, юкагиры и чукчи, общей численностью свыше 40 тысяч человек. К районам компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия) относят 21 район и 71 населенный пункт, на территории которых находятся богатейшие месторождения алмазов, угля, нефти, газа, железной руды, благородных, цветных и редких металлов. Этот потенциал вновь стал активно вовлекаться в хозяйственный оборот, разворачивается новая волна индустриализации. Однако природные ресурсы являются для коренных народов скорее **проклятием**, чем богатством, так как их освоение приводит не только к загрязнению и нарушению экологии, но и выводу земель из традиционного землепользования.

Для создания прочных основ устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Якутии важнейшим принципом выступает сбалансированное решение задач промышленного освоения, традиционных видов хозяйственной деятельности народов Севера и сохранения экологических систем, которое возможно только путем диалога между коренными народами и промышленными компаниями. Поэтому одним из основных направлений работы общественных организаций народов Севера республики стало обсуждение механизмов совершенствования процедуры проведения этнологической экспертизы.

Прохождение этнологической экспертизы - это достижение нашей республики. В 2010 г. в Республике Саха (Якутия) был принят закон 820-3 № 537-IV «Об этнологической

экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» [1]. Этот закон предусматривает изучение влияния строительства промышленных объектов на коренные народы и компенсацию этим народам за причиненный ущерб.

Выделим главные позитивные результаты **реализации данного закона:**

1. Республика Саха (Якутия) в настоящее время является единственным субъектом Российской Федерации, на законодательном уровне регламентировавшим вопросы проведения этнологической экспертизы;

2. этнологическая экспертиза в республике получила статус государственной;

3. данный закон установил обязательность проведения этнологической экспертизы для намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

4. процедура этнологической экспертизы разведена с научным исследованием, то есть государственная этнологическая экспертиза является экспертизой - качественным исследованием документации хозяйственного проекта, включая этнологические, социологические, экономические и правовые документы, а также материалы оценки ущерба традиционных видов хозяйствования, в том числе в форме Оценки воздействия на этнологическую среду (ОВЭС);

5. заключение и рекомендации государственной этнологической экспертизы имеют юридическую силу и обязательны для исполнения;

6. создан прецедент проведения этнологической экспертизы на существующей законодательной основе;

7. данный механизм является правовой основой взаимоотношений между промышленными компаниями и народами Севера с участием органов власти Республики Саха (Якутия), общественных организаций и представителей науки.

Результатом проведенной работы стало и понимание задач, связанных с развитием процедуры проведения этнологической экспертизы.

В первую очередь, это касается **расширения применения** норм закона. К сожалению, можно констатировать недостаточность и слабость правоприменения, так как за 7 лет реализации закона проведено всего 11 экспертиз, в то время как на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера реализуется более 200 промышленных проектов.

Для этого, с одной стороны, необходимо усилить различные виды контроля: от парламентского до общественного. При этом механизмы и инструменты для этого есть. Нужно активизировать парламентский контроль за исполнением республиканского законодательства в части защиты прав коренных народов Севера Якутия: и это не только законы 370-3 № 755-III «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», 897-3 № 715-IV «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», но и недавно принятый закон от 03 июля 2018 года 2043-3 № 1645-V «Об ответственном недропользовании на территории Республики Саха (Якутия)». И здесь важна работа не только Постоянного комитета Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) по вопросам коренных малочисленных народов Севера и делам Арктики, но и создаваемой Депутатской Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) при парламенте. Муниципалитеты и органы государственной власти республики должны уйти от пассивной или выжидательной позиции, а требовать исполнения республиканского законодательства, особенно значима роль Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов

Севера в Республике Саха (Якутия). Многое зависит от активности наших представителей в общественных структурах при государственных органах, начиная от Совета при Главе республики по вопросам коренных малочисленных народов Севера, Экспертной комиссии по этнологической экспертизе при Правительстве Республики Саха (Якутия) до общественных советов и рабочих комиссий министерств, ведомств и муниципалитетов. Общественным Советам территорий традиционного природопользования (ТТП) на местах надо активизировать свою работу, провести инвентаризацию всех земле- и недропользователей на своей территории и начать с ними работу. Конечно, никто не снимает ответственности с Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), этнических Ассоциаций, Союзов общин и оленеводов, других общественных организаций, и от нас самих – представителей коренных малочисленных народов Севера. И здесь нам в помощь, в том числе, и российский закон об общественном контроле.

С другой стороны, нужно усилить штрафные санкции за невыполнение норм законодательства об обязательности этнологической экспертизы. Первые шаги в этом направлении уже сделаны Правительством республики, внесшим изменения в КоАП республики. Необходимо предусмотреть охранительные нормы, устанавливающие ответственность за нарушение установленных требований к проведению этнологической экспертизы, вплоть до аннулирования лицензии.

И главное, на сегодня выдача лицензии на пользование недрами осуществляется Федеральным агентством по недропользованию, что позволяет пользователям недр «обходить» требования законодательства субъектов Российской Федерации о проведении этнологической экспертизы. Также, было бы логичнее, чтобы этнологическая экспертиза проводилась до получения лицензии, а не после, как это принято сейчас. Думаю, определенным решением стало бы прописывание в лицензионном соглашении обязательности проведения данной процедуры.

Одним из направлений работы должно стать **расширение участие коренных малочисленных народов**

Севера во всех процедурах подготовки и проведения этнологической экспертизы.

Законом об этнологической экспертизе предусмотрены следующие формы участия коренных малочисленных народов в проведении этнологической экспертизы:

- участие посредством делегирования представителей в экспертную комиссию этнологической экспертизы;

- участие 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 малочисленных народов (ст. 5, п. 2).

В данной формулировке участие коренных малочисленных народов Севера ограничено, при этом второе положение является больше декларативным, т.к. сам же закон определяет предметом экспертизы «проведение экспертизы нормативных правовых актов, материалов и другой документации по осуществлению намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов». А положения закона практически не предусматривают экспертизу нормативных правовых актов, в т.ч. программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды.

За прошедший период мы добились большого успеха в нашем представительстве в составе экспертной комиссии. В первом составе экспертной комиссии этнологической комиссии Правительства Республики Саха (Якутия) было 20 членов, в том числе 14 представителей государственных органов власти, 5 ученых и только один представитель общественных организаций коренных малочисленных народов Севера в лице президента Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) А.В. Кривошапкина [2]. На начальном этапе реализации закона до 2014 г. комиссия собиралась редко, был рассмотрен только один проект строительства Канкунской ГЭС. Ситуация изменилась с 2014 г., когда количество экспертиз увеличилось и возникли спорные моменты. Тогда Ассоциация обратилась к руководству

республики о недостаточном представительстве коренных малочисленных народов Севера в данной комиссии и в связи с этим недостаточным учетом их мнения. В новом составе экспертной комиссии, утвержденной Распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 октября 2015 г. № 1228-р, данные замечания были учтены и из 21 члена комиссии 7 представляли общественные организации коренных народов [3].

Много внимания мы уделяем расширению участия наших народов, особенно на местах, на разных этапах этнологической экспертизы.

Конечно, важно, чтобы наши общины и муниципалитеты своевременно получали информацию о планируемой деятельности. Пока нередки случаи, когда о реализации проекта наши оленеводы, охотники, рыбаки узнают, столкнувшись с рабочими на своих землях. Пока не действуют нормы о согласовании хозяйственной деятельности на территориях традиционного природопользования. Напомню, у нас создано 59 ТТП местного значения, охватывающих большую часть земель, где проживают и работают северяне. А ведь в положениях большинства ТТП есть нормы согласования, вплоть до местного референдума. И здесь нужна позиция нашего Министерства промышленности и геологии в отстаивании республиканского законодательства, а местным муниципалитетам и Советам ТТП надо активнее пользоваться своим правом, начиная от запросов прокурору до обращения в суд, ведь у нас есть и судебные прецеденты по этому положению,

Нельзя быть нам в стороне и на этапе подготовки документации. Так, компания сама готовит документы Оценки воздействия на этнологическую среду (ОВЭС), работает с общинами, оценивает, какой ущерб возможен, в том числе возможна или нет эта деятельность, насколько возможно минимизировать эту деятельность. Потом уже соответственно рассматривает вопрос компенсаций. На этой стадии наше участие может проходить на стадии консультаций данных промышленных компаний и тех коллективов, которых они привлекли для подготовки данных материалов, чтобы наши общины предоставляли полностью всю информацию,

обеспечивая объективность. Важно, чтобы эти данные обязательно согласовывались как с общинами, так и с муниципалитетами. К сожалению, до сих пор у родовых общин не всегда должным образом оформлены документы, нередко не зарегистрированы в установленном законодательством порядке права на недвижимое имущество и землепользование. Нашей задачей остается дальнейшее оформление документации общин по ведению хозяйственной деятельности.

За годы реализации закона выявилось, что в федеральном реестре памятников историко-культурного наследия практически нет священных мест и объектов историко-культурного наследия коренных малочисленных народов. Наслегам и районам, нашим краеведам нужно срочно провести работу по их документальному оформлению и внесению в данный реестр для охраны и защиты наших священных мест и памятников историко-культурного наследия. И в этом готовы оказать помощь специалисты Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера.

Необходимо, чтобы подготовленные материалы ОВЭС до представления их на рассмотрение экспертной комиссии проходили общественные слушания. Общественные слушания подразумевают получение **свободного, предварительного и осознанного согласия (СПОС)** населения на проведение подобной деятельности. Опять-таки, есть примеры, когда еще на этапе сбора информации и подготовки документации проекта результаты анкетирования, отдельных бесед и интервью подаются как СПОС. И это тогда, когда еще нет полного комплекта документации самого проекта, когда не вся информация о проекте доступна. Некоторым хозяйственникам невдомек, что согласие должно быть осознанным на основе полной всесторонней информации, включая и о возможных последствиях, и, более того, оно может быть отозвано при открывшихся новых обстоятельствах.

Требуется совершенствование процедуры рассмотрения документов/материалов проекта экспертной комиссией этнологической экспертизы в части учета мнения местных сообществ. Обязательным должно быть участие представителей общин и муниципальных властей при

рассмотрении комиссией материалов проектов, планируемых на их территориях. Пока это участие является желательным и никак не определено.

Слабо прописан механизм контроля проекта после его утверждения комиссией. Главным на стадии реализации является, конечно, экологический и этнологический мониторинг, в котором обязательно должно быть участие местных общин. При мониторинге необходимо сотрудничество с научными и экологическими организациями, которые могли бы дать четкую оценку соответствия практике заявленных параметров проекта, а также экологической ситуации и состоянию развития местного сообщества. Важным элементом этого этапа является исполнение промышленной компанией социальных обязательств, в том числе заключение и исполнение социально-экономических соглашений и реализация социальных проектов, программ развития местных сообществ и многое другое.

Обязательно участие местных сообществ в приемке рекультивированных территорий. На постпроектной стадии, после завершения хозяйственной деятельности, должно быть проведено полное восстановление, рекультивация территорий хозяйственного использования. Подразумевается, что на этих территориях должны вновь развиваться оленеводство, ведись охотничий промысел, рыболовство, сбор дикоросов. Только местные представители могут дать объективную оценку этому.

Необходимо дальнейшее **совершенствование процедуры экспертизы и требований к материалам**, предъявляемым на экспертизу.

Понятно, что основные претензии предъявляются к Методике исчисления убытков, которая нуждается в совершенствовании и привязке к региональным особенностям [4]. Не буду останавливаться на экономических нюансах, обращу внимание на два момента. Главное, что данная Методика позволяет подсчитать в той или иной степени достоверности, эколого-экономический ущерб, но не позволяет подсчитать ущерб социально-культурной среде и этнокультурной ситуации. Проблемой остается определение критериев оценки воздействия промышленных проектов на эти параметры. В этом направлении Институт гуманитарных исследований и проблем

малочисленных народов Севера Сибирского отделения Российской академии наук проводит исследования по возможному использованию арктических социальных индикаторов (АСИ) и их адаптации к условиям экспертизы. Другим сложным вопросом остается монетизация ущерба этнокультурной среде. Как выразить в деньгах потерю языка и культуры, этнического самосознания, традиционного менталитета, экологического мировоззрения?! По этому поводу один из экспертов сказал: «Если вы будете настаивать, что это бесценно, то оно и будет оставаться без цены и, соответственно, ни копейки не получите!». Поэтому пока единственный выход мы видим в заключении социально-экономических соглашений компаний с муниципалитетами.

В ходе обсуждения материалов ОВЭС некоторых проектов выявились факты отсутствия проведенных археологических исследований. Предприятия ограничиваются предоставлением справки от Министерства культуры и духовного развития Республики Саха (Якутия) об отсутствии памятников историко-культурного наследия, в большинстве своем археологических памятников, на территории намечаемой хозяйственной деятельности. Но ведь есть федеральный закон 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», требующий обязательных археологических работ. В этой связи предлагаем включить в перечень обязательных документов, предъявляемых на экспертизу, заключение историко-культурной экспертизы (ИКЭ).

Раньше недостаточно четко были прописаны требования к экспертам, участвующим в проведении этнологической экспертизы. В последние 2 года этот недочет устранен, т.к. требования по квалификации и опыту прописаны в условиях конкурсного отбора экспертной группы. Однако эта ситуация остается в отношении специалистов, которые готовят материалы ОВЭС. Практика показывает, что есть случаи, когда недобросовестные разработчики ограничиваются только статистическими данными и материалами, взятыми из Интернета, не проводя выездов и работы с общинами.

Остаются вопросы к срочности проведения

этнологической экспертизы. Существующая практика затягивает данный процесс, иногда более чем на год. Конечно, это неприемлемо как для промышленных компаний, так и для коренных народов. Нужно искать механизмы, которые позволят сократить этот срок до 3-4 месяцев без ущерба качеству экспертизы.

Подводя итог вышесказанному, отметим те моменты, необходимые для дальнейшего **совершенствования законодательства по этнологической экспертизе** в части:

1. в качестве особого условия реализации проекта в лицензионном соглашении должна быть прописана обязательность проведения этнологической экспертизы;
2. усиления штрафных санкций за нарушение данного условия, вплоть до аннулирования лицензии;
3. совершенствование Методики исчисления убытков;
4. обязательность прохождения общественных слушаний материалов проекта до их рассмотрения на экспертной комиссии;
5. совершенствование механизма контроля за реализацией рекомендаций экспертной комиссии после получения положительного заключения;
6. включение в перечень обязательных документов, предъявляемых на экспертизу, заключения ИКЭ;
7. разработка порядка этноэкологического мониторинга реализации проекта;
8. разработка порядка проведения повторной этнологической экспертизы в части соответствия исполнения проекта разработанной документации и прогнозу развития этнокультурной ситуации через определенное время (5 и более лет) после получения положительного заключения;

Обращу внимание и на то, к чему нам нужно стремиться. Это вопрос о соуправлении. Сегодня это выглядит несбыточной мечтой. Но именно наша республика была одним из первопроходцев этого в России, когда в начале 1990-х была акционирована АЛРОСА. Позже эта практика была продолжена в «Алмазах Анабара» и «АЛРОСА-Нюрба». В дальнейшем законодательные основы соуправления были практически

нивелированы, тем не менее, некоторые возможности еще остались, в том числе и появившийся механизм соглашений о разделе продукции. Надеемся, что Оленекский улус сумеет что-нибудь добиться на этом пути и станет первопроходцем реализации принципа соуправления в новейшей истории.

Опыт проведения этнологических экспертиз показывает, что это достаточно действенный механизм учета интересов коренных малочисленных народов Севера при промышленном освоении. Республика Саха (Якутия) – первый и пока единственный субъект Российской Федерации, где принят и реализуется закон об этнологической экспертизе, который стал важным инструментом «правового принуждения» к диалогу. Необходимо принятие подобного закона в других субъектах, а также на федеральном уровне. Необходима доработка и адаптация к региональным условиям разработанной в свое время Минрегионом Российской Федерации Методики исчисления размера убытков, причиненных коренным малочисленным народам Севера в результате промышленного освоения территорий.

Обеспечить бесконфликтное сосуществование промышленных компаний и постоянно проживающего здесь населения практически невозможно, поэтому условием для выхода из объективного конфликта интересов является диалог для нахождения компромиссных решений, с последующей организацией участия коренных народов в этноэкологическом мониторинге и соуправлении природными ресурсами. Совершенствование института этнологической экспертизы создает необходимую основу для взаимовыгодного развития отношений между коренными народами, бизнесом и органами власти.

Список литературы и источников

1. 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.

2. Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 20 июля 2011 г. N 737-р «О персональном составе Экспертной комиссии этнологической экспертизы». - URL: <http://docs.cntd.ru/document/424065009>.

3. Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 октября 2015 г. N 1228-р «О персональном составе Экспертной комиссии этнологической экспертизы».- URL: <http://docs.cntd.ru/document/430656989>.

4. 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.