

# ГЛАВА 1

## ИСТОРИЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ЭКСПЕРТИЗ

### Предыстория

Если под этнологической экспертизой понимать характеристику состояния этнической общности по определенному заданию, то ее историю следует вести от истоков самой российской этнографии, которая выросла из управленческой потребности «как эмпирико-практическое знание, заданное целями самопознания и самоорганизации империи»<sup>98</sup>. Именно заказные обследования по воле правителей были первыми шагами в народоведении: в XVIII в. Д. Мессершмидт отправился в сибирскую экспедицию по заданию Петра I; В. Н. Татищев разработал самую раннюю этнографическую программу (анкету) для подготовки к ревизии<sup>99</sup>; П. С. Паллас, И. Г. Георги, И. И. Лепехин и их спутники выполняли грандиозный план Екатерины II по обследованию империи. Востребованность экспертного этнологического знания эпизодически проявлялась в экономике, управлении, судебной практике, и всякий раз при смене власти наука о народах заново актуализировалась как технология «инвентаризации» людских, в том числе этнических, ресурсов.

<sup>98</sup> Головинёв А. В. Этнография в российской академической традиции // Этнография. 2018. № 1. С. 18.

<sup>99</sup> По полноте охвата сведений, планомерности и методике, рекомендуемой для изучения поставленных вопросов анкета В. Н. Татищева является по сути первой научной программой, предтечей многочисленных анкет, сыгравших значительную роль в изучении народов России. См.: *Титова Д.* В. Н. Татищев и изучение народов Сибири в XVIII // Этнографическое обозрение. 2006, № 6. С. 110–114.

Пожалуй, первым практическим использованием теоретических знаний о народах можно считать разработку М. М. Сперанским «Устава об управлении инородцев» 1822 г. при активном участии Г. С. Батенькова<sup>100</sup>. Как отмечают исследователи, оба понимали, что для эффективного управления государством необходимы этнографические знания<sup>101</sup>. Вряд ли в этой ситуации можно говорить о непосредственном привлечении ученых в качестве экспертов, однако при разработке устава М. М. Сперанский активно читал научные труды, в частности И. Г. Георги, и знакомился с Сибирью лично<sup>102</sup>.

Другое направление развития прикладных этнологических исследований было связано с потребностью в эффективном осуществлении коммерческой деятельности сибирских купцов и промышленников. В качестве наиболее удачного примера можно привести деятельность Восточно-Сибирского отделения Императорского Русского географического общества (ИРГО)<sup>103</sup>, в котором экспертами становились образованные политические ссыльные, вжившиеся в туземную культуру.

В научной литературе также известны случаи привлечения этнографов-экспертов для разрешения спорных вопросов в суде. Так, в одном из громких процессов о ритуальном человеческом жертвоприношении профессором И. Н. Смирновым проводилась этнографическая экспертиза, подтвердившая факт возможного существования человеческого жертвоприношения<sup>104</sup>. Дело трижды рассматривалось судом, экспертиза, проведенная Смирновым, вызвала неодобрение других этнографов, в частности Г. Верещагина, П. М. Богаевского, С. К. Кузнецова,

<sup>100</sup> Об участии Г. С. Батенькова см, например: Юшковский В. Д. М. М. Сперанский и Г. С. Батеньков: поиски основ сибирских преобразований // Известия Иркутского государственного университета. Сер.: История. 2012. № 2 (3), ч. 1. С. 72–79.

<sup>101</sup> Панченко А. Б. Становление прикладной этнологии в Российской империи: опыт междисциплинарного исследования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2016. № 7 (69), ч. 2. С. 138.

<sup>102</sup> Верняев И. И. Бурятское общество и сибирский генерал-губернатор М. М. Сперанский // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2017. Т. 62, вып. 1. С. 155.

<sup>103</sup> Панченко А. Б. Становление прикладной этнологии в Российской империи... С. 140.

<sup>104</sup> Богаевский П. М. Мултанское моление вотяков в свете этнографических данных. М., 1896. С. 3–4; Короленко В. Г. Мултанское жертвоприношение. К отчету о мултанском жертвоприношении (письмо в редакцию). URL: <http://korolenko.lit-info.ru/korolenko/public/multanskoe-zhertvoprinoshenie.htm> (дата обращения: 04.07.2020).

экспертные мнения которых повлияли в итоге на доказательство о невинности обвиняемых<sup>105</sup>.

До начала XX в. привлечение этнографов для решения практических задач носило ситуативный характер, иногда сами администраторы или крупные предприниматели использовали данные научной литературы о культуре отдельных групп населения для решения конкретных вопросов. Периодом плодотворного взаимодействия профессиональных этнологов и органов власти можно считать 1920-е гг., когда наблюдалась востребованность экспертного этнологического знания для изучения и описания этнического состава населения после создания нового государства. В октябре 1922 г. при отделе нацменьшинств Народного комиссариата просвещения РСФСР было создано Центральное этнографическое бюро с целью всестороннего изучения народов. Т. Д. Соловей, характеризуя отношения науки и власти этого периода, называет их «неравноправным партнерством», где в роли слабой стороны выступало научное сообщество, имея, однако, при этом возможность самостоятельного выбора форм и методов изучения<sup>106</sup>.

В марте 1923 г. профессор В. Г. Богораз выступил с докладом на заседании коллегии Народного комиссариата национальностей о народах Севера, в котором заявил о необходимости создать для охраны «окраинных народов» «особый междуведомственный государственный орган при обязательном участии ученых-специалистов как по прикладному техническому естествознанию, так и по местному народоведению <...> Орган этот должен организовать также и местное управление окраинных народов, привлекая для участия в нем по преимуществу специалистов-этнографов, особо подготовленных, со знанием местного языка»<sup>107</sup>. Уже в апреле этого же года коллегия Наркомнаца постановила организовать Комитет содействия и защиты малых народностей Севера и Сибири и приступить к подготовке этнографически подготовленных

<sup>105</sup> Речь идет о Мултанском деле, по которому группу удмуртов обвинили в совершении ритуального убийства с принесением человеческой жертвы. См., например: *Сушкова Ю. Н.* Мултанское дело в контексте обычного права // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 4. С. 70–74.

<sup>106</sup> *Соловей Т. Д.* Власть и наука в России. Очерки университетской этнографии в дисциплинарном контексте (XIX — начало XXI в.). М., 2004. С. 155–159.

<sup>107</sup> Тезисы к докладу профессора В. Г. Богораз-Тана на коллегии Народного комиссариата национальностей о народах Севера. [30 марта 1923 г.] // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 87. Д. 231. Л. 7–9. Копия. Машинопись.

уполномоченных<sup>108</sup>. Образованный в июне 1924 г. при Президиуме ЦИК СССР Комитет Севера стал одним из «самых деятельных правительственных организаций этнографического профиля»<sup>109</sup>.

Позднее, на рубеже 1920–1930-х гг., этнология как наука была низведена до уровня «вспомогательной исторической дисциплины», и на двадцатилетие была занята изучением быта и первобытного коммунизма.

### Докладные записки: советская версия этноэкспертизы

«Реабилитация» этнологии в 1950-е гг. стала поворотным событием для этнографов и изучаемых ими народов, особенно это коснулось северных регионов, исследование которых имело административный импульс и выраженный прикладной характер. После смерти И. В. Сталина происходит изменение стратегии освоения Севера, основы которой были заложены еще в 1930-е гг. Известный экономист-северовед С. В. Славин, умело следуя «колебаниям партийного курса» и смещая акцент «с диктата развития промышленности на необходимость создания благоприятной среды для человека», инициировал организацию Комиссии по проблемам Севера (с 1958 г. комиссия находилась в составе Совета по изучению производительных сил Академии наук СССР, с 1962 г. преобразована в Межведомственную комиссию по проблемам Севера СОПС при Госплане СССР). В декабре 1953 г. Славин писал в докладе председателю Совмина СССР Г. М. Маленкову: «Вопросы комплексного развития районов Севера никем не разрабатываются, что ведет к большим потерям в народном хозяйстве, которые практически не учитываются»<sup>110</sup>. Примечательно, что при обсуждении статуса комиссии выдвигались варианты ее подчиненности Академии наук и Госплану. В итоге она была приписана к Академии, но с включением в ее состав представителя Госплана. По заданию комиссии с целью «ознакомления с современной экономикой, хозяйством и бытом» коренных («малых») народов проводились полевые исследования,

<sup>108</sup> Там же. Д. 232. Л. 13.

<sup>109</sup> Головинёв А. В. Этнография в российской академической традиции... С. 21.

<sup>110</sup> Калеменева Е. А. Смена моделей освоения советского севера в 1950-е гг. Случай Комиссии по проблемам Севера // Сибирские исторические исследования. 2018. № 2. С. 183, 185, 187; см. также: Славин С. В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. М., 1961.

поскольку решения партии и правительства по вопросам развития хозяйства и культуры требовали от этнографов усиления работы на многих участках<sup>111</sup>.

Сложившаяся в стране политическая ситуация способствовала возобновлению исследований северных территорий, но уже в новой аранжировке этнообследования. Основная задача, которая стояла перед этнографами в этот период, заключалась в ознакомлении с современными процессами в экономике, хозяйстве и быте «малых» народов. Поворот к «конкретным социальным исследованиям» и изучению современного советского общества наблюдался в активизировавшейся деятельности этнографов, философов и (прото)социологов второй половины 1950-х гг., когда для КПСС возникла необходимость «находить новые методы управления страной, основанные не столько на насилии, сколько на внимании к потребностям общества и попытке их удовлетворения»<sup>112</sup>.

Таким образом, в 1954–1955 гг. были сформированы две структуры, сыгравшие ключевые роли в развитии северной этнографии и этнологической экспертизы: (1) отдел по экономическому и социальному развитию районов проживания народностей Севера и Арктики при Совете Министров РСФСР и (2) сектор народов Севера<sup>113</sup> в московском отделении Института этнографии, преобразованный в 1956 г. в сектор по изучению социалистического строительства у малых народов Севера. Синхронно созданные, эти структуры работали в тесном контакте: ученые выполняли задания министерства, участвовали в подготовке правительственных решений, осуществляли консультации и отвечали на запросы партийных и правительственных органов, по результатам полевых наблюдений специально созданной Северной экспедиции составляли и направляли в отдел Севера СМ РСФСР докладные записки о состоянии северных народов, включая их реакции на проводимые администрацией мероприятия, традиции и новации в образе жизни, хозяйстве, расселении, культуре, образовании, здравоохранении и т.д.

<sup>111</sup> Золотаревская И. Работа Института этнографии АН СССР в 1954 году // Советская этнография. 1955. № 2. С. 128.

<sup>112</sup> Альмов С. С. Понятие «пережиток» и советские социальные науки в 1950–1960-е гг. // Антропологический форум. 2012. № 16. С. 262.

<sup>113</sup> Постановление Президиума АН СССР № 663 от 10 декабря 1954 г. «Об усилении научно-исследовательских работ по Советскому Северу» // АРАН. Ф. 2. Оп. 6. Д. 180. Л. 210.

Взаимодействие чиновников и ученых имело практическим результатом подготовку целого ряда решений и постановлений партии и правительства 1950–1960-х гг. Обновленную повестку национальной политики в отношении коренных народов Севера определило Постановление СМ РСФСР № 1778 от 22 декабря 1954 г. «О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры малых народностей районов Севера». 3 сентября 1956 г. на заседании Бюро ЦК КПСС по РСФСР обсуждался вопрос о состоянии работы в районах Севера. 10 декабря 1956 г. СМ РСФСР принял постановление «О мерах помощи в развитии хозяйства и культуры районов Севера», в котором уже ощутима рука эксперта-исследователя — отмечена специализация жителей тундры, лесотундры, тайги и крупных акваторий на оленеводстве и промыслах в зависимости от природных условий, а также допустимость внедрения аграрных отраслей средней полосы (животноводства, огородничества) лишь в экологически и экономически благоприятных обстоятельствах. Постановление ЦК КПСС и СМ СССР № 300 от 16 марта 1957 г. «О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера» содержало кредо советской северной политики:

В прошлом многие из этих народностей не имели письменности, вели преимущественно кочевой образ жизни и были обречены на вымирание. Теперь в условиях советского социалистического строя в этих районах создана горнодобывающая промышленность, оснащенная современной техникой, получили развитие рыбная промышленность, водный и воздушный транспорт, а в Коми АССР, Ямало-Ненецком и Таймырском национальных округах построены железные дороги. Народы Крайнего Севера в результате социалистических преобразований, при братской помощи всех народов Советского Союза в основном перешли на оседлость, обеспечили подъем хозяйства, вырастили значительную группу своей интеллигенции<sup>114</sup>.

В 1956 г. была учреждена Северная экспедиция, которая просуществовала до начала 1990-х гг. По территориальному размаху, количеству полевых отрядов, числу участников и прикладной эффективности результатов ей не было равных среди

<sup>114</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). М., 1986. Т. 9. С. 175.

отечественных экспедиций XX в<sup>115</sup>. Для проведения экспедиционных исследований привлекались сотрудники сектора Сибири Ленинградского отделения Института этнографии, а также студенты и преподаватели факультета народов Севера Ленинградского пединститута им. Герцена.

Докладные записки по результатам поездок составлялись ежегодно и направлялись в директивные органы для осведомления о положении дел на Севере. Они носили закрытый характер и предназначались только для служебного пользования. В некоторых указывался особый адресат, которому предоставлялись собранные сведения: секретный отдел СМ РСФСР, первый заместитель председателя Совета Министров РСФСР, сектор партийных органов Восточной Сибири ЦК КПСС, Госплан РСФСР, экономическая комиссия Совета национальностей Верховного Совета СССР, Министерство здравоохранения РСФСР и др.

Структура записок была примерно одинаковой и не зависела от научных интересов этнографов. В них с акцентом на проблемных сюжетах приводились сведения о демографии и характере расселения коренных жителей, экономическом состоянии колхозов, материальном положении колхозников (заработки, жилищно-бытовые условия, питание, обеспеченность одеждой), характеристики культуры и быта, образования, здравоохранения.

Полевые исследования длились от полутора до шести месяцев, а некоторые записки составлялись по итогам экспедиций разных лет. Помимо опросов коренного населения, проводились интервью с председателями колхозов, специалистами сельского хозяйства, работниками райисполкома, привлекались документальные материалы местных учреждений и организаций, сведения из архивов.

В год составлялось от четырех до десяти докладных записок. По их количеству нельзя прямо судить об активности этнографов или об актуальности северной проблематики в структурах, но определенная динамика в период 1956–1994 гг. все же прослеживается. Если в 1950-е гг. этот показатель колебался в диапазоне от двух до семи, то к середине 1960-х гг. он снизился до нуля (с 1967 по 1972 г.), затем последовало некоторое оживление, а на начало 1980-х гг. пришелся резкий

<sup>115</sup> *Батьянова Е. П.* Северная экспедиция Института этнографии и ее роль в развитии советской школы полевого этнографического североведения // Поле как жизнь: к 60-летию Северной экспедиции ИЭА РАН. М.; СПб., 2017. С. 13.

взлет, предшествовавший буму этничности и распаду советской системы (рис. 1).

Экспедиции проводились на территории Российского Севера и Сибири, в современных границах 15 субъектов РФ (рис. 2). Большинство выездов (с четким указанием локации полевого исследования) совершено в Красноярский край (32), Хабаровский край и Чукотский автономный округ (по 12), Ямало-Ненецкий автономный округ (11). Мурманская область, которая не фигурирует в отдельных документах, упоминается в записке З. П. Соколовой, посвященной этническим территориям «малочисленных народов Севера, живущих в Арктике и на Крайнем Севере»<sup>116</sup>. Подробные сведения о Северной экспедиции, ее работе, концепциях, основных направлениях, научных и практических результатах изложены в статье Е. П. Батяновой<sup>117</sup>.

Из 106 проанализированных документов девять посвящены общим вопросам малых народов Севера (например, «О положении малых народов Севера и о мероприятиях по подъему их хозяйства, культуры и улучшению быта»<sup>118</sup>, «Некоторые социально-экономические проблемы современного развития народностей Севера в свете решений директивных органов»<sup>119</sup>). Остальные записки составлены либо о конкретной этнической группе («О положении кетов в национальных колхозах Туруханского района Красноярского края»<sup>120</sup>), либо о коренном населении территории («Положение коренного населения Туруханского района Красноярского края»<sup>121</sup>). В докладных записках давались сводки о каждой проживающей на территории исследования группе, общая характеристика населения или сведения сразу о нескольких народах. Всего в документах представлены данные о 28 этнических группах (рис. 3), среди

<sup>116</sup> Соколова З. П. Этнические территории малочисленных народов Севера, живущих в Арктике и на Крайнем Севере // Этнологическая экспертиза: народы Севера России. 1985–1994 годы. М., 2007. С. 266–283.

<sup>117</sup> См.: Батянова Е. П. Северная экспедиция Института этнографии (1956–1991 гг.) // Этнографическое обозрение. 2013. № 4. С. 17–34.

<sup>118</sup> Этнологическая экспертиза: народы Севера России. 1959–1962 годы. М., 2005. С. 155–180.

<sup>119</sup> Гурвич И. С. Некоторые социально-экономические проблемы современного развития народностей Севера в свете решений директивных органов // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 101–107.

<sup>120</sup> Алексеенко Е. А., Итс Р. Ф. О положении кетов в национальных колхозах Туруханского района Красноярского края // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. М., 2004. С. 252–272.

<sup>121</sup> Алексеенко Е. А., Итс Р. Ф. Положение коренного населения Туруханского района Красноярского края // Этнологическая экспертиза... 1959–1962 годы. С. 114–125.

которых чаще всего упоминаются эвенки (21), ненцы (13), селькупы, ханты и чукчи (11).

Большинство записок представляют собой обзоры и оценки современного положения того или иного народа/народов по ряду характеристик, включая хозяйство колхозов/прохозов, материальное положение его членов, снабжение региона, вопросы культуры, быта, здоровья и здравоохранения. Некоторые сюжеты, например проблема алкоголизма и «сухого закона» — «совершенно безобразное положение с завозом спирта»<sup>122</sup>, удостоились внимания на протяжении всего рассматриваемого периода. Документы, посвященные экспертизе по конкретной тематике, появляются только в 1980-е гг., например А. В. Смоляк «О взаимоотношениях народов Севера и Сахалина Хабаровского края с окружающим населением», В. З. Панфилов и А. В. Смоляк «О проблемах преподавания нивхского языка в школе», В. И. Васильев «К проблеме строительства магистрального газопровода и железной дороги на полуострове Ямал»<sup>123</sup>.

Этнограф, выступая в роли эксперта, давал оценку современному положению народа и в большинстве случаев излагал свои предложения, которыми следует руководствоваться в отношении изучаемого сообщества. И если в открытых публикациях этнографы предпочитали сдержанный тон<sup>124</sup>, то в докладных записках могли позволить себе критику. Так, вот что они писали по вопросу одной из главных задач строительства социализма у народов Севера — переводу на оседлость кочевников-оленьеводов:

За последние годы развернулась работа по переводу на оседлость кочевого населения, в связи с чем усиленно ведется строительство домов. Предполагается каждому пастуху, бригадиру построить дом. В некоторых колхозах уже добились того, что часть женщин и детей остались на центральных усадьбах, а их мужья находятся в стадах.

<sup>122</sup> Долгих Б. О. О положении малых народов Севера и о мероприятиях по подъему их хозяйства, культуры и улучшению быта // Этнологическая экспертиза... 1959–1962 годы. М., 2005. С. 174.

<sup>123</sup> Смоляк А. В. О взаимоотношениях народов Севера и Сахалина Хабаровского края с окружающим населением // Этнологическая экспертиза... 1981–1984 годы. М., 2006. С. 176–180; Панфилов В. З., Смоляк А. В. О проблемах преподавания нивхского языка в школе // Этнологическая экспертиза... 1981–1984 годы. С. 220–223; Васильев В. И. К проблеме строительства магистрального газопровода и железной дороги на полуострове Ямал // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 83–88.

<sup>124</sup> См., например: Новая жизнь народов Севера. М., 1967. С. 66, 68.

Этим мероприятием, которое, кстати, не поддерживается оленеводами, разлучили членов семьи, разорвали единый семейный организм на две части, что явно вредно как для экономики этой семьи, так и для ее моральных устоев. Вредно это и для производства, так как пастухи всегда стремятся к семье, бросают свои стада, приезжают на усадьбу и задерживаются здесь, несмотря ни на какие резоны со стороны руководства колхозов. Чукчи-оленеводы, проживающие на центральной усадьбе, в любой момент готовы возвратиться к кочевому быту, особенно семьи пастухов<sup>125</sup>.

... резкая ломка привычных условий быта, сделанная даже с самыми лучшими намерениями, в отношении народов Севера может привести к самым отрицательным результатам. То, что оседлость сама по себе не спасает народы Севера от вымирания, показывает судьба азиатских эскимосов... Поэтому нельзя считать правильной установку Постановления Совета Министров РСФСР от 20 февраля 1960 г. за № 264, которая намечает перевод на оседлость всего населения Севера в 2–3 года... формальное выполнение постановления о переводе всех 12 тыс. семей, осваивающих третью часть территории РСФСР, на оседлость в 2–3 года может принести не пользу, а вред<sup>126</sup>.

... в ряде случаев огульный перевод на оседлость и проводившееся вместе с этим сселение в поселки привели к отрыву коренного населения от его промысловых угодий и обезлюдило значительные пространства Севера, которые теперь перестали осваиваться человеком. Стремление превратить огромные пространства советского Севера в безлюдные пустыни опасно и с оборонной точки зрения. Как известно, Север является пограничной зоной нашей страны. Прекращение регулярных передвижений оленеводов и охотников по тундре и тайге, исчезновение в глубинных районах Севера населения, знающего каждую пядь своей территории, может иметь весьма отрицательные последствия для дела обороны СССР с Севера<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> *Вдовин И. С.* О состоянии экономики, культуры и быта чукчей Марковского и Анадырского районов Чукотского национального округа // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 136.

<sup>126</sup> *Долгих Б. О.* О положении малых народов Севера и о мероприятиях по подъему их хозяйства, культуры и улучшению быта // Этнологическая экспертиза... 1959–1962 годы. С. 168–169.

<sup>127</sup> Там же. С. 169.

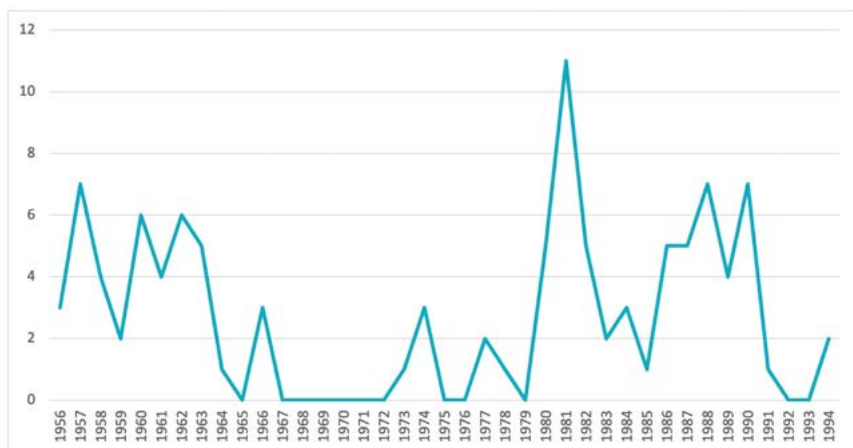


Рис. 1. Схема распределения количества докладных записок по годам исследований (1956–1994)

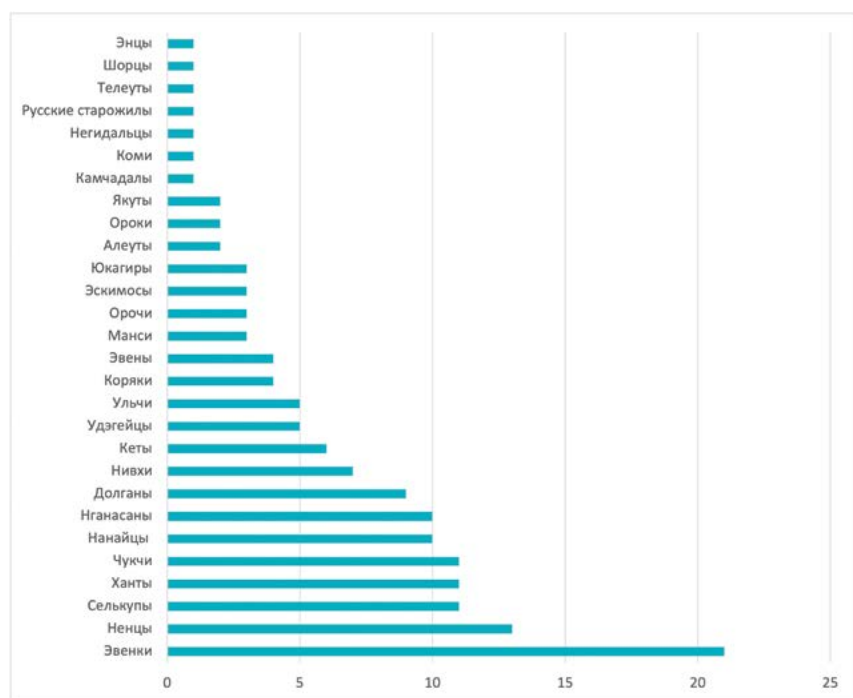


Рис. 2. Территория проведения полевых исследований по данным докладных записок (1956–1994)

Там, где пастухи кочуют без семей, оленеводство быстро падает. Так, в Олюторском районе пастухи живут без семей, поэтому стремятся в поселок, оставляют стада без присмотра, и оленей уничтожают волки<sup>128</sup>.

Однако большая работа по переходу на оседлость коренного населения, связанная с большими затратами на строительство, ведение новых отраслей, в ряде случаев не привели к желаемым результатам... Подвижность в быту и образ жизни хантов остались прежними. Они переезжают с участка на участок семьями, живя там в чумах... Чаше новые дома в поселках стоят пустые и заколоченные, или же в них живут приезжие специалисты<sup>129</sup>.

Трудно решить вопрос о переводе оленеводов на оседлость. Даже когда будет полностью решена проблема ликвидации бытового кочевания, сохранится кочевание производственное<sup>130</sup>.

Подобными суждениями, основанными на экспертном мнении, этнографы пытались влиять на политику, нарушая тем самым принцип советского единomyслия. Другой сверхзадачей власти этого периода стало преобразование культуры. В этой части этнографическая экспертиза призвана была определить, с какими «пережитками» следует покончить, а какие традиции можно применить к социализму на Севере. Наиболее жарко обсуждались нововведения в экономике, технике, материальной культуре. Сомнений в целесообразности новаций не было, но споров о конкретных новшествах предостаточно. И. С. Гурвич в серии докладных записок из Восточной Сибири и Камчатки предлагал «расширить жилищное строительство», «разработать для оленеводов передвижные разборные жилища со всеми удобствами» и наладить их промышленное (заводское) производство, сконструировать легкую разборную мебель из алюминиевых трубок. Правда, позднее он же сообщал, что построенные жилища оказались не приспособлены к условиям Севера. Л. В. Хомич дополняет картину известиями из Ямало-Ненецкого округа: «Те переносные жилища, которые присылают, не годны:

<sup>128</sup> Гурвич И. С. Информация о жизни и быте коряков Корякского национального округа Камчатской области // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 168.

<sup>129</sup> Этнологическая экспертиза... 1959–1962 годы. С. 353.

<sup>130</sup> Смоляк А. В. О необходимости передачи пяти национальных колхозов Хабаровского края в систему промхозов // Этнологическая экспертиза... 1963–1980 годы. М., 2006. С. 86.



Рис. 3. Частота упоминаний этнических групп  
в докладных записках (1956–1994)

они очень тяжелы для перевозки, пластмассовые крепления быстро ломаются и т. д.»<sup>131</sup>.

Энтузиазм этнографов по поводу новаций не распространялся на огородничество и животноводство, которые шаблонно переносились в регионы Севера сторонниками перевода кочевников на оседлость. Во многих докладных записках 1950–1960 гг. этнографы выступали против неразумного насаждения сельскохозяйственного производства. Наблюдая, как развитие отраслей, нерентабельных на северных территориях, наносит ущерб традиционному промысловому хозяйству, они отмечали «неправильное определение основной отрасли хозяйства»<sup>132</sup> и призывали не придавать земледельческого сельскохозяйственного направления колхозам, прекратить опыты по введению новых отраслей

<sup>131</sup> Гурвич И. С. Материалы обследования эвенов Ольского и Северо-Эвенского районов // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 52; Гурвич И. С. Информация о жизни и быте коряков Корякского национального округа Камчатской области // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 167; Холмич Л. М. О современном положении коренного населения в Ямало-Ненецком национальном округе Тюменской области // Этнологическая экспертиза... 1963–1980 годы. С. 167; Гурвич И. С. Некоторые социально-экономические проблемы современного развития народностей Севера в свете решений директивных органов // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 102.

<sup>132</sup> Туголуков В. А. О современном положении эвенов Охотского побережья // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 97.

хозяйства<sup>133</sup>; основное внимание сосредоточить на развитии традиционных форм хозяйства (оленоводство, охота, рыболовство)<sup>134</sup>; отказаться от всех побочных занятий<sup>135</sup>; «животноводство и полеводство как совершенно нерентабельные отрасли хозяйства нужно ликвидировать»<sup>136</sup>.

Одна из проблем, которая отмечалась во многих докладных записках периода 1950–1970 гг., — низкий культурный уровень местного населения. Для ее решения этнографы предлагали, например, на Чукотке окружному отделу кинофикации составлять на чукотском языке 5–6 страниц фабулы идейного содержания кинофильмов и прочитывать или пересказывать их перед сеансом<sup>137</sup>, а на Камчатке расширить сеть киноустановок и ввести твердый график их посещения оленеводческими бригадами<sup>138</sup>. Проблема безграмотности отмечалась не только у коренного населения, подчеркивался низкий уровень осведомленности о местных национальных особенностях русскими, работающими на Севере: «Необходимо как-то готовить специалистов, посылаемых на Север <...> Нельзя посылать на Север девочек, только что окончивших техникумы». Описывалась ситуация, когда учитель нулевых классов не подозревала, что среди ее учеников дети разных народностей, говорящих на разных языках. В той же записке сообщалось, что «председатель Таймырского окрисполкома тов. Колониченко не знал, что нганасаны живут только у него в округе»<sup>139</sup>. Этнографы настаивали на использовании «положительных традиций национальной культуры» и предлагали давать «приезжим работникам Севера хотя бы минимальную этнографическую подготовку, чтобы научить их уважать самобытную культуру народов Севера и удержат их от некоторых

<sup>133</sup> Гурвич И. С. Материалы обследования... С. 51.

<sup>134</sup> Гурвич И. С. О положении быстринских эвенков Камчатской области // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 184.

<sup>135</sup> Туголуков В. А. О положении коренного населения Эвенкийского национального округа // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. М., 2004. С. 240.

<sup>136</sup> Вдовин И. С. О состоянии экономики, культуры и быта чукчей Марковского и Анадырского районов Чукотского национального округа // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 138.

<sup>137</sup> Там же. С. 139.

<sup>138</sup> Гурвич И. С. Информация о жизни и быте коряков Корякского национального округа Камчатской области // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 168.

<sup>139</sup> Долгих Б. О., Файнберг Л. А. О положении коренного населения Авамского района Таймырского национального округа // Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 197.

благоглупостей»<sup>140</sup>. «Желательно, чтобы в национальных округах и районах Севера были штатные этнографы-консультанты. Эти этнографы могли бы взять на себя функции уполномоченных центрального органа по делам народов Севера»<sup>141</sup>.

В 1970-х гг. в докладных записках появляются сведения, что во многих регионах Севера мероприятия, проводимые властью — переход на оседлость, отрыв от семьи и проживание в школах-интернатах, сказались на развитии оленеводства. Этнографы связывают падение показателей оленеводства с «плохой работой бригад» из-за нарушений преемственности опыта. В этот период ушли на пенсию последние представители оленеводов, воспитывавшиеся в тундре, их заменила молодежь, «выросшая в школах-интернатах в отрыве от традиционного труда и родителей», где «работа по профессиональной ориентации и трудовому воспитанию детей» не велась. Возвращаясь в тундру, молодое поколение не знает специфики местных условий и не имеет необходимых навыков для оленеводства<sup>142</sup>. На Чукотке И. С. Гурвич предлагалось решать эту проблему в двух взаимосвязанных направлениях: во-первых, правильным распределением «олeneводо в старшего поколения в бригадах, чтобы молодые перспективные пастухи в процессе повседневной работы могли перенимать опыт», стажировкой «молодых пастухов в других бригадах у опытных работников», а во-вторых, внесением изменений в систему школьного воспитания — уделять больше внимания оленеводству, ввести практику в стадах во время летних каникул<sup>143</sup>. Следует заметить, что правильная политехнизация северных школ, летняя и зимняя практики рекомендовались Институтом этнографии еще в 1961 г., о чем была составлена соответствующая записка в Министерство просвещения РСФСР «О специальном трудовом обучении в сельских школах районов Севера Российской Федерации»<sup>144</sup>.

<sup>140</sup> Долгих Б. О. О положении малых народов Севера и о мероприятиях по подъему их хозяйства, культуры и улучшению быта // Этнологическая экспертиза... 1959–1962 годы. С. 176.

<sup>141</sup> Там же. С. 178.

<sup>142</sup> Лебедев В. В. О современном положении коренного населения Хатангского района Таймырского автономного округа // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 10–11.

<sup>143</sup> Гурвич И. С. Коренное население Амгуэмского сельского совета Чукотского автономного округа // Этнологическая экспертиза... 1963–1980 годы. С. 345–346.

<sup>144</sup> Долгих Б. О. О положении малых народов Севера и о мероприятиях по подъему их хозяйства, культуры и улучшению быта // Этнологическая экспертиза... 1959–1962 годы. С. 176.

В начале 1980-х гг. все чаще стали появляться сведения об утрате родного языка и обострении межнациональных отношений, вызванные снижением материального уровня жизни, утратой черт национальной культуры «в условиях растворения малочисленного коренного населения среди приезжего»<sup>145</sup>. С одной стороны, проблемы возникали на почве менее благоприятного положения коренного населения<sup>146</sup>, отмечается пренебрежительное отношение русских к представителям малых народов<sup>147</sup>, «нередки случаи оскорбления и избиения»<sup>148</sup>, «большой разрыв в оплате труда, в обеспеченности жильем и его благоустройстве, вытеснение приезжим населением коренного из традиционных отраслей хозяйства... занятие приезжим населением основных руководящих постов и должностей специалистов»<sup>149</sup>. С другой стороны, описываются и обратные ситуации, когда русское население, длительное время проживающее на Севере, считало себя ущемленным из-за наличия правительственных льгот для коренного населения: «теперь русским обидно»<sup>150</sup>.

В докладных записках этого периода все чаще обозначаются «интересы коренного населения», особенно в связи с «проблемами экологии и промышленного освоения», от решения которых «зависит развитие традиционного хозяйства народов Севера, их культуры, само их существование»<sup>151</sup>. О негативных последствиях добычи нефти и газа сообщается во многих докладных записках: «выбивается ягель, пастбища заливаются

<sup>145</sup> Соколова З. П. Социально-экономическое развитие народностей Севера и межнациональные отношения // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 169.

<sup>146</sup> Лукьянченко Т. В. Некоторые проблемы социального развития, межнациональных отношений и переустройства быта коренного населения Илимийского района Эвенкийского автономного округа // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 185–189.

<sup>147</sup> Гурвич И. С. О некоторых негативных явлениях в национальном строительстве и национальных взаимоотношениях на Севере и в Сибири // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 23.

<sup>148</sup> Лебедев В. В. Социальное и этническое развитие коренного населения Новорыбинского сельсовета Таймырского автономного округа // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 148.

<sup>149</sup> Соколова З. П. Вопросы межнациональных отношений у народов Крайнего Севера // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 215–216.

<sup>150</sup> Симченко Ю. Б. Некоторые вопросы межнациональных отношений у народов Крайнего Севера // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 314.

<sup>151</sup> Соколова З. П. Социально-экономическое развитие народностей Севера и межнациональные отношения // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 174.

нефтью»<sup>152</sup>; «численность оленей, запасы рыбы, зверя и птицы сокращаются», «нефтяные ручьи длиной до 50 км и шириной 150–200 м текут в Сургутском районе»<sup>153</sup>; реки загрязняются отходами нефти и лесом<sup>154</sup>; «тайга засыпана пенопластом»<sup>155</sup>. На Чукотке «прогрессирующее расширение площадей золоторазработок, частые пожары, выгорание пастбищ подрывают оленеводство»<sup>156</sup>. Появляются докладные записки, связанные с реализацией конкретных хозяйственных проектов на Ямале<sup>157</sup>, в Приморском крае<sup>158</sup>. Впрочем, призывы этнографов учитывать интересы коренного населения при разработке планов геологоразведочных работ и промышленного строительства звучали уже в 1960-е гг.<sup>159</sup> В Томской области В. И. Васильев во избежание экологического ущерба от промышленности и для сохранения культуры селькупов рекомендует организовать национальные поселки, которые вместе с прилегающей территорией должны получить статус государственных национальных заказников<sup>160</sup>. На Ямале «с точки зрения оптимального сочетания строительства с интересами

<sup>152</sup> Кузачова Е. А. О поездке в Березовский, Октябрьский районы и в г. Ханты-Мансийск (путевые заметки) // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 41.

<sup>153</sup> Соколова З. П. Проблемы сохранения национальной культуры коренного населения Ханты-Мансийского автономного округа Тюменской области // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 109.

<sup>154</sup> См., например: Соколова З. П. Некоторые вопросы развития национальной культуры коренного населения Ханты-Мансийского автономного округа Тюменской области // Там же. С. 119–120; Соколова З. П. Вопросы социально-культурного и экономического развития хантов // Там же. С. 159; Соколова З. П. Вопросы межнациональных отношений у народов Крайнего Севера // Там же. С. 213; Пивнева Е. А. Некоторые проблемы современного развития коренного населения Березовского района Ханты-Мансийского автономного округа // Там же. С. 254.

<sup>155</sup> Соколова З. П. Актуальные вопросы современного развития экономики и культуры хантов Сургутского и Нижневартовского районов Ханты-Мансийского автономного округа Тюменской области // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 191–209.

<sup>156</sup> Гурвич И. С. Актуальные вопросы развития промыслового хозяйства, быта и культуры коренного населения северо-востока Чукотского автономного округа // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 131.

<sup>157</sup> Васильев В. И. К проблеме строительства магистрального газопровода и железной дороги на полуострове Ямал // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 83–88.

<sup>158</sup> Соколова З. П. Экспертное заключение по ТЭО совместного советско-южнокорейского предприятия в пос. Светлая Тернейского р-на Приморского края, разработанного проектным институтом Гипролестранс // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 256–265.

<sup>159</sup> Холмич Л. М. О современном положении коренного населения в Ямало-Ненецком национальном округе Тюменской области // Этнологическая экспертиза... 1963–1980 годы. С. 172.

<sup>160</sup> Васильев В. И. Селькупы Томской области: проблемы национального развития // Этнологическая экспертиза... 1985–1994 годы. С. 128.

коренного населения» он предлагал альтернативный вариант прокладки газопровода, «изучение опыта строительства подобных объектов на Американском Севере», «предусмотреть расходы на проведение историко-культурного изучения трассы будущего строительства... с целью фиксации, а в необходимых случаях и перетранспортировки в музеи основных памятников национальной культуры», проведение систематических работ по изучению и сохранению культуры ненцев Ямала в рамках «Программы социального, этнического и хозяйственно-культурного развития коренного населения» в связи с промышленным освоением региона<sup>161</sup>. Эти разработки уже непосредственно предшествуют и по существу соответствуют этноэкспертизе постсоветского времени. Краткость записок не снижает их основательности: они были вписаны в контекст регулярного этнографического мониторинга районов Крайнего Севера и потому в каждом конкретном случае не нуждались в многословном и многостороннем описании.

Большинство рекомендаций, предлагаемых этнографами на протяжении всего периода подготовки докладных записок, иллюстрировали их заинтересованность в улучшении качества жизни народов Севера в социально-культурном и экономическом аспектах, однако что касается духовной составляющей, то здесь очевидно проявлялась зависимость научной дисциплины от политического курса. Так, в Хабаровском крае этнографы призывали к искоренению традиционных этнических верований. «В селах, особенно среди коренного населения, почти нигде не ведется антирелигиозная пропаганда»<sup>162</sup>. «К сожалению, эта тема не модная, и работы, в которых описываются религиозные сюжеты, у нас почти не печатают. Но до тех пор, пока с пережитками религиозных верований не будет проводиться никакой борьбы, они не исчезнут из быта. <...> Нужно создать антирелигиозную литературу, связанную с верованиями коренного населения Сибири и Дальнего Востока. Это, как нам кажется, долг этнографов, в руках которых находятся уникальные материалы по бытующим первобытным религиозным верованиям»<sup>163</sup>.

<sup>161</sup> Васильев В. И. К проблеме строительства магистрального газопровода. С. 88.

<sup>162</sup> Смоляк А. В. О необходимости передачи пяти национальных колхозов Хабаровского края в систему промхозов // Этнологическая экспертиза... 1963–1980 годы. С. 108.

<sup>163</sup> Смоляк А. В. О необходимости передачи пяти национальных колхозов Хабаровского края в систему промхозов. С. 110.

Составление докладных записок являлось устойчивым алгоритмом государственного заказа и не было направлено на решение фундаментальных научных проблем. Анализ документов свидетельствует о том, что этнографы, как эксперты, пытались во многом корректировать национальную политику советского государства по отношению к народам Севера, однако следование предложениям, которые формулировались в заключительной части, всегда оставалось в ведении соответствующих властных структур. Как отмечают З. П. Соколова и Е. А. Пивнева, к числу реальных результатов экспертиз можно отнести, например, прекращение массового перевода на оседлость, сокращение не свойственных Северу занятий сельским хозяйством, ограничение завоза спиртных напитков, распространение северных льгот на коренное население, улучшение здравоохранения и образования<sup>164</sup>. В настоящее время докладные записки советских этнографов, содержащие большой объем непосредственных наблюдений и статистических данных, являются источниками по истории северных народов и национальной политике советской власти.

А. Н. Ямсков сравнивает жанр советских докладных записок с первым этапом становления прикладной антропологии в США по Дж. Уилленгену, для которого характерно привлечение исследователей-этнологов в роли консультантов государственных органов и частных компаний без участия «в воплощении в жизнь собственных рекомендаций»<sup>165</sup>. Сравнение уместно с учетом того, что в СССР госзаказ был заметно жестче и следование директивам партии и правительства считалось обязательным. Если считать эту практику этноэкспертизой (хотя такого термина еще не было), то точнее в духе времени называть ее не этнологической, а этнографической.

Советская этноэкспертиза служила своего рода трансмиссией между интересами советского государства и северных народов. Этот мониторинг велся как плановая долговременная экспертиза по единой программе на всем пространстве советского Севера. Докладные записки — лишь вершина айсберга, часть системы циркуляции информации, которой подпитывалось управление Севером. Эта система включала в себя экспертизу, которая, с одной стороны, подкрепляла этнографическими данными социалистическую идеологию,

<sup>164</sup> Этнологическая экспертиза... 1956–1958 годы. С. 6–7.

<sup>165</sup> Ямсков А. Н. Этноэкологические экспертизы... С. 16–17.

с другой — содержала в себе элементы внешней — академической — оценки.

## Современные концепции и подходы

Советская этноэкспертиза как оценка включенности народов в «строительство социализма» постепенно сменилась востребованностью экспертов-этнологов в институтах партийной и государственной власти. Особенно остро это стало проявляться с 1980-х гг., когда речь касалась национальной проблематики<sup>166</sup>. В этот период, по мнению Т. Д. Соловей, «этнополитическая динамика приобрела саморазвивающийся характер, в то время как способность государства к решительным действиям прогрессирующе снижалась»<sup>167</sup>. При правительственных учреждениях для решения практических задач стали организовываться временные исследовательские группы<sup>168</sup>, а с конца 1980-х — начала 1990-х гг. этнологи стали принимать активное участие в экспертизе крупных социальных государственных проектов<sup>169</sup> и разрабатывать методологические концепции таких исследований. Нередко консультации этнологов перерастали в формы сотрудничества с правительственными органами. Многие ученые из Института этнологии РАН участвовали в законотворческой деятельности<sup>170</sup>.

Однако, несмотря на высокую степень востребованности, на территории Российской Федерации этнологические экспертизы проводились (и проводятся сейчас) в основном в отношении коренных малочисленных народов и связаны с активным освоением ресурсов. Это обусловлено тем, что в отечественном

<sup>166</sup> Чешко С. В. Советские этнографы о «национальной политике» в СССР: комментарий к документам // Этнографическое обозрение. 2006. № 2. С. 144.

<sup>167</sup> Соловей Т. Д. История российской этнологии в очерках. XVIII — начало XXI в. М., 2022. С. 522.

<sup>168</sup> Ямсков А. Н. Этноэкологические экспертизы... С. 17.

<sup>169</sup> В. В. Степанов, Н. А. Лопуленко в своих работах среди прочих перечисляют проект строительства каскада ГЭС на Алтае (по заказу Гидропроекта РФ, 1990–1993); проект миграционной политики в российском Нечерноземье (Госкомтруд СССР, 1990–1991); картографирование этноконфликтных территорий РФ для целей адекватной промышленной политики (Госкомитет РФ по промышленной политике, 1993). См.: Степанов В. В. Введение. Этнокультурная среда требует защиты // Методы этноэкологической экспертизы. С. 12; Лопуленко Н. А. Исследования по прикладной и неотложной этнологии (1990–2011): аналитический обзор. М., 2012. С. 32–33. Об одном из проектов этого периода коротко рассказано в статье: Филиппова Е. И., Филиппов В. Р. Комментарий: Катунский проект: как это было // Этнографическое обозрение. 2018. № 6. С. 80–82.

<sup>170</sup> Соколова З. П., Новикова Н. И., Ссорин-Чайков Н. В. Этнографы пишут закон: контекст и проблемы // Этнографическое обозрение. 1995. № 1. С. 74–86.

законодательстве определение этноэкспертизы содержится только в законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999) и звучит как «научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса»<sup>171</sup>. В качестве государственной этнологической экспертизы проводится только в Республике Саха (Якутия), где соответствующий закон принят на региональном уровне<sup>172</sup>. Помимо этого, она проводится как этнологический компонент в рамках государственных историко-культурных или экологических экспертиз (ЯНАО, ХМАО — Югра, Бурятия) или как вариант общественной этнологической экспертизы (ЯНАО, НАО, Кемеровская область)<sup>173</sup>. Кроме того, существует целый ряд прикладных исследований, которые не имеют в своем названии термина «этнологическая экспертиза», однако по ряду признаков могут быть отнесены к ней.

Систематизируя материалы различных методологических подходов к проведению этнологических экспертиз с точки зрения трактовки основных определений, охарактеризуем их принципиальные особенности<sup>174</sup>.

Этноэкологический подход представлен в работах К. Б. Клокова, В. В. Степанова и их коллег. Методологическая основа этого подхода, основанная на этнической экологии, изучающей общности во взаимосвязи с окружающей средой, разрабатывалась с 1989 г. в рамках стандартных методов анализа административных решений и проектов, затрагивающих этнические общности. Такая форма анализа получила название

<sup>171</sup> Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

<sup>172</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 г. № 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». См.: *Слепцов А. Н.* Государственная этнологическая экспертиза... С. 17.

<sup>173</sup> «Классификация» этнологических экспертиз, основанная на возможных вариантах ее проведения, была представлена в докладе Д. А. Функа. См.: *Функ Д. А.* «Этнологическая экспертиза» по-русски // XII Конгресс антропологов и этнологов России. С. 418. Подробнее об этнологическом исследовании в рамках историко-культурной экспертизы см.: *Адаев В. Н.* Из опыта проведения... С. 35–42; об экспертизе в Бурятии см.: *Сурина А. А., Фондад Г.* Призрак нефтепровода на Севере Байкала // *Этнографическое обозрение*. 2008. № 3. С. 60–70.

<sup>174</sup> Ряд положений раздела опубликован в статье: *Данилова Е. Н.* Этнологическая экспертиза: современные концепции и подходы // *Уральский исторический вестник*. 2018. № 1 (58). С. 127–134.

«этноэкологическая экспертиза»<sup>175</sup>. Согласно этой методологии, «этнические общности имеют особую внутреннюю структуру, которая находится в определенном балансе с окружающей средой. Нарушение баланса приводит общность в неустойчивое состояние с разными негативными последствиями»<sup>176</sup>.

Экспертиза в данном случае призвана проанализировать проект с точки зрения последствий для местной этнокультурной среды и общности населения. Ее главная цель — способствовать предотвращению кризисных ситуаций — достигается с помощью решения следующих задач. Во-первых, выяснить состояние конкретной этнической общности, насколько она устойчива в демографическом и социальном отношениях. Во-вторых, определить, может ли управленческое решение оказать негативное влияние на местное население и этнокультурную среду. В-третьих, установить, какие последствия возникнут для этнокультурных групп в случае, если конкретное управленческое решение будет принято. И, наконец, выяснить, существуют ли возможности модификации проекта или принятия альтернативного решения. Сам процесс экспертизы представляет собой комплекс разноотраслевых научных экспресс-исследований, которые проводятся независимо друг от друга, но объединены целями, объектом и этапами изучения.

Основные положения и методы этого подхода были изложены в 1999 г. в работе В. В. Степанова<sup>177</sup>. Сегодня исследователи-эксперты, работающие в таком контексте, определяют объект этноэкологической экспертизы «как традиционную этническую общность (ТЭО). Такое определение фиксирует внимание на этничности и традиционности и не содержит никаких дополнительных ограничений, оно может быть применено практически во всех случаях, когда проводится экспертиза. Этнический состав ТЭО может быть неоднородным, она может состоять из нескольких этнических компонентов. В территориальном плане ТЭО может быть представлена и отдельной семьей, и всем коренным населением РФ»<sup>178</sup>. Однако далее авторы подчеркивают, что с точки

<sup>175</sup> Методы этноэкологической экспертизы. С. 7.

<sup>176</sup> Там же. С. 8.

<sup>177</sup> Там же. С. 8.

<sup>178</sup> *Клоков К. Б.* Теоретическое обоснование этноэкологической экспертизы для оценки воздействия индустриального освоения на традиционное природопользование коренного населения Севера // Прикладная этнология и актуальные проблемы государственной этнонациональной политики... С. 99.

зрения теории правильнее считать объектом экспертизы «этноэкологическую систему, состоящую в целом из традиционной этнической общности и этнокультурной среды (ЭКС), которая ею создается и является необходимым условием ее существования. На практике ТЭО и ЭКС обычно изучаются и оцениваются раздельно»<sup>179</sup>. Помимо самой экспертизы предлагается также выполнять этнологическое сопровождение проекта — комплекс прикладных этнологических работ, выполняемых экспертами в связи с разработкой и реализацией какого-либо проекта, затрагивающего интересы коренного населения<sup>180</sup>. Отметим, что, несмотря на столь детальную проработку методологии, экспертиз, выполненных в этой исследовательской стратегии, в свободном доступе нет, некоторые данные можно найти только в статьях самих экспертов<sup>181</sup>.

Принципиально другой подход, основанный на теоретико-методологических разработках и прикладном опыте систематических мониторинговых и экспертных этносоциальных исследований, складывался на базе Кемеровского государственного университета. Исследования под руководством А. Н. Садового проводились с 1993 г. на территории Кемеровской области для анализа многолетней динамики показателей социального и экономического развития коренных малочисленных народов<sup>182</sup>.

Сторонники этого направления активно занимаются методическими разработками и считают, что их методика

<sup>179</sup> Клоков К. Б. Теоретическое обоснование этноэкологической экспертизы ... С. 99–100; Клоков К. Б., Хрущев С. А. Теоретическое обоснование этноэкологической экспертизы для оценки воздействия индустриального освоения на традиционное природопользование коренного населения Севера // Региональные исследования. 2014. № 1 (43). С. 98–108.

<sup>180</sup> См.: Клоков К. Б. Этноэкологический подход к оценке воздействий промышленно-транспортного освоения на природопользование северных народов // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2013 году. С. 337–344.

<sup>181</sup> Клоков К. Б. Методологические подходы к оценке качества жизни коренного населения Севера, занятого в оленеводстве // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2013. № 31. С. 193–196; Клоков К. Б. Анализ воздействия освоения нефтегазовых ресурсов на крупностадное оленеводство Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2012. № 29. С. 182–185; Клоков К. Б., Дестева А. Ю. Методические подходы к оценке воздействия промышленного освоения на традиционное хозяйство народов Севера (на примере оленеводческого хозяйства Ямала) // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2012. № 26. С. 231–236; Клоков К. Б., Хрущев С. А. Этноэкологическая оценка устойчивости традиционного оленеводческого хозяйства Мурманской области // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2013. № 32. С. 200–204.

<sup>182</sup> Поддубчиков В. В., Нещиговец О. В. Прикладная этнология и актуальные проблемы: этнологическая экспертиза // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Филология. 2014. Т. 12, вып. 2. С. 118.

не имеет аналогов в российской этнологической практике. Этнологическую экспертизу 2004 г.<sup>183</sup> они видят первой попыткой «комплексно исследовать сложившуюся этносоциальную ситуацию в местах компактного проживания коренной малочисленной народности с перспективой выхода на корректировку запланированных мероприятий по социально-экономическому развитию территории»<sup>184</sup>.

Согласно данному подходу, основной целью этнологической экспертизы является определение возможных негативных этносоциальных последствий различных проектов<sup>185</sup>, при этом конечной целью является использование полученных знаний «для качественного изменения этносоциальной обстановки»<sup>186</sup>. В основе этноэкспертизы — результаты полевых исследований, статистической обработки массовых источников, отражающих социально-экономические, демографические и этнополитические процессы в районах проживания различных этнических групп, а также результаты информационной обработки делопроизводственной документации органов исполнительной власти, учреждений и организаций, национальных ассоциаций и других источников<sup>187</sup>. Методологическая основа этнологической экспертизы строится на системном анализе процессов «социального развития этнических сообществ во всех основных аспектах их жизнедеятельности: социальном, экологическом, политическом, культурном, собственно этническом». В таком ключе предмет исследования конкретизируется в тематических разделах: этносоциальный, культурологический, этноэкологический, раздел по проблемам местного национального самоуправления<sup>188</sup>.

<sup>183</sup> Речь идет об экспертизе: Этнологическая экспертиза. Оценка воздействия ООО «МетАл»...

<sup>184</sup> Садовой А. Н., Поддубиков В. В. Этнологическая экспертиза в практике регионального управления: опыт Кемеровской области // Вестник Кемеровского государственного университета. 2011. № 1 (45). С. 24.

<sup>185</sup> Садовой А. Н., Поддубиков В. В. Этнологическая экспертиза в практике регионального управления. С. 22.

<sup>186</sup> Поддубиков В. В., Садовой А. Н., Белозёрова М. В. Экспертиза и мониторинг традиционных форм природопользования коренных малочисленных этносов: методы прикладной этнологии. Кемерово, 2014. С. 60.

<sup>187</sup> Куринских П. А. Культура жизнеобеспечения как объект этнологической экспертизы // Прикладная этнология и актуальные проблемы государственной этнонациональной политики... С. 83.

<sup>188</sup> См.: Нещитовенко О. В. Интеграция коренных малочисленных народов Сибири в индустриальное общество: опыт этнологических экспертиз // Прикладная этнология и актуальные проблемы государственной этнонациональной политики... С. 35–36.

В настоящее время сторонники социологического подхода активно занимаются разработкой инструментария этнологических экспертиз<sup>189</sup>, создан регламент, регулирующий их проведение на региональном уровне<sup>190</sup>.

Подход к этноэкспертизе как к «механизму установления диалога» реализуется в работах Н. И. Новиковой, Е. П. Мартыновой, О. О. Звиденной. В этом ракурсе этнологическая экспертиза становится «элементом общественного правосознания» и «представляется как экспертное заключение о влиянии хозяйственных проектов на сохранение и развитие образа жизни коренных народов»<sup>191</sup>. Основной вектор — правовой. По мнению Н. И. Новиковой, «объектом этнологической экспертизы чаще всего оказывается жизнь конкретных людей, имеющих различные жизненные ситуации. Задача этнографа предоставить каждому из них право голоса»<sup>192</sup>. Сама экспертиза и последующий мониторинг «проводятся для выработки механизма важнейших коллективных и индивидуальных прав коренных малочисленных народов»<sup>193</sup>. Теоретическую и методологическую основу проведения этнологической экспертизы составляют международные документы и материалы ООН.

О. А. Мурашко основывается на системном подходе к этнологической оценке. Подобный подход реализуется с помощью анализа «потенциального воздействия планируемых работ по Проекту как одного из функциональных элементов системы взаимодействия технологии, природы и общества, в которой

<sup>189</sup> См., например: *Садовой А. Н., Белозерова М. В.* Стратегия этнологических экспертиз на особо охраняемых территориях: к проблеме сохранения историко-культурного наследия // Экологическое равновесие: природное и историко-культурное наследие, его сохранение и популяризация: материалы VI междунар. науч.-практ. конф., 12 нояб. 2015 г. СПб., 2015. С. 56–62; *Садовой А. Н.* Нормы обычного права в предметном поле этнологических экспертиз // Научный диалог. 2017. № 11. С. 410–424; *Садовой А. Н., Белозерова М. В.* Этническое предпринимательство в предметной области этнологических экспертиз // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017. № 134. С. 743–752; *Садовой А. Н.* Этнологическая экспертиза: опыт и проблемы подготовки экспертов // Кубанские исторические чтения: материалы X Межд. науч.-практ. конф. (Краснодар, 21 июня 2019 г.). Краснодар, 2019. С. 207–212.

<sup>190</sup> Типовой регламент для проведения этнологических экспертиз можно найти в приложении 3 к книге: Толерантность в мультикультурном обществе: региональный аспект / *Кудрина Е. Л.* [и др.]. Кемерово, 2013. С. 289–334.

<sup>191</sup> *Мартынова Е. П., Новикова Н. И.* Тазовские ненцы в условиях нефтегазового освоения. С. 15.

<sup>192</sup> *Новикова Н. И.* Этнологическая экспертиза: на перекрестке истории, этнологии и юридической антропологии // Интеграция археологических и этнографических исследований: сб. науч. тр. Казань, 2010. Ч. 1. С. 78.

<sup>193</sup> *Новикова Н. И.* Недостоящее звено (об опыте проведения этнологических экспертиз на Севере России) // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2013 году. С. 344–352.

любой новый компонент, оказывающий воздействие на один или группу функциональных элементов, неизбежно отразится на всей системе». В качестве предмета этнологической экспертизы автор этой идеи видит «возможные сценарии развития этнологической ситуации во время проведения, после и в следствии реализации проекта»<sup>194</sup>.

А. В. Головнёв рассматривает этнологическую экспертизу как метод «позитивного действия по оптимизации межэтнической кооперации» и «активации этнокультурного потенциала»<sup>195</sup>. Проблема заключается в том, что этнограф смотрит на традиции как на нечто незыблемое, невольно рассматривая инновации «в качестве помехи или раздражителя», в отличие от него, этноэксперт должен видеть в традиции не цель, а средство самобытного развития<sup>196</sup>, поскольку понятие «традиция» в непрерывно преобразующейся культуре весьма условно. При этом сама этноэкспертиза, в отличие от обычной этнографии, должна быть обращена не в прошлое, а в будущее. Реализация подобного подхода на практике была осуществлена на полуостровах Ямал<sup>197</sup> и Таймыр<sup>198</sup>. В русле этой же исследовательской стратегии в начале 1990-х гг. были осуществлены проекты по обоснованию этнических статусных территорий на реках Сосьва и Казым<sup>199</sup>. В тот период никто не использовал для подобных проектов понятия «этнологическая экспертиза», однако проведенные исследования и предложенные авторами заключения вполне соответствуют этому определению.

На территории России выполнялись этнологические экспертизы по запросам и стандартам международных организаций. Так, А. Н. Ямсков в 1990-х гг. в России осуществлял экспертные исследования для Всемирного банка. Свой опыт, связанный с проектом развития лесной промышленности в районах расселения коренных народов, он обобщил в статье, куда также частично вошли материалы, полученные им в роли консультанта и рецензента иных проектов Всемирного банка,

<sup>194</sup> См.: Мурашко О. А. Этнологическая экспертиза в России и международные стандарты оценки воздействия проектов на коренные народы // Мир коренных народов — живая Арктика: альманах. М., 2006. Приложение к альманаху.

<sup>195</sup> Головнёв А. В. Этнологическая экспертиза. С. 143.

<sup>196</sup> Этноэкспертиза на Ямале: ненецкие кочевья и газовые месторождения. С. 133.

<sup>197</sup> Там же. С. 133.

<sup>198</sup> Этноэкспертиза на Таймыре.

<sup>199</sup> См.: Северная Сосьва (исторические и современные проблемы развития коренного населения). Шадринск, 1992; Касум-Ёх. Материалы для обоснования проекта этнической статусной территории. Шадринск, 1993.

прямо связанных с проблемами Севера и Сибири. В процессе экспертизы им рассматривались основные группы населения лесной зоны и их зависимость (как прямая, так и опосредованная) от состояния лесных экосистем<sup>200</sup>.

В 2001–2004 гг. проводилась оценка воздействия на социальную сферу по инициативе компании «Сахалин Энерджи» в связи с реализацией одного из крупнейших проектов на острове «Сахалин-2». Работы выполнялись в соответствии с передовой международной практикой и стандартами компаний акционеров<sup>201</sup>. Как сообщает один из участников оценки, с 2003 г. дополнительно реализуется программа мониторинга в населенных пунктах, напрямую и косвенно затронутых строительством в рамках реализации проекта, которая предусматривает ряд мероприятий, проводимых с интервалом в 3–12 месяцев. Мониторинг общественного мнения показал, что первоначальные завышенные ожидания проекта (2001–2004) сменились всплеском негативных оценок (2004–2008), и только после 2008 г. острота переживаний по поводу проекта в целом начала снижаться<sup>202</sup>. Опыт такого мониторинга, несомненно, важная часть экспертных работ, поскольку его результаты являются важным индикатором эффективности взаимодействия компании и местного населения и могут влиять на корректировку некоторых действий.

В качестве одного из содержательных опытов этноэкспертизы заслуживает внимания проект «Экологическое и социальное воздействие промышленного освоения на Севере России», выполненный в 2009 г. под руководством Б. Форбса и Ф. Штамлера. Итогом исследования стала «Декларация сосуществования коренных народов и нефте-/газодобывающей промышленности в Ненецком, Ямало-Ненецком автономных округах и других территориях Севера России», в которой особое внимание уделено принципам переговоров

<sup>200</sup> Ямсков А. Н. Население лесной зоны Сибири и Дальнего Востока в первой половине 1990-х гг.: права различных этносоциальных групп на биоресурсы и зависимость от них // Этнические проблемы регионов России. Северный Кавказ. Калининградская область. Крайний Север. М., 2002. С. 277–337.

<sup>201</sup> Отчет по оценке воздействия на социальную сферу. Ч. 1. Проект «Сахалин-2». Второй этап. Сводная пояснительная записка. URL: [http://www.sakhalinenergy.ru/media/user/library/social\\_sphere/doc\\_38\\_sia\\_execsummary.pdf](http://www.sakhalinenergy.ru/media/user/library/social_sphere/doc_38_sia_execsummary.pdf) (дата обращения: 04.07.2022).

<sup>202</sup> Коньков А. Т. Общественное мнение населения Сахалинской области о социальном воздействии проекта «Сахалин-2» // Ученые записки Сахалинского государственного университета. 2012. № 1 (9). С. 101–104.

(консультаций, слушаний) промышленных компаний с местным населением<sup>203</sup>.

Помимо экспертиз, проводимых для оценки воздействия хозяйственных проектов на коренные малочисленные народы, существуют и другие ее формы. В 2011 г. проводилась этнологическая экспертиза на предмет определения статуса казачества на территории Волгоградской области<sup>204</sup>. Данные проведенной экспертизы были необходимы для принятия решения о целесообразности ликвидации общественного объединения «Региональная национально-культурная автономия казаков Волгоградской области». Согласно материалам Гражданского дела № 3–27/2011, Управление Министерства юстиции РФ по Волгоградской области обратилось в Волгоградский областной суд с заявлением о ликвидации указанного объединения, обосновывая свое решение тем, что такая форма самоорганизации казаков, как национально-культурная автономия, не предусмотрена, название объединения «Региональная национально-культурная автономия казаков Волгоградской области» не соответствует требуемой организационно-правовой форме, поскольку «такой национальности, как казак, нет» и в XVIII в. казаки входили в перечень сословий. Однако в соответствии с заключением экспертизы было установлено, что казаки и казачество относятся к этнической общности, обладающей культурной спецификой, которая также является частью этнической общности русского народа<sup>205</sup>. Заключение экспертов стало основанием для отказа в ликвидации общественного объединения.

Определение статуса группы населения в отношении ее этнической идентичности является тем вопросом, который могут решить только эксперты-этнологи. История с казачеством является положительным примером, когда мнение экспертов сыграло решающую роль. Однако в этнополитической практике бывают ситуации, когда экспертное этнологическое сообщество не может повлиять на принятие решений. Так, исследователи отмечают остроту обсуждения «кряшенского

<sup>203</sup> Проект «Экологическое и социальное воздействие промышленного освоения на Севере России» (ENSINOR Environmental and Social Impacts of Industrial Development in Northern Russia). URL: <https://www.arcticcentre.org/EN/research/Projects/Pages/ENSINOR/RU/OHAC-ENSINOR> (дата обращения: 13.05.2021).

<sup>204</sup> Экспертиза проводилась экспертом ООО «Этноконсалтинг» В. В. Степановым.

<sup>205</sup> Заключение эксперта № 235/2011. URL: <https://poisk-ru.ru/s23553t1.html> (дата обращения: 13.05.2021).

вопроса», возникшую в связи с подготовкой к Всероссийской переписи населения 2002 г. Кряшены как небольшой по численности тюркоязычный православный народ, компактно проживающий на территории Татарстана и некоторых других сопредельных регионов, по мнению экспертов, могут рассматриваться в качестве отдельной переписной категории, поскольку у них есть все основания для утверждения самостоятельной этнической идентичности. Однако, несмотря на профессиональную этнологическую экспертизу, позицию Ученого совета ИЭА РАН и большинства членов переписной комиссии, было предписано, чтобы кряшены перечислялись вслед за татарами и входили в их общую численность в качестве подгруппы<sup>206</sup>.

В большинстве научных работ, посвященных этнологической экспертизе рядом с ней почти всегда стоит понятие «этнологический мониторинг», который как одна из ее форм является системой постоянного наблюдения за этнокультурными процессами для обоснования или корректировки управленческой деятельности. Сфера применения такого мониторинга довольно широка. Он может использоваться как исследовательская процедура, рекомендованная этнологической экспертизой в виде контроля за внедренным проектом, так и в качестве самостоятельного исследования, например для экспертизы этнокультурной и этноконфессиональной ситуации отдельных регионов.

В настоящее время этнологический мониторинг, разработанный В. А. Тишковым, реализуется в рамках проекта Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (англоязычное наименование EAWARN — Early Warning), существующего с начала 1990-х гг. Под этнологическим мониторингом и ранним предупреждением конфликтов понимается способность оценивать социально-культурную и политическую ситуацию в многоэтнических странах, регионах и местных сообществах, а также способность донести соответствующую оценку для принятия превентивных мер со стороны общества и государства. Основная цель мониторинга — сохранение и развитие этнокультурного многообразия и определение существующей или потенциальной угрозы конфликта. В качестве ориентира для научного анализа и описания наблюдаемых

<sup>206</sup> Подробнее об этом см.: *Соловей Т. Д.* «Кряшенская проблема» в зеркале этнологической экспертизы // *Культурное наследие России*. 2018. № 3. С. 8–14; *Соколовский С. В.* Кряшены во Всероссийской переписи населения 2002 года. 2-е изд. М., 2004.

ситуаций за основу берутся семь категорий (среда и ресурсы; демография и миграции; власть, государство и политика; экономика и социальная сфера; культура, образование, информация; контакты и стереотипы; внешние условия), по каждой из категорий есть свои условные индикаторы оценивания (в общем количестве 46)<sup>207</sup>. В России мониторится примерно половина регионов, в каждом из которых работает эксперт. На основе аналитических материалов экспертов формируется доклад, задача которого — анализ событий и тенденций в сфере этнических отношений и урегулирования конфликтов<sup>208</sup>.

Первый опыт регулярного мониторинга был представлен в книге «Измерение конфликта. Методика и результаты этноконфессионального мониторинга Сети EAWARN в 2003 году»<sup>209</sup>. Эксперты регулярно публикуют и распространяют, в том числе через интернет, собственные аналитические оценки конфликтности регионов и стран. Предполагается, что ежегодные обзорные доклады и публикации активно используются политиками, специалистами и представителями федеральных и региональных органов власти России. Серия публикаций этнологического мониторинга, в частности монографии 1997–1998 гг., разделены на рубрики: этническое представительство в органах региональной власти; коллективные права; авторитет местных лидеров; региональное культурное доминирование; изменения в самосознании; этнические стереотипы; групповые требования и жалобы<sup>210</sup>.

Первоначально разработанный для регионов бывшего СССР, этнологический мониторинг на сегодняшний день фактически ограничился территорией Российской Федерации. Основной причиной тому стала невозможность привлечения к работе зарубежных аналитиков. За период существования EAWARN происходила постепенная смена приоритетов анализируемых категорий, и «такие факторы, как природная среда, ресурсы и экономика, уступили приоритет феномену

<sup>207</sup> См.: *Тишков В. А.* Этнологический мониторинг и раннее предупреждение конфликтов. Научно-информационное издание. М., 2005.

<sup>208</sup> См.: *Тишков В. А.* Главные итоги мониторинга и не только // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2014 году. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов: в 2 т. М., 2016. 2-е изд., испр. и доп. Т. 1. С. 8–13.

<sup>209</sup> См.: *Тишков В. А., Степанов В. В.* Измерение конфликта. Методика и результаты этноконфессионального мониторинга сети EAWARN в 2003 году. М., 2004.

<sup>210</sup> См., например: *Габдрафиков И. М.* Республика Башкортостан. Модель этнологического мониторинга. М., 1998.

культурной сложности, его пониманию и управлению»<sup>211</sup>. В число приоритетов вошли религиозная составляющая, программы адаптации и интеграции мигрантов, мониторинг системы и эффективности госуправления и роли институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений и исполнения государственной национальной политики.

В 2013 г. Министерством образования и науки РФ образован Распределенный научный центр (РНЦ) межнациональных и межконфессиональных проблем под руководством В. А. Тишкова, который ведет свою деятельность, основываясь на той же методологии, что и Сеть этномониторинга (СЭМ). Целью РНЦ является мониторинг, проведение экспертиз и прогнозирование межэтнических и этноконфессиональных отношений. В настоящее время РНЦ действует на территории пяти федеральных округов (ЮФО, СКФО, ПФО, СФО, ДВФО) с опорой на ведущие федеральные университеты и с привлечением экспертов из СЭМ. По словам руководителя обеих структурных организаций, такая новация, как симбиоз СЭМ-РНЦ, «приживается сложно, ибо университеты работают в рамках строгих бюрократических и финансовых требований, но пока удастся решать эти вопросы благодаря системе государственных заданий, исходящих от федерального Министерства науки и образования вместе со скромным финансовым обеспечением», однако он также замечает, что «аналитические и мониторинговые разработки РНЦ получают только позитивные отзывы»<sup>212</sup>.

С критикой СЭМ выступает А. Н. Садовой, который представляет его как попытку «обойти» проблему репрезентативности выборочных исследований, поскольку результаты такого мониторинга, как правило, «опираются на синтез “открытой” информации, проводимой через СМИ, находящихся под контролем если не региональных органов власти, то местных элит»<sup>213</sup>. В свою очередь, он предлагает

<sup>211</sup> *Тишков В. А.* Предисловие // Феномен этнического конфликта: междисциплинарный подход и общественные практики. Опыт предупреждения и урегулирования конфликтов. М., 2018. С. 5.

<sup>212</sup> *Тишков В. А.* Предисловие // Феномен этнического конфликта... С. 7.

<sup>213</sup> *Садовой А. Н.* Некоторые аспекты организации мониторинга реализации федеральной концепции национальной политики в субъектах Российской Федерации // Диалог культур: глобализация, традиции и толерантность: сб. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. online конф. «Диалог культур: глобализация, традиции и толерантность» (Кемерово, 16 ноября 2009 г.). Кемерово, 2009. С. 27–39.

систему регионального этнологического мониторинга, методологическая база которого разрабатывалась им с начала 1990-х гг.<sup>214</sup>

Помимо экспертной деятельности научных организаций, с недавнего времени существует государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, созданная для того, чтобы обеспечивать «формирование единого информационного пространства для поддержки принятия управленческих решений в сфере реализации государственной национальной политики»<sup>215</sup>. В качестве одной из своих основных задач система осуществляет мониторинг медиаресурсов в сети Интернет на предмет прогнозирования межнациональных конфликтов и протестных акций. Система закрытая, ей пользуются только представители органов исполнительной власти разных уровней при выполнении задач в сфере государственной национальной политики, а ее оператором является Федеральное агентство по делам национальностей.

Другим видом этнологического мониторинга может выступать исследовательская процедура, заключающаяся в системе постоянного/периодического наблюдения после внедрения некоего проекта. Такой мониторинг может проводиться по различным критериям в зависимости от конкретной ситуации. В качестве одного из интересных примеров можно привести мониторинг пищевого статуса — состояния здоровья, сложившегося под воздействием фактического питания, который рекомендуют проводить среди жителей Крайнего Севера. Такая оценка позволяет выделить основные алиментарные нарушения, обусловленные пищевыми привычками, другими словами,

<sup>214</sup> Садовой А. Н., Пруэль Н. А. Этносоциальный мониторинг: принципы, методы, практика. Кемерово, 1996; Садовой А. Н. Организация этносоциального мониторинга (академическая наука и представительная власть) // Новейшие археологические и этнографические открытия в Сибири: материалы IV годовой итоговой сессии ИАиЭ СО РАН. Новосибирск, 1996. С. 219–223. Современное состояние см.: Поддубинов В. В., Садовой А. Н., Белозёрова М. В. Экспертиза и мониторинг традиционных форм...

<sup>215</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 г. № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2018 г. № 1439, от 19 августа 202 г. № 1257, от 17 февраля 2022 г. № 204). URL: <http://government.ru/docs/all/113821/> (дата обращения: 29.02.2022).

оценить влияние изменений пищевого рациона на состояние здоровья населения<sup>216</sup>.

Существование обширного спектра взглядов на практики этнологической экспертизы и многочисленных подходов к ее реализации говорит о ситуации научно-практического поиска. Этнологическая экспертиза сегодня не является чем-то однородным, а скорее представляет собой своеобразный «мир экспертиз», в котором любая конкретизация этого понятия приводит к исключению некоторых видов деятельности, претендующих именоваться экспертными.

В сложившихся условиях важно выработать общую систему координат, в которой будут проводиться исследования. Такой системой, например, может стать алгоритм, который не будет противоречить ни одному из представленных подходов, но может объединить их в части обязательного содержания. Сами же методологические концепции, показывающие скорее путь самореализации авторов и их компетентность, могут быть при этом различными, даже в рамках одного исследования, их выбор может быть обусловлен конкретными задачами. Так, наиболее удобным для экспертизы территорий традиционного природопользования может быть экологический подход. Концептуальность быстрого научного реагирования применима к разработке форсайт-сценариев и позиционированию коренных малочисленных народов как равных партнеров диалога. Системный и социологический подходы удобны при анализе исходных данных и т.д.

## Проблема законодательного закрепления этноэкспертизы

Позиция представителей государственной власти по отношению к этнологической экспертизе кажется неоднозначной. С одной стороны, систематически выделяются средства на разработку соответствующего законопроекта (или содействие ему), с другой, по замечанию Н. И. Новиковой, «правительство выступает с критикой предлагаемых законопроектов, а депутаты и чиновники, представляющие интересы крупного бизнеса, подчеркивают, что ЭЭ создаст

<sup>216</sup> Подробнее см.: Коренные малочисленные народы и промышленное развитие Арктики (этнологический мониторинг в Ямало-Ненецком автономном округе) / Василькова Т. Н. [и др.]. М.; Шадринск, 2011. С. 119–160, 205–206.

«непреодолимые препятствия для развития бизнеса»<sup>217</sup>. А. А. Сирина и Г. А. Фонда́л добавляют также, что «взятая федеральными властями пауза в этом важном вопросе дает фору промышленникам для закрепления на землях, где живут и ведут традиционное природопользование представители северных народов»<sup>218</sup>.

Вопросы правовой основы этнологической экспертизы, а также анализ законодательства России в части правового статуса и правоприменительной практики ее проведения уже освещались в литературе<sup>219</sup>. Остановимся на основных моментах, демонстрирующих эволюцию процесса законодательного закрепления этноэкспертизы и рассмотрим пример Республики Саха (Якутия) как единственного субъекта РФ, где этноэкспертиза проводится в качестве государственной и регулируется на региональном уровне.

#### *Ход процесса*

Первые попытки придания экспертизе легитимного статуса были предприняты еще в 1992–1995 гг., но они закончились безрезультатно. Во многом по причине непонимания важности итоговых задач и преследуемых целей. Сказалась и противоречивая обстановка, царившая в стране, — слишком резкий переход от одного формата взаимоотношений к другому в российском обществе и противостояния ветвей власти друг другу<sup>220</sup>.

В 1993 г. статус коренных малочисленных народов Российской Федерации был закреплен на конституционном уровне, но следующая попытка внедрения этнологической экспертизы в практику государственного управления была предпринята только в конце 1998 г. Следствием этого стало возникновение в Министерстве по делам национальностей специализированного подразделения «Этноэкспертиза», в чью задачу и входила проработка закона. Однако и эта попытка закрепления в юридическом формате уже существовавших по факту процессов окончилась ничем из-за сжатых сроков, искаженного видения сути проблем и игнорирования необходимости предварительных исследований. Юридические аспекты

<sup>217</sup> Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза в академическом дискурсе... С. 131.

<sup>218</sup> Сирина А. А., Фонда́л Г. Призрак нефтепровода... С. 69.

<sup>219</sup> См., например: Люди Севера. Права на ресурсы и экспертиза. М., 2008; Этнологическая экспертиза в России. Сборник нормативных правовых актов и аналитический материал. МОО «КМНСОЮЗ». 2021. № 6.

<sup>220</sup> Степанов В. В. Этнологическая экспертиза... С. 243.

в работе подразделения «Этноэкспертиза» превалировали над этнологическими, а форма стала важнее содержания.

В 1999 г. в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» появляется определение этнологической экспертизы и начинается бум законотворческих инициатив, которые должны были окончательно решить этот вопрос на всех уровнях власти. Необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования ответственности субъектов хозяйственной деятельности, осуществляющих освоение природных ресурсов, перед местным сообществом активно обсуждалась на заседаниях в Совете Федерации. Также необходимо отметить заседание виртуального круглого стола в ноябре 2005 г., на котором специалисты из различных областей науки говорили о необходимости проведения этнологической экспертизы, оценки социального воздействия проекта на территорию, в том числе его возможного влияния на жизнедеятельность различных проживающих в этой местности этнических групп<sup>221</sup>. На тот момент в законодательном закреплении этноэкспертизы региональным специалистам виделась возможность реализовать проблему формирования на основе ГИС-технологий единого банка данных для решения разноплановых по характеру задач, связанных с развитием этнических сообществ<sup>222</sup>.

В 2004–2006 гг. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законодательными органами трех субъектов, а именно Собранием депутатов Ненецкого автономного округа<sup>223</sup>, Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа<sup>224</sup>, Сахалинской областной Думой<sup>225</sup>, вносились

<sup>221</sup> Освоение российского Севера должно происходить на основе законодательства // Официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/24302> (дата обращения: 22.06.2022).

<sup>222</sup> Садовой А. Н. Материалы этнологических экспертиз как исторический источник // Экономическая история Сибири XX века. Ч. 2. Барнаул, 2006. С. 10–11.

<sup>223</sup> Проект ФЗ № 63519–4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об экологической экспертизе”». О проекте и стадиях его рассмотрения можно узнать на официальном сайте СОЗД (Система обеспечения законодательной деятельности). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/63519-4> (дата обращения: 04.04.2022).

<sup>224</sup> Проект ФЗ № 146315–4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об экологической экспертизе”». О проекте и стадиях его рассмотрения можно узнать на официальном сайте СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/146301-4> (дата обращения: 04.04.2022).

<sup>225</sup> Проект ФЗ № 353031–4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об экологической экспертизе”». О проекте и стадиях его рассмотрения можно узнать на официальном сайте СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/353031-4> (дата обращения: 04.04.2022).

на рассмотрение законопроекты с единой концепцией — включить этнологическую экспертизу в состав экологической экспертизы (в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов). Итогом дебатов стал проект Федерального закона № 353031–4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об экологической экспертизе” (в части установления процедуры этнологической экспертизы в рамках экологической экспертизы)». Он был рассмотрен в первом чтении в сентябре 2007 г. и не был принят. В обоснование отрицательного решения было сказано, что «предложение о совмещении в одной экспертизе двух — экологической и этнологической — не вполне обоснованно. Экологическая и этнологическая экспертизы имеют разные цели проведения»<sup>226</sup>. Отметим, что, несмотря на неудачную попытку, и в настоящее время есть сторонники «слияния» двух законов. Так, Д. Д. Барамидзе предлагает включать в материалы проверки в рамках экологической экспертизы результаты проведенной этнологической экспертизы<sup>227</sup>. Н. Б. Вахтин считает, что именно этот путь является самым простым к «защите человека от последствий его собственной деятельности» и предлагает в законе «Об охране окружающей среды»<sup>228</sup> поменять формулировку объектов охраны, дополнив ее культурной составляющей<sup>229</sup>.

В октябре 2007 г. в Москве прошли парламентские слушания, задачей которых было «правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательного условия при освоении северных территорий и как одного из механизмов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных

<sup>226</sup> Стенограмма обсуждения законопроекта № 353031–4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об экологической экспертизе”» в части проведения в рамках экологической экспертизы этнологической экспертизы Заседание № 242. 04.09.2007 // Официальный сайт Государственной Думы. URL: [http://api.duma.gov.ru/api/transcript/353031–4](http://api.duma.gov.ru/api/transcript/353031-4) (дата обращения: 04.04.2022).

<sup>227</sup> См.: Барамидзе Д. Д. Этнологическая экспертиза в Российской Арктике: эколого-правовой аспект // Вестник Удмуртского университета. Сер.: Экономика и право. 2019. Т. 29, № 2. С. 174–179.

<sup>228</sup> Федеральный закон от 10 января 2022 г. «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ. Гл. 1. Ст. 4. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34823](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823) (дата обращения 10.07.2022).

<sup>229</sup> Вахтин Н. Б. Этнологическая экспертиза: этносы или люди? // Этнографическое обозрение. 2019. № 4. С. 138.

народов Севера»<sup>230</sup>. Слушания были организованы Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов<sup>231</sup>. Наряду с пониманием важности законодательного регулирования вопросов, связанных с этноэкспертизой, слушания наглядно показали, насколько разные цели преследуют потенциальные субъекты процесса, старавшиеся сформулировать важнейшие тезисы в свою пользу, игнорируя интересы друг друга.

В дальнейшем на расширенных заседаниях Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, не раз поднимались вопросы о разработке нормативного правового акта об этнологической экспертизе. Например, в контексте достижения целей Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>232</sup> обсуждались вопросы регулирования взаимоотношений промышленных компаний с коренными малочисленными народами<sup>233</sup>. Одним из результатов этого процесса стал проект Федерального закона «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации», предусматривавший механизм проведения этнологической экспертизы. Важность и своевременность закона подчеркивали все специалисты, связанные с этим вопросом, но, несмотря на их доводы, без каких-либо веских научных и юридических оснований закон был снят с рассмотрения в Государственной Думе в 2013 г.

В октябре 2016 г. Президент РФ В. В. Путин провел заседание Совета по межнациональным отношениям, посвященное актуальным вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики России. По итогам был подготовлен перечень из девяти поручений, среди которых было и рассмотрение вопроса о нормативном закреплении процедуры этнологической экспертизы и представление

<sup>230</sup> Парламентские слушания от 25.10.2007. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/29626> (дата обращения: 10.07.2022).

<sup>231</sup> В настоящее — Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

<sup>232</sup> В Совете Федерации обсудили ход реализации правительственной концепции устойчивого развития Севера, Сибири и Дальнего Востока // Официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/20376> (дата обращения: 10.07.2022).

<sup>233</sup> Государство должно стать гарантом защиты прав малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/19104> (дата обращения: 10.08.2022).

соответствующих предложений в срок до 1 октября 2017 г. Ответственность за исполнение была возложена на премьер-министра Д. А. Медведева и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации<sup>234</sup>. Сразу после утверждения перечня заместитель Председателя Правительства А. Хлопонин дал указания «ФАДН России (И. В. Баринову) и РАН (В. Е. Фортову) совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, научными и экспертными организациями рассмотреть вопрос о нормативном закреплении процедуры этнологической экспертизы и представить соответствующие предложения в срок до 5 сентября 2017 года. О результатах доложить в Правительство Российской Федерации с проектом доклада Президенту Российской Федерации в указанные сроки»<sup>235</sup>. Планируемый срок вступления проекта нормативного правового акта в силу — январь 2019 г.<sup>236</sup>

Подготовка предложений по этому вопросу осуществлялась Федеральным агентством по делам национальностей совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Институтом этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая Российской академии наук, Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Предполагалось, что первоначально правовое оформление будет реализовано в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

<sup>234</sup> Пункт 3 перечня поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям 31 октября 2016 г. от 4 декабря 2016 г. № Пр-2338. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>235</sup> Об обеспечении выполнения поручений Президента России по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям 31 октября 2016 года // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/25728/> (дата обращения: 10.08.2022).

<sup>236</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=77915> (дата обращения: 10.08.2022).

Российской Федерации и только потом будут выработаны рекомендации для всей территории страны.

На основании предложений, сделанных специалистами, ФАДН подготовил проект законодательного акта «Об этнологической экспертизе в Российской Федерации», текст которого разместили на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов 30 января 2018 г.<sup>237</sup> для дальнейшего общественного обсуждения. Согласно проекту, определившему этнологическую экспертизу как оценку социально-культурных последствий внедряемой хозяйственной деятельности и иных управленческих решений на объекты этнокультурного наследия граждан, заказчиками этнологической экспертизы должны были стать юридические лица, которые планируют осуществлять хозяйственную и иную деятельность на территориях, относящихся к единому перечню мест этнокультурного наследия (определялся Правительством РФ).

После публичного обсуждения законопроекта (на нулевых чтениях) с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, представителей органов государственной власти, предпринимательского сообщества, образовательных организаций, привлеченных к обсуждению общественных экспертов, которое было проведено 21 марта 2018 г., подготовлено заключение Общественной палаты<sup>238</sup>. Проект был раскрытирован. У представителей КМНС текст закона также вызвал «недоумение и разочарование», свои замечания к проекту они высказали на страницах «Абориген-Форума»<sup>239</sup>. В качестве основных недостатков нормативного акта были названы следующие аспекты: (1) спорное определение объекта этнокультурного наследия (в законопроекте таковым является исключительно нематериальное культурное наследие); (2) отсутствие требований к составу экспертной комиссии; (3) нерациональная

<sup>237</sup> Об этнологической экспертизе в Российской Федерации // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/p/77915> (дата обращения: 23.01.2020).

<sup>238</sup> Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона «Об этнологической экспертизе в Российской Федерации» // Общественная палата Российской Федерации. URL: [https://www.oprf.ru/files/1\\_2018dok/zakl\\_etalnolicheskaya\\_expertiza29052018.pdf](https://www.oprf.ru/files/1_2018dok/zakl_etalnolicheskaya_expertiza29052018.pdf) (дата обращения: 22.10.2020).

<sup>239</sup> Отзыв Абориген-Форума (сети независимых экспертов, активистов, лидеров и организаций коренных народов России) на новую концепцию этнологической экспертизы, предложенную ФАДН // Официальный информационный интернет-портал Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия). URL: <http://yakutiakms.org/archives/8883> (дата обращения: 10.08.2022).

система регулирования — почти все полномочия, связанные с этнологической экспертизой, проект закона передает Правительству РФ; (4) отсутствие общественного контроля; (5) отсутствие у коренных народов, интересы которых, собственно, и должна защищать экспертиза, возможности высказывать свое мнение относительно ее результатов.

Первый заместитель Председателя Общественной палаты Оренбургской области Николай Науменко упомянул о необходимости сопоставить этнологическую экспертизу с действующей государственной историко-культурной экспертизой<sup>240</sup>, предлагая вместо принятия отдельного закона внести поправки в уже существующий.

Одним из препятствий к правовой регуляции обозначена непрерывная ротация управленческих кадров, отвечающих за реализацию федерального курса национальной политики на региональном и муниципальном уровнях, и перманентное осознание рисков потери работы и социальных предпочтений в случае адекватного восприятия своей «зоны ответственности»<sup>241</sup>.

Обсуждение законопроекта в научном сообществе проходило на страницах журнала «Вопросы истории и культуры северных стран и территорий»<sup>242</sup>, отдельные экспертные мнения были опубликованы в издании «Государственная национальная политика России: экспертное мнение»<sup>243</sup>.

Подробно сформулировали свои предложения и замечания к проекту Федерального закона А. Н. Садовой и М. В. Белозерова, они расширили поставленную цель и предложили добавить в закон еще 21 статью<sup>244</sup>. В другой работе А. Н. Садовой отметил, что за пределами внимания разработчиков закона осталась «необходимость корректировки целей этнологических экспертиз с базовыми нормативно-правовыми актами, определяющими стратегию реализации национальной политики и комплексного решения задач сохранения

<sup>240</sup> Речь идет о Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изменениями на 21 декабря 2021 г.) // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс» URL: <https://docs.cntd.ru/document/901820936> (дата обращения 10.08.2022).

<sup>241</sup> Садовой А. Н. Этнологическая экспертиза: опыт и проблемы... С. 211.

<sup>242</sup> Вопросы истории и культуры северных стран и территорий. 2018. № 2 (42); № 4 (44).

<sup>243</sup> Государственная национальная политика России...

<sup>244</sup> Подробнее см.: Предложения А. Н. Садовой и М. В. Белозеровой // Вопросы истории и культуры северных стран и территорий. 2018. № 1 (41). С. 7–46.

историко-культурного и природного наследия» народов России<sup>245</sup>. В качестве цели он предлагает вместо недопущения нанесения урона объектам этнокультурного наследия граждан в РФ и негативного влияния управленческих решений на межнациональные отношения использовать следующую формулировку — «оценка эффективности реализуемой в субъектах РФ национальной политики, информационное обеспечение федеральных структур и региональных органов исполнительной власти, несущих прямую ответственность за этносоциальную обстановку в стране»<sup>246</sup>.

Сторонники этноэкспертизы как инструмента защиты традиционного образа жизни коренных народов Севера А. А. Пахомов и Т. С. Мостахова считают, что в предложенном варианте закона теряется сама сущность «этнологической экспертизы как процедуры определения ущерба, наносимого местным этносам КМНС в процессе промышленного освоения... Полагаем, что коренные малочисленные народы Севера не должны утрачивать свой статус как объекта особого патроната государства, в том числе и в плане этнологической экспертизы»<sup>247</sup>. И. П. Луцкан предложил внести изменения в Федеральный закон «О недрах»<sup>248</sup>, добавив в него условия обязательного прохождения этнологической экспертизы<sup>249</sup>.

А. В. Черных, аккумулируя вопросы нормативного закрепления этнологической экспертизы и ее реализации в Пермском крае, рассуждает о том, что разрабатываемый закон не должен стать основанием для лоббирования узких интересов, особенно в национально-территориальных образованиях, его принятие необходимо сделать с наименьшими бюрократическими последствиями<sup>250</sup>. Представляя

<sup>245</sup> Садовой А. Н. К закону об этнологической экспертизе в Российской Федерации // Вопросы истории и культуры северных стран и территорий. 2018. № 2 (42). С. 7.

<sup>246</sup> Садовой А. Н. К закону об этнологической экспертизе в Российской Федерации. С. 10.

<sup>247</sup> Пахомов А. А., Мостахова Т. С. Этнологическая экспертиза: методологические подходы и опыт проведения в Республике Саха (Якутия) // Вестник Северо-восточного федерального университета им. М. К. Аммосова. Сер.: Экономика. Социология. Культурология. 2018. № 3 (11). С. 25.

<sup>248</sup> Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_343](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343) (дата обращения 10.08.2022).

<sup>249</sup> Луцкан И. П. Информация о проведении этнологической экспертизы в Республике Саха (Якутия) // Вопросы истории и культуры северных стран и территорий. 2018. № 1 (41). С. 47–62.

<sup>250</sup> Черных А. В. Потребности в этнологической экспертизе в практике государственного управления в Пермском крае // Государственная национальная политика России... С. 249–252.

результаты экспертного обсуждения этих вопросов в Омской области, Т. Б. Смирнова акцентирует внимание на том, что экспертиза может быть инструментом для выявления региональной специфики и определять, на что именно следует обратить внимание в конкретном регионе<sup>251</sup>.

В. В. Степанов предлагает: (1) учитывать особенности реализации этнологической экспертизы по предметам правового регулирования и перевести ее в разряд мер государственного регулирования защиты интересов любых категорий граждан; (2) при решении вопросов, связанных с внедрением экономических проектов в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, проводить комплекс экспертиз (экологическую, санитарно-эпидемиологическую, этнологическую и др.), на основании которых обосновывать заключения о размерах экономического и иного ущерба; (3) определить объектом экспертизы совокупность документов, подлежащих анализу (например, проектную документацию, технико-экономическое обоснование, планы реализации и др.); (4) в качестве цели считать заблаговременное выявление рисков социально-культурного характера в результате внедряемого проекта/решения. Для нормативного закрепления процедуры этнологической экспертизы он предлагает первоначально создать реестр объектов этнокультурного (этнографического) наследия Российской Федерации, в котором будут прописаны требования его сохранности и виды экономической деятельности, подлежащие экспертизе. А сама процедура экспертизы будет заключаться в проверке, отвечают ли сведения из заявленной проектной документации требованиям сохранности объекта этнокультурного наследия, указанным в реестре<sup>252</sup>.

В июле 2018 г. вице-спикер СФ на заседании Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями отметил, что ведется работа по подготовке возможных изменений в Стратегию государственной национальной политики и проект федерального закона об этнологической экспертизе. В декабре 2018 г. Указом Президента РФ в Стратегию государственной национальной политики были внесены изменения, в числе которых п. 22.1,

<sup>251</sup> Смирнова Т. Б. Перспективы применения этнологической экспертизы в Омской области // Государственная национальная политика России... С. 253–255.

<sup>252</sup> Степанов В. В. О подходах нормативного закрепления этнологической экспертизы в Российской Федерации // Государственная национальная политика России... С. 240–248.

где этнологическая экспертиза отмечена как инструмент государственной национальной политики<sup>253</sup>.

В декабре 2018 г. ФАДН был разработан другой законопроект — «О внесении изменений в Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”» в части установления порядка проведения этнологической экспертизы<sup>254</sup>. В нем, в частности, предлагалось внести в качестве важных полномочий Правительства Российской Федерации следующее: (1) утверждение порядка проведения этнологической экспертизы, документов стратегического планирования, реализация которых осуществляется в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов; (2) утверждение перечня таких документов стратегического планирования, а также научных организаций, уполномоченных проводить этнологическую экспертизу. Обсуждение проекта прошло в марте 2019 г. Как сообщает О. А. Мурашко, все участники «единодушно указали на то, что законопроект необоснованно сужает сферу применения этнологической экспертизы»<sup>255</sup>.

В аналитическом вестнике Государственной Думы опубликованы ключевые результаты экспертно-аналитического исследования, проведенного в процессе разработки предложений по законодательному закреплению этнологической экспертизы в РФ<sup>256</sup>. Коротко основные идеи звучат следующим образом: (1) учет интересов и потребностей всех граждан РФ независимо от их этнической принадлежности; (2) общей целью совершенствования законодательства признано «создание правовых и правоприменительных условий для сохранения и развития культуры, языков, материального и нематериального наследия»; (3) этноэкспертиза должна осуществляться не напрямую в отношении граждан (чтобы не акцентировать

<sup>253</sup> Указ Президента РФ от 06.12.2018 № 703. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43843> (дата обращения 10.08.2022).

<sup>254</sup> См.: Этнологическая экспертиза в России. Сборник нормативных правовых актов и аналитический материал. № 6. МОО «КМНСОЮЗ», 2021.

<sup>255</sup> *Мурашко О.* Второй вариант законопроекта ФАДН по этнологической экспертизе не был одобрен экспертами, а лишь вызвал у них множество вопросов, оставшихся без ответа // Официальный сайт ЦС КМНС / РИТС. URL: <http://csipn.ru/glavnaya/actual/4452-vtoroj-variant-zakonoproekta-fadn-po-etnologicheskoy-ekspertize-ne-bylo-odobren-ekspertami-a-lish-vyzval-u-nikh-mnozhestvo-voprosov-ostavshikh-sya-bez-otveta#>. ХкТМoW5uLbD (дата обращения: 10.08.2022).

<sup>256</sup> Аналитический вестник. М., 2018. С. 32–36.

внимание исключительно на коренных народах), а в отношении элементов культуры, языка и местных общественных интересов в культурной сфере, так называемых объектов этнокультурного наследия; (4) предлагается сформировать и обновлять реестр таких объектов, сохранять которые необходимо вне зависимости от их этнической принадлежности; (5) обязательная экспертиза проводится в отношении конкретного перечня проектов и видов деятельности, кроме того, обозначен обязательный порядок ее проведения для проектов в местах традиционного проживания, традиционной хозяйственной деятельности и территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера.

### *Опыт Якутии*

В части нормативного закрепления этнологической экспертизы интересен опыт отдельных регионов. Единственным субъектом РФ, где она проводится в качестве государственной и регулируется на региональном уровне, является Республика Саха (Якутия).

Однако это был не первый опыт. Известно, что после массовых протестов коренных малочисленных народов на севере Сахалина в 2005 г., известных как акция «Зеленая волна»<sup>257</sup>, правительство области приняло Постановление «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области»<sup>258</sup>. Постановление было принято в 2007 г. В 2014 г. в него было внесено дополнение, которое конкретизировало, что обязательной этнологической экспертизой является «в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (ст. 1.3). Сведений о проведенных этнологических экспертизах согласно принятому региональному законодательству

<sup>257</sup> Подробнее об этом см.: Хронология акции коренных малочисленных народов Севера «Зеленая волна» в январе 2005 года // Экологическая вахта Сахалина. URL: <https://ecosakh.ru/2005/01/20/hronologiya-akcii-korennyh-malochislennyh-narodov-severa-zelenaya-volna-v-yanvare-2005-goda/> (дата обращения: 10.08.2022). Вопросы взаимоотношений коренных народов Сахалина и нефтедобывающих компаний подробно рассмотрены в публикации: *Мамонтова Н. А.* Коренные народы Сахалина и нефтедобывающие компании // Культура и ресурсы. Опыт этнологического обследования современного положения народов Севера Сахалина М., 2015. С. 108–158.

<sup>258</sup> Постановление Администрации Сахалинской области от 14 марта 2007 г. № 45-па // Архив документов Сахалинской области. URL: <https://sakhalin-gov.ru/doc/48257> (дата обращения 13.07.2022).

Сахалинской области нет<sup>259</sup>. В настоящее время на официальных сайтах области отсутствует любая информация о постановлении, включая и его текст.

В Якутии в 2010 г. принят закон 820–3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»<sup>260</sup>, предусматривающий изучение влияния строительства промышленных объектов на коренные народы и компенсацию этим народам за причиненный ущерб.

Согласно принятому закону, обязательными являются (1) информирование о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду; (2) проведение консультаций и согласование проекта с местным населением; (3) организация и проведение общественных слушаний, а также самой этнологической экспертизы<sup>261</sup>.

К настоящему времени имеются данные о проведении 57 этнологических экспертиз<sup>262</sup>. Несомненно, даже при небольшом количестве эту региональную инициативу можно считать положительным примером того, как законодатели на местном уровне самостоятельно пытаются решить столь сложный вопрос.

Экспертизе в Якутии посвящено большое количество статей, в которых описываются конкретный опыт, проблемы, сама процедура (краткий обзор со ссылками уже представлен во введении). Остановимся именно на тех моментах, которые важны с точки зрения использования (или, наоборот,

<sup>259</sup> Мною был направлен запрос в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Сахалинской области, поскольку именно Комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды Сахалинской области определен уполномоченным органом исполнительной власти Сахалинской области в сфере организации и проведения ЭЭ.

<sup>260</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 г. № 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/895252453> (дата обращения 13.07.2022).

<sup>261</sup> *Пахомов А. А., Мостахова Т. С.* Взаимодействие коренных малочисленных народов Севера и компаний-недропользователей: проблемы этнологической экспертизы в Республике Саха (Якутия) // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова. Сер.: Экономика. Социология. Культурология. 2017. № 4 (08). С. 9.

<sup>262</sup> Краткие сведения о проведенных экспертизах: этнологическая экспертиза // Официальный сайт Министерства по развитию Арктики и делам народов Севера Республики Саха (Якутия). URL: [https://arktika.sakha.gov.ru/\\_etnologicheskaja-ekspertiza\\_](https://arktika.sakha.gov.ru/_etnologicheskaja-ekspertiza_) (дата обращения: 18.02.2024).

неиспользования) их в законодательном закреплении этноэкспертизы на федеральном уровне.

Один из авторов законопроекта обращает внимание на то, что следует различать два разных понятия — «государственная этнологическая экспертиза» и «оценка воздействия на этнологическую среду». При этом государственная этнологическая экспертиза является инструментом органа государственной власти, «при котором исследуются материалы Оценки воздействия на этнологическую среду, предоставленные Заказчиком»<sup>263</sup>. Мы обратились к сведениям «о проведенных этнологических экспертизах в Республике Саха (Якутия)», которые опубликованы на официальном информационном портале<sup>264</sup>, научным статьям экспертов и имевшемуся ранее в общем доступе единственному отчету ОВЭС. Однозначного понимания в вопросе о том, кто и какую конкретную часть работы выполнял и не нарушаются ли при этом принципы независимости экспертизы, у нас не сложилось. Так, в графе исполнитель этнологической экспертизы стоит та же организация, которая, судя по отчету, является одновременно и исполнителем ОВЭС<sup>265</sup>. В большинстве случаев (28 из 57) в качестве исполнителя выступает ООО НПК «СеверПроект», компания, у которой, по официальным данным, размещенным в интернете, указано большое количество разнородных кодов ОКВЭД<sup>266</sup>, что может быть признаком посредника, не ведущего реальной деятельности. Кроме исполнителя, в информации указывается экспертная группа, состав которой практически не меняется, даже если меняется исполнитель. Обилие вопросов, которое возникает при попытке разобраться в проведенных экспертизах, чтобы извлечь из нее какой-либо опыт, связано с тем, что с текстами отчетов попросту невозможно ознакомиться. Единственными доступными материалами являются статьи

<sup>263</sup> Слепцов А. Н. Государственная этнологическая экспертиза... С. 23

<sup>264</sup> Официальный сайт Министерства по развитию Арктики и делам народов Севера Республики Саха (Якутия). URL: <https://arktika.sakha.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2022).

<sup>265</sup> Отчет № 13/2013 по теме: Оценка воздействия на этнологическую среду объекта «Строительство двух одноцