

УДК 349.6

ЭТНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ФОРМАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

© 2024 г. Н. А. Филиппова

Сургутский государственный университет

E-mail: filippova_na@surgu.ru

Поступила в редакцию 14.12.2023 г.

Аннотация. Автором выявлены и систематизированы существенные признаки двух форматов институционализации этнологической экспертизы в России: в качестве корпоративной экспертизы (частное право) и государственной экспертизы (публичное право). Материалом исследования стали практики организации и правового регулирования этнологической экспертизы за два последних десятилетия; сложившиеся в российской антропологии и юриспруденции подходы к пониманию этнологической экспертизы. Обосновано, что выбор формата институционализации предопределяет порядок проведения экспертизы и последствия ее проведения. Корпоративная этнологическая экспертиза является факультативной, ее результаты не имеют формы публичного юридического документа, возмещение убытков субъектам традиционного природопользования не зависит от факта проведения экспертизы и имеет исключительно монетарный характер, добровольно принимаемые стандарты социальной корпоративной ответственности предполагают участие бизнеса в содействии развитию коренных народов, которые вовлекаются в этот процесс в соответствии с принципом СПОС и в формах делиберативной демократии. Государственная этнологическая экспертиза является обязательной, реализуется как государственная услуга, результаты которой имеют форму публичного юридического документа, компенсационные меры предопределены результатами комплексной этнологической экспертизы и не ограничены возмещением убытков, участие коренных жителей гарантировано в формах партисипаторной демократии.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, этнологическая экспертиза, принцип свободного, предварительного и осознанного согласия (СПОС) коренных народов, программы содействия развитию коренных малочисленных народов.

Цитирование: Филиппова Н.А. Этнологическая экспертиза: форматы и перспективы институционализации в российском праве // Государство и право. 2024. № 3. С. 87–96.

DOI: 10.31857/S1026945224030081

ETHNOLOGICAL EXPERTISE: FORMATS AND PROSPECTS OF INSTITUTIONALIZATION IN RUSSIAN LAW

© 2024 г. N. A. Filippova

Surgut State University

E-mail: filippova_na@surgu.ru

Received 14.12.2023

Abstract. The article is devoted to the essential and systemic features of the formats of ethnological expertise institutionalization in Russia: as a corporate expertise (private law) and state expertise (public law). The research material is the practice of organizing and legal regulation of ethnological expertise over the past two decades; approaches to understanding ethnological expertise that have developed in Russian anthropology and jurisprudence. It is proved that the choice of the institutionalization format, determines the procedure for conducting an examination and the consequences of its conduct. Corporate ethnological expertise is optional; its results do not have the form of a public legal document. Compensation for losses to the subjects of traditional nature management does not depend on the fact of conducting the expertise and is exclusively monetary in nature. Voluntarily adopted standards of social corporate responsibility assume the participation of business in promoting the development of indigenous peoples who are involved in this process in accordance with the principle of FPIC and forms of deliberative democracy. State ethnological expertise is mandatory, it is realized as a public service, the results of which have the form of a public legal document. Compensation measures are predetermined by the results of a comprehensive ethnological expertise and are not limited to the compensation for losses. The participation of indigenous peoples is guaranteed in the forms of participatory democracy.

Key words: Indigenous peoples, ethnological expertise, free, prior and informed consent (FPIC) of indigenous peoples, programs to promote the development of small indigenous peoples.

For citation: *Filippova, N.A. (2024). Ethnological expertise: formats and prospects of institutionalization in Russian law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 87–96.*

Введение

Регулирование этнологической экспертизы остается камнем преткновения для правоведов. Трижды (с 2004 по 2006 г.) с инициативой принятия федерального закона выступали законодательные органы субъектов Российской Федерации (Сахалинской области, Ненецкого автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа). В 2014 г. Комитетом Государственной Думы по делам национальностей был внесен проект федерального закона «Об оценке воздействия на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹. Он уточнял представления об этнологической экспертизе, но федеральным законом не стал². В 2016 г. Президент РФ поручил органам исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов разработать предложения о нормативном закреплении процедуры этнологической экспертизы³. К январю 2018 г. проект федерального закона об этнологической экспертизе был разработан и предложен для общественного обсуждения Федеральным агентством по делам национальностей (ФАДН)⁴, а в декабре того же года ФАДН инициировало поправки

в Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ)⁵.

Но задача была решена частично: специальный федеральный закон не был поддержан в Общественной палате РФ; поправки затронули лишь порядок возмещения убытков, причиняемых в результате нанесения ущерба традиционному природопользованию⁶. По этой причине этнологическая экспертиза, проведенная после техногенной аварии на Таймыре (2020 г.), помимо оценки ее последствий для коренных сообществ должна была стать основой «для подготовки общего регламента этнологической экспертизы в России»⁷. Порядок ее проведения стал отправной точкой при разработке нового (в общей сложности уже седьмого) проекта федерального закона об этнологической экспертизе. В 2021 г. он был разработан группой юристов Тюменского государственного университета.

Работа Экспертного центра Проектного офиса развития Арктики в 2023 г.⁸ указывает на то, что

¹ См.: Государственная Дума Российской Федерации. Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/436457-6?ysclid=lo72mai1w467213514> (дата обращения: 27.10.2023).

² См.: Новикова Н. И. Нефть, газ, коренные народы: кто напишет правила? // Вестник уrogenения. 2016. № 3. С. 131.

³ См.: Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> (дата обращения: 27.10.2023).

⁴ См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // <https://regulation.gov.ru/p/77915> (дата обращения: 27.10.2023).

⁵ См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=86735> (дата обращения: 27.10.2023).

⁶ См.: Федеральный закон от 26.07.2019 № 234-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 8 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2019. № 30, ст. 4136.

⁷ Головнев А. В., Колова Е. А. Этноэкспертиза: таймырский дискурс // Сибирские исторические исследования. 2022. № 4. С. 160.

⁸ См.: Федеральный исследовательский центр РАН Кольский научный центр. Официальный сайт // <https://www.ksc.ru/press-sluzhba/novosti/novosti-nauki/eksperty-laboratorii-ustoychivogo-razvitiya-pora-obsudili-etnologicheskuyu-ekspertizu/> (дата обращения: 27.10.2023).

позиции экспертов совпадают в трех принципиальных моментах: 1) федеральный закон об этнологической экспертизе необходим; 2) этнологическая экспертиза является инструментом согласования интересов государства, сообществ коренных народов, бизнеса и всего населения промышленно осваиваемых территорий; 3) должен быть определен стандарт участия сообществ коренных малочисленных народов в процессе проведения этнологической экспертизы. Вместе с тем предметом дискуссии остаются: юридическая дефиниция этнологической экспертизы, принцип обязательности ее проведения, предмет этнологической экспертизы, разграничение полномочий органов государственной власти в вопросах регулирования и проведения этнологической экспертизы. Так, советник руководителя ФАДН С. Тимошков подчеркнул, что конкурируют два подхода к пониманию предмета этнологической экспертизы: «Первый – научная оценка этносоциальных последствий для общих условий развития коренных малочисленных народов в результате управленческой деятельности. Второй – экспертиза воздействия конкретных промышленных проектов на местные сообщества коренных малочисленных народов, включая определение его степени, затрагиваемого круга лиц и территорий их проживания»⁹.

Достижение поставленной задачи (нормативное регулирование этнологической экспертизы) требует построения концепции будущего федерального закона на основании критического анализа ее организации как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на «надсубъектном» уровне (когда организаторами стали ФАДН, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, ЭЦ ПОРА), что характерно для новейших этнологических экспертиз в Арктической зоне Российской Федерации. Многочисленные исследования этнологической экспертизы не решали вопрос о юридической природе этого института: является он институтом частного (предпринимательского) или публичного права? Между тем ответ на этот вопрос предопределяет существенные элементы в концепции федерального закона об этнологической экспертизе. В связи с этим целью исследования является обоснование концепции федерального закона об этнологической экспертизе, учитывающее возможность легализации института этнологической экспертизы в двух (альтернативных) форматах: публично-правовом (государственная этнологическая экспертиза) и частноправовом (корпоративная

этнологическая экспертиза). Предметом исследования стали системные характеристики этих форматов, выявленные при проведении этнологической экспертизы в России. Наряду со стандартными (общенаучными и специальными) методами юридического научного исследования был использован метод правового моделирования.

Этнологическая экспертиза в историческом, антропологическом и юридическом дискурсах. Дефиниция этнологической экспертизы в Федеральном законе № 82-ФЗ отразила опыт проведения этно-экологических экспертиз специалистами Института этнологии и антропологии АН СССР во второй половине XX в. Развитие отечественной антропологии привело к ревизии прежнего понимания этнологической экспертизы и формированию различных взглядов на ее содержание. Наряду с этно-экологическим подходом сформировались социологический, системный, культурологический, международно-правовой подходы (последний определяют и как подход юридической антропологии)¹⁰. Цели, методы, объекты и способы организации этнологической экспертизы разнятся от региона к региону; сделаны только первые шаги к унификации порядка ее проведения. Индикатором кризисного состояния стала дискуссия об этнологической экспертизе на страницах журнала «Этнографическое обозрение»¹¹. И это вновь возвращает к дискуссии об адекватной юридической дефиниции этнологической экспертизы: это научное исследование или экспертная оценка? Логично, что в такой ситуации исследования ограничены анализом региональных подходов к законодательному регулированию¹² и результатам проведения этнологической экспертизы¹³, а также исследованием тех правоотношений, с которыми последняя сопряжена. Этнологическая экспертиза

¹⁰ См.: Данилова Е. Н. Этнологическая экспертиза в теории и практике современной российской науки: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2022. С. 54–59.

¹¹ Функ Д. А. «Этнологическая экспертиза»: российский опыт оценки социального воздействия промышленных проектов // Этнографическое обозрение. 2018. № 6. С. 66–79.

¹² См.: Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза в академическом дискурсе и ожиданиях коренных народов // Арктика: экология и экономика. 2018. № 1 (29). С. 125–135.

¹³ См.: Гладун Е. Ф., Задорин М. Ю., Горбунова А. И. Региональные практики защиты прав коренных малочисленных народов Российской Арктики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 122–154; Самсонова И. В., Потравный И. М., Павлова М. Б., Семенова Л. А. Оценка убытков, причиненных коренным малочисленным народам Севера в Таймырском Долгано-Ненецком районе Красноярского края вследствие разлива дизельного топлива на ТЭЦ-3 в Норильске // Арктика: экология и экономика. 2021. Т. 1. № 2. С. 254–265; Басов А. С., Ковальский С. О. Опыт применения международного подхода к оценке социального воздействия в рамках этнологической экспертизы на Западном Таймыре // Сибирские исторические исследования. 2021. № 3. С. 171–198.

⁹ Проектный офис развития Арктики. Официальный сайт. URL: <https://goarctic.ru/society/sergey-timoshkov-v-on-neodnokratno-otmechali-polozhitelnyy-rossiyskiy-opyt-etnologicheskoy-eksperti/?ysclid=lo2s1vuc4y965984653> (дата обращения: 27.10.2023).

рассматривается в контексте правового регулирования взаимодействия коренных малочисленных народов и недропользователей¹⁴, стандартов корпоративной социальной ответственности бизнеса¹⁵, включая результаты СПОС (свободного, предварительного осознанного согласия на промышленное освоение мест традиционного природопользования)¹⁶. Такой дискурс необходим, но не достаточен для обоснования концепции федерального закона об этнологической экспертизе.

Этнологическая экспертиза как институт частного права (корпоративная этнологическая экспертиза). Институционализация этнологической экспертизы в частнопроводимом формате началась в России в конце XX в. Эта практика получила наибольшее распространение в субъектах Российской Федерации и отражена в юридических документах федерального уровня. Так, Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»¹⁷ предусмотрел, что содержание соглашения, сторонами которого являются Российская Федерация и инвестор, а предметом — исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья, должно учитывать интересы коренных малочисленных народов Российской Федерации в тех случаях, когда участок недр находится в пределах мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности таких народов. В интересах автохтонов в этом случае должен был действовать законодательный орган субъекта Российской Федерации. Так как федеральное законодательство допускало формирование в составе законодательного органа субъекта Российской Федерации группы депутатов, представляющих именно коренные сообщества, такое решение было логичным.

Формирование рыночных отношений в России стало предпосылкой широкого использования прямых договорных отношений с субъектами права традиционного природопользования. Изначально они сложились в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре. Для понимания природы таких договоров необходимо учесть, что в конце 90-х годов

XX в. действовало Положение о статусе родовых угодий (позже утратившее силу). Родовые угодья могли принадлежать общинам коренных малочисленных народов Севера или отдельным гражданам из числа коренных жителей (их семьям) на условиях бессрочного пользования (для общин) и пожизненного наследуемого владения (для отдельных коренных жителей). Их использование в иных экономических целях, кроме традиционного природопользования, без согласования с владельцами было невозможно. Юридической формой согласования стали *соглашения о компенсации убытков*, обусловленных ущербом традиционному природопользованию (далее — СоКУ). Соглашения имели характер гражданско-правовых договоров¹⁸.

С 2002 г. в Югре действовала Комиссия по вопросам территорий традиционного природопользования, которая обеспечивала согласование интересов недропользователей и субъектов права традиционного природопользования; теперь эти функции осуществляет межведомственная комиссия при Правительстве Ханты-Мансийском автономного округа — Югре по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера. Согласно Закону названного субъекта Российской Федерации «О недропользовании» правительством утверждено *модельное соглашение* недропользователей с субъектами права традиционного природопользования¹⁹. Документ не возлагает на недропользователей обязательства по проведению этнологической экспертизы, но предполагает, что участки хозяйственной деятельности компаний-недропользователей располагаются максимально удаленно от мест традиционного природопользования и объектов культуры коренных малочисленных народов. Для этого субъекты права традиционного природопользования сами предоставляют компаниям-недропользователям необходимую информацию (п. 2.2 модельного соглашения).

¹⁸ См.: Лалетина А. С. Заключение компенсационных договоров между хозяйствующим субъектами и представителями коренных малочисленных народов на примере Ханты-Мансийского автономного округа // Право и образование. 2009. № 4. С. 123.

¹⁹ См.: распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 05.10.2009 № 425-рп (с изм. и доп.) «Об утверждении Модельного соглашения недропользователей с субъектами права традиционного природопользования об использовании земель для целей недропользования в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Департамент недропользования и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // <https://depprirod.admhmao.ru/pravovaya-informatsiya/pravovoe-prosveshchenie-grazhdan/2523418/rasporyazhenie-pravitelstva-khmao-yugry-ot-05-10-2009-n-425-rp-ob-utverzhenii-modelnogo-soglasheniya> (дата обращения: 27.10.2023).

¹⁴ См.: Остапович И. Ю. Коренное население Севера и промышленные компании: правовые проблемы взаимодействия в местах традиционного проживания // Евразийский юрид. журнал. 2020. № 11 (150). С. 109, 110.

¹⁵ См.: Назарова Н. Н., Слепцов А. Н. Корпоративная социальная ответственность недропользователей как условие устойчивого развития Арктики // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2022. № 4 (30). С. 5—13.

¹⁶ См.: Руденко В. В. Реализация принципа свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов: опыт стран Латинской Америки и возможность его адаптации в России // Вестник Сургутского гос. ун-та. 2021. № 1 (31). С. 101—107.

¹⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 18.

В Югре сложилась практика заключения долгосрочных (свыше трех лет), краткосрочных (от одного года до трех лет) и разовых СоКУ. Долгосрочные соглашения, помимо регулярных компенсационных выплат, предусматривают возложение на недропользователей обязательств по сбережению природных ресурсов. Участие органов государственной власти автономного округа в этой сфере ограничено общим регулированием отношений субъектов права традиционного природопользования и недропользователей и контролем за исполнением соглашений. Единичные обращения глав общин (семей) коренных малочисленных народов о проведении этнологической экспертизы в конфликтных ситуациях остаются без разрешения, поскольку проведение такой экспертизы — право, а не обязанность компаний-недропользователей. Исключением являются случаи, когда проведения государственной историко-культурной экспертизы требует Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»²⁰.

Похожие результаты этнологической экспертизы сложились в Ямало-Ненецком автономном округе, Ненецком автономном округе, Сахалинской области и других субъектах Российской Федерации. Различия заключаются, во-первых, в формате участников соглашений. Крупные международные компании предпочитают подписывать СоКУ с региональными общественными организациями коренных малочисленных народов, например с Ассоциациями коренных малочисленных народов регионального уровня (Сахалинская область). Во-вторых, может быть легализована общественная этнологическая экспертиза (Ненецкий автономный округ) или быть устойчивой практика проведения корпоративной этнологической экспертизы в ответ на общественный запрос коренных жителей (Ненецкий автономный округ). В-третьих (и это — наиболее важное отличие), частью социально-ответственной корпоративной политики могут стать принцип СПОС (свободного, предварительного и осознанного согласия) коренных малочисленных народов на осуществление хозяйственной деятельности, затрагивающей места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, и совместная с автохтонами разработка планов содействия их развитию. Например, компанией «Сахалин Энерджи» были разработаны и реализованы два таких пятилетних плана. Для разработки второго была сформирована рабочая группа, включающая представителей Регионального совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов

Севера Сахалинской области, компании «Сахалин Энерджи», Правительства Сахалинской области, Сахалинской областной Думы и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Затем была организована специальная конференция коренных малочисленных народов, участники которой согласились, что консультации относительно планов содействия их развитию имели свободный, предварительный, информированный характер.

Опыт Сахалинской области исключительно важен для эффективной реализации корпоративной этнологической экспертизы. Институт компенсации убытков органичен для экономических отношений, но заведомо не эффективен при решении задач сохранения традиционного образа жизни и культуры малочисленных народов. «Простое умножение выплат, без их обоснованности и проектной целесообразности, девальвирует их и приносит вред получателю, ориентируя его на иждивенчество и сомнительного свойства “социальные технологии”». В этом случае компенсации несут не пользу, а вред», — отмечает А.В. Головнев²¹. Меры поддержки коренных малочисленных народов далеко не всегда предоставляются в формах, совместимых с самобытной культурой этих народов. Компенсировать этот дефект и призваны принцип СПОС и программы содействия развитию коренных малочисленных народов.

Итак, корпоративная этнологическая экспертиза характеризуется следующими чертами: 1) проведение этнологической экспертизы — факультативная процедура; исключение из этого правила — ситуации, когда имеются основания для проведения государственной историко-культурной экспертизы, составной частью которой является этнологическая экспертиза; 2) порядок проведения этнологической экспертизы и открытость ее результатов определяются усмотрением субъекта хозяйственной деятельности (участие коренных малочисленных народов в ее осуществлении и обнародование результатов этнологической экспертизы не обязательны); 3) обязателен и достаточен институт компенсации убытков, возмещаемых в договорном порядке; предмет компенсирующего соглашения ограничен возмещением причиняемого убытка; 4) стандарты социальной корпоративной ответственности предполагают государственно-частное партнерство в разработке программ содействия развитию коренных малочисленных народов и вовлечение последних в их разработку с учетом принципа СПОС; 5) возможны результаты общественной этнологической экспертизы и корпоративной

²⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 26, ст. 2519.

²¹ См.: Головнев А.В. Этнологическая экспертиза в сценариях ресурсного освоения Ямала // Уральский исторический вестник. 2014. № 2. С. 152.

этнологической экспертизы, проводимой по общественному запросу.

В соответствии с частноправовой парадигмой понимания этнологической экспертизы сформулированы новый прядок возмещения убытков коренных малочисленных народов (Порядок возмещения убытков)²² и Стандарт ответственности резидентов Арктической зоны Российской Федерации во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами (Стандарт ответственности)²³.

Порядок возмещения убытков предполагает заключение соглашений между субъектами хозяйственной деятельности и советом представителей коренных малочисленных народов, созданным в качестве общественного совета при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Стороны соглашения вправе организовать проведение этнологической экспертизы, однако ее проведение не обязательно. Стандарт ответственности также упоминает о соглашениях, их сторонами документ называет органы публичной власти, резидентов Арктической зоны Российской Федерации и уполномоченные организации коренных малочисленных народов; документ рекомендует включить в содержание соглашений программы развития последних. Одним из принципов деятельности резидентов Арктической зоны Российской Федерации назван принцип содействия устойчивому развитию автохтонов, повышению качества их жизни и сохранению исконной среды обитания²⁴; в связи с этим Стандарт ответственности также рекомендует проведение этнологической экспертизы. Логичным завершением этого тренда стало принятие федеральной программы поддержки

традиционной хозяйственной деятельности автохтонов Арктической зоны Российской Федерации²⁵. Итак, можно признать, что институционализация этнологической экспертизы в формате частноправового регулирования — устойчивая тенденция в развитии российского права, охватывающая практику правотворчества и правоприменения федерального и регионального уровней.

Этнологическая экспертиза как институт публичного права (государственная этнологическая экспертиза). Институционализация этнологической экспертизы в Республике Саха (Якутия) во втором десятилетии XXI в. остается единственным примером ее регулирования в формате публичного права. Солидарные оценки якутской модели этнологической экспертизы как исключительно успешной не привели к ее рецепции иными субъектами Российской Федерации. И это — парадокс, так как «якутский кейс» стал позитивным примером реализации права на опережающее правовое регулирование²⁶. Государственной этнологической экспертизе в Республике Саха (Якутия) посвящено значительное количество исследований, в том числе недавних²⁷. Это позволяет непосредственно перейти к существенным признакам этой модели.

1. Процедура этнологической экспертизы имеет обязательный характер; это государственная услуга, предоставляемая субъектом Российской Федерации и финансируемая за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации; законодательством субъекта Российской Федерации установлены меры административной ответственности за несоблюдение законодательства об этнологической экспертизе.

2. Порядок проведения этнологической экспертизы урегулирован в нормативных правовых актах; участие коренных малочисленных народов в ее осуществлении гарантировано в формах, установленных законодательством субъекта Российской Федерации; результаты этнологической экспертизы отражаются в заключении, которое утверждается распоряжением Правительства Республики и имеет характер

²² См.: постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1488 «Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами» // СЗ РФ. 2020. № 39, ст. 6065.

²³ См.: приказ Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики от 23.11.2020 № 181 «Об утверждении стандарта ответственности резидентов Арктической зоны Российской Федерации во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами Российской Федерации, проживающими и (или) осуществляющими традиционную хозяйственную деятельность в Арктической зоне Российской Федерации» URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400199158/> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁴ См.: Степанова А.Н., Иванова Т.С. Стандарт ответственности резидентов арктической зоны как мера государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера // Вестник СВФУ им. М.К. Аммосова. Сер.: История. Политология. Право. 2021. № 4 (24). С. 64.

²⁵ См.: распоряжение Правительства РФ от 15.04.2021 № 978-р «Об утверждении программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 17, ст. 3007.

²⁶ См.: Васильева Т.А. Республика Саха (Якутия): поиск новаторских решений в системе российских федеративных отношений // Роль Республики Саха (Якутия) в развитии российской федеративной государственности: сб. докладов. Казань, 2022. С. 36–40.

²⁷ См.: Бурцева Е.И., Слепцов А.Н., Бысынина А.Н. Промышленное освоение территорий Арктической зоны Якутии и этнологическая экспертиза инвестиционных проектов // Арктика и Север. 2023. № 51. С. 52–72.

документа, обязательного для заказчика и доступного для неопределенного круга лиц.

3. Оценка размера убытков является существенным, но не единственным результатом этнологической экспертизы, эксперты оценивают и предлагаемую заказчиком программу устойчивого развития мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Этнологическая экспертиза имеет комплексный межотраслевой характер²⁸.

4. Возможно осуществление государственно-частного партнерства, разработка документов стратегического планирования, адресованных коренным малочисленным народам; обязательно осуществление этнологического мониторинга.

5. Одним из этапов процесса этнологической экспертизы является общественное обсуждение проекта соглашения о порядке возмещения убытков, что делает практику общественной этнологической экспертизы избыточной.

Можно назвать еще ряд характеристик технико-юридического характера, которые важны для регулирования государственной этнологической экспертизы, а именно: возможность начать процедуру этнологической экспертизы через портал «Госуслуги.ру»; повторное проведение этнологической экспертизы в случае отрицательного заключения и учета рекомендаций; проведение как предварительной, так и последующей этнологической экспертизы и др. Но особого внимания заслуживает системное регулирование государственной этнологической экспертизы. Специальный закон²⁹ определил юридическое содержание и механизм реализации этнологической экспертизы; Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях³⁰ установил меры административно-правовой ответственности за отказ проводить такую экспертизу и за игнорирование ее результатов. Порядок проведения этнологической экспертизы урегулировало Постановление Правительства Республики³¹. Его дополнил адми-

нистративный регламент предоставления этой государственной услуги³². Корреспондирующие положения об этнологической экспертизе включены в иные нормативные правовые акты Республики.

Анализируя генезис государственной этнологической экспертизы, важно учесть два обстоятельства. Во-первых, ее регулирование по аналогии с экологической экспертизой (т.е. в категориях публичного права). Во-вторых, существенное изменение ее нормативного закрепления в результате анализа правоприменительной практики. Изначально авторский коллектив стремился «учесть интересы всех сторон: государства, бизнеса, малочисленных народов Севера, а во-вторых, перевести общественные отношения (отношения всех заинтересованных групп) из области публичного (административного) права в область частного права, где действует принцип равноправия сторон, где есть возможность использовать как обычаи делового оборота, так и положения корпоративной социальной ответственности»³³. Но в 2017 г. по итогам республиканских парламентских слушаний о ходе реализации Закона об этнологической экспертизе было принято решение об установлении административной ответственности за неисполнение требований этого Закона физическими и юридическими лицами³⁴. Иными словами, был сделан выбор в пользу публичного права.

Разграничение полномочий в вопросах правового регулирования и осуществления этнологической экспертизы. Формат институционализации этнологической экспертизы предопределяет порядок разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Если рассматривать этнологическую экспертизу как институт частного права, ее правовое

(вместе с «Положением о порядке организации и проведения этнологической экспертизы», «Положением об Экспертной комиссии этнологической экспертизы» // Якутские ведомости. 2011. 10 сент.

²⁸ В состав экспертной комиссии помимо экономистов включены биологи, гидрологи, социологи, юристы и т.д.

²⁹ См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2010. № 30.

³⁰ См.: Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 726-3 № 337-IV // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>, 18.07.2018 (дата обращения: 27.10.2023).

³¹ См.: постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 06.09.2011 № 428 (в посл. ред. от 25.06.2020) «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов»

³² См.: приказ Министерства по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия) от 19.09.2017 № 445-П «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2017. 21 дек.

³³ Слепцов А.Н. Правовые основы этнологической экспертизы // Этнографическое обозрение. 2018. № 6. С. 93.

³⁴ См.: Рекомендации парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Закона Республики Саха (Якутия) “Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)”» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/446588994> (дата обращения: 27.10.2023).

регулирование — исключительное ведение Российской Федерации. Публично-правовой формат предполагает признание вопросов этнологической экспертизы предметом совместного ведения и требует дальнейшего разграничения полномочий между органами государственной власти двух уровней. Некоторые предпосылки для этого есть. Федеральный закон № 82-ФЗ установил перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов, в том числе «право в пределах своих полномочий ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов» (п. 3 ст. 6). Тем не менее Закон не определил порядок проведения этнологической экспертизы и не разграничил полномочия в этом вопросе. Это требует решения вопроса о распределении «зон ответственности» непосредственно в федеральном законе об этнологической экспертизе. К полномочиям федеральных органов государственной власти, например, можно было бы отнести проведение этнологической экспертизы в отношении документов стратегического планирования федерального уровня, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов Российской Федерации; проектов хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и реализуемых на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, а также на федеральных территориях; инициативы включения этнических общностей в перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации; планы перспективного развития территорий и формирования опорных зон развития в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; проведение этнологической экспертизы вследствие техногенных катастроф, экологических бедствий. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно отнести проведение этнологической экспертизы в отношении документов стратегического планирования уровня субъектов Российской Федерации, проектов хозяйственной и иной деятельности, реализуемых в пределах территории субъекта Российской Федерации, если эти документы и решения (проекты) затрагивают интересы коренных малочисленных народов.

Выводы

Итак, в российском праве наметились два (альтернативных) формата институционализации этнологической экспертизы, при этом каждый характеризуется системой устойчивых признаков.

Корпоративная этнологическая экспертиза является факультативной, ее результаты не отражаются в форме публичного юридического документа, возмещение убытков субъектам права традиционного природопользования не зависит от факта проведения экспертизы и имеет исключительно монетарный характер. Добровольно принимаемые стандарты социальной корпоративной ответственности предполагают участие бизнеса в содействии развитию коренных малочисленных народов, которые вовлекаются в этот процесс в соответствии с принципом СПОС и формах консультативной демократии. Государственная этнологическая экспертиза является обязательной, реализуется как государственная услуга, результаты которой имеют форму публичного юридического документа, компенсационные меры предопределены результатами комплексной этнологической экспертизы и не ограничены возмещением убытков, участие коренных жителей гарантировано в формах демократии соучастия. Каждый из форматов имеет основания в системе российского права, что делает выбор концепции федерального закона частью правовой политики. При этом выбор любой концепции и принятие соответствующего федерального закона потребует иных системных изменений федерального законодательства, соответствующих этому выбору. При реализации формата корпоративной этнологической экспертизы будет необходимо интегрировать практики СПОС и долгосрочных программ (планов) содействия развитию коренных малочисленных народов, а также обновить законодательство о государственной историко-культурной экспертизе. Пока что последнее не учитывает, что атрибутом сакральных для автохтонов мест является их скрытость от посторонних глаз³⁵. Это не типичные объекты культурного достояния, а особые фрагменты ландшафта. О необходимости отражения в федеральном законодательстве понятий «культурное наследие коренных малочисленных народов», «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов» аргументированно пишет Л. В. Андриченко³⁶. При реализации второго формата потребуются внесение изменений в федеральное законодательство об административных правонарушениях, поскольку дополнительные обязательства и меры ответственности, предписываемые субъектам предпринимательской,

³⁵ См.: Новикова Н. И. Защита культурного наследия коренных малочисленных народов Севера в контексте промышленного освоения // Вестник Новосибирского гос. ун-та. Сер.: История, филология. 2013. № 3. С. 99.

³⁶ См.: Андриченко Л. В. Проблемы правового обеспечения сохранения культурного наследия коренных малочисленных народов: международный и национальный аспекты // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4 (77). С. 25.

инвестиционной, иной экономической деятельности, могут быть установлены только федеральными нормативными правовыми актами.

Однако решение вопроса о юридической дефиниции этнологической экспертизы принадлежит правоведам. И здесь важно признать, что многообразие экспертиз не исчерпывается подвидами нормативных экспертиз. Экспертная деятельность может стать частью процесса выработки решения³⁷. С учетом сказанного этнологическую экспертизу можно было бы определить как выявление и описание факторов риска для устойчивого развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, обусловленных промышленным и иным освоением мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности таких народов, обоснование и/или оценку мер, направленных на компенсацию предполагаемых или наступивших негативных последствий, связанных с факторами риска, в том числе оценку совместимости предлагаемых мер с самобытной культурой коренных малочисленных народов Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андриченко Л. В. Проблемы правового обеспечения сохранения культурного наследия коренных малочисленных народов: международный и национальный аспекты // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4 (77). С. 25.
2. Басов А. С., Ковальский С. О. Опыт применения международного подхода к оценке социального воздействия в рамках этнологической экспертизы на Западном Таймыре // Сибирские исторические исследования. 2021. № 3. С. 171–198.
3. Бурцева Е. И., Слепцов А. Н., Бысынина А. Н. Промышленное освоение территорий Арктической зоны Якутии и этнологическая экспертиза инвестиционных проектов // Арктика и Север. 2023. № 51. С. 52–72.
4. Васильева Т. А. Республика Саха (Якутия): поиск новаторских решений в системе российских федеративных отношений // Роль Республики Саха (Якутия) в развитии российской федеративной государственности: сб. докладов. Казань, 2022. С. 36–40.
5. Гладун Е. Ф., Задорин М. Ю., Горбунова А. И. Региональные практики защиты прав коренных малочисленных народов Российской Арктики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 122–154.
6. Головнев А. В. Этнологическая экспертиза в сценариях ресурсного освоения Ямала // Уральский исторический вестник. 2014. № 2. С. 152.
7. Головнев А. В., Комова Е. А. Этноэкспертиза: таймырский дискурс // Сибирские исторические исследования. 2022. № 4. С. 160.
8. Данилова Е. Н. Этнологическая экспертиза в теории и практике современной российской науки: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2022. С. 54–59.
9. Лалетина А. С. Заключение компенсационных договоров между хозяйствующим субъектами и представителями коренных малочисленных народов на примере Ханты-Мансийского автономного округа // Право и образование. 2009. № 4. С. 123.
10. Назарова Н. Н., Слепцов А. Н. Корпоративная социальная ответственность недропользователей как условие устойчивого развития Арктики // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2022. № 4 (30). С. 5–13.
11. Новикова Н. И. Защита культурного наследия коренных малочисленных народов Севера в контексте промышленного освоения // Вестник Новосибирского гос. ун-та. Сер.: История, филология. 2013. № 3. С. 99.
12. Новикова Н. И. Нефть, газ, коренные народы: кто напишет правила? // Вестник углубления. 2016. № 3. С. 131.
13. Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза в академическом дискурсе и ожиданиях коренных народов // Арктика: экология и экономика. 2018. № 1 (29). С. 125–135.
14. Остапович И. Ю. Коренное население Севера и промышленные компании: правовые проблемы взаимодействия в местах традиционного проживания // Евразийский юрид. журнал. 2020. № 11 (150). С. 109, 110.
15. Руденко В. В. Реализация принципа свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов: опыт стран Латинской Америки и возможность его адаптации в России // Вестник Сургутского гос. ун-та. 2021. № 1 (31). С. 101–107.
16. Самсонова И. В., Потравный И. М., Павлова М. Б., Семенов Л. А. Оценка убытков, причиненных коренным малочисленным народам Севера в Таймырском Долгано-Ненецком районе Красноярского края вследствие разлива дизельного топлива на ТЭЦ-3 в Норильске // Арктика: экология и экономика. 2021. Т. 1. № 2. С. 254–265.
17. Слепцов А. Н. Правовые основы этнологической экспертизы // Этнографическое обозрение. 2018. № 6. С. 93.
18. Степанова А. Н., Иванова Т. С. Стандарт ответственности резидентов арктической зоны как мера государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера // Вестник СВФУ им. М. К. Аммосова. Сер.: История. Политология. Право. 2021. № 4 (24). С. 64.
19. Сунгуров А. Ю. Экспертные сообщества и власть. М., 2020. С. 197.
20. Функ Д. А. «Этнологическая экспертиза»: российский опыт оценки социального воздействия промышленных проектов // Этнографическое обозрение. 2018. № 6. С. 66–79.

REFERENCES

1. Andrichenko L. V. Problems of legal support for the preservation of the cultural heritage of indigenous minorities: international and national aspects // Journal of

³⁷ См.: Сунгуров А. Ю. Экспертные сообщества и власть. М., 2020. С. 197.

- Foreign Legislation and Comparative Law. 2019. No. 4 (77). P. 25 (in Russ).
2. *Basov A.S., Kovalsky S.O.* The experience of applying an international approach to the assessment of social impact in the framework of ethnological expertise in the Western Taimyr // Siberian historical research. 2021. No. 3. Pp. 171–198 (in Russ).
3. *Burtseva E.I., Slepcev A.N., Bysynina A.N.* Industrial development of the territories of the Arctic zone of Yakutia and ethnological expertise of investment projects // The Arctic and the North. 2023. No. 51. Pp. 52–72 (in Russ).
4. *Vasilieva T.A.* Republic of Sakha (Yakutia): search for innovative solutions in the system of Russian federal relations // The role of the Republic of Sakha (Yakutia) in the development of the Russian Federal statehood: collection of articles. Kazan, 2022. Pp. 36–40 (in Russ).
5. *Gladun E.F., Zadorin M. Yu., Gorbunova A.I.* Regional practices of protecting the rights of indigenous peoples of the Russian Arctic // Issues of state and municipal management. 2023. No. 3. Pp. 122–154 (in Russ).
6. *Golovnev A.V.* Ethnological expertise in Yamal resource development scenarios // Ural Historical Bulletin. 2014. No. 2. P. 152 (in Russ).
7. *Golovnev A.V., Komova E.A.* Ethnoexpertiza: Taimyr Discourse // Siberian historical research. 2022. No. 4. P. 160 (in Russ).
8. *Danilov E.N.* Ethnological expertise in the theory and practice of modern Russian science: dis. ... Candidate of Historical Sciences. SPb., 2022. Pp. 54–59.
9. *Laletina A.S.* Conclusion of compensation agreements between economic entities and representatives of indigenous minorities on the example of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug // Law and education. 2009. No. 4. P. 123 (in Russ).
10. *Nazarova N.N., Sleptsov A.N.* Corporate social responsibility of subsoil users as a condition for sustainable development of the Arctic // The Arctic of the XXI century. Humanities. 2022. No. 4 (30). Pp. 5–13 (in Russ).
11. *Novikova N.I.* Protection of the cultural heritage of the indigenous peoples of the North in the context of industrial development // Herald of Novosibirsk State University. Series: History, philology. 2013. No. 3. P. 99 (in Russ).
12. *Novikova N.I.* Oil, gas, indigenous peoples: who will write the rules? // Herald of ugrovedenie. 2016. No. 3. P. 131 (in Russ).
13. *Novikova N.I.* Ethnological expertise in academic discourse and expectations of indigenous peoples // The Arctic: ecology and economics. 2018. No. 1 (29). Pp. 125–135 (in Russ).
14. *Ostapovich I. Yu.* The indigenous population of the North and industrial companies: legal problems of interaction in places of traditional residence // Eurasian Law Journal. 2020. No. 11 (150). Pp. 109, 110 (in Russ).
15. *Rudenko V.V.* Implementation of the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples: the experience of Latin American countries and the possibility of its adaptation in Russia // Herald of Surgut State University. 2021. No. 1 (31). Pp. 101–107 (in Russ).
16. *Samsonova I.V., Potravnyy I.M., Pavlova M.B., Semanova L.A.* Assessment of losses caused to indigenous peoples of the North in the Taimyr Dolgan-Nenets district of the Krasnoyarsk Territory due to a diesel fuel spill at the CHP-3 in Norilsk // The Arctic: ecology and economics. 2021. Vol. 1. No. 2. Pp. 254–265 (in Russ).
17. *Sleptsov A.N.* Legal basis of ethnological expertise // Ethnographic review. 2018. No. 6. P. 93 (in Russ).
18. *Stepanova A.N., Ivanova T.S.* The Standard of Responsibility of Residents of the Arctic zone as a measure of state support for the traditional economic activities of the indigenous peoples of the North // Herald of Ammosov Northeastern Federal University. Series: History. Political science. Law. 2021. No. 4 (24). P. 64 (in Russ).
19. *Sungurov A. Yu.* Expert communities and power. M., 2020. P. 197 (in Russ).
20. *Funk D.A.* “Ethnological expertise”: Russian experience in assessing the social impact of industrial projects // Ethnographic review. 2018. No. 6. Pp. 66–79 (in Russ).

Сведения об авторе

ФИЛИППОВА Наталья Алексеевна — доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета; 628412 г. Сургут, проспект Ленина, д. 1; эксперт РАН
ORCID: 0000-0002-1643-8117

Authors' information

FILIPPOVA Natalya A. — Doctor of Law, Professor of the Department of State and Municipal Law of Surgut State University; 1 Lenin Ave., 628412, Surgut, Russia; expert of the Russian Academy of Sciences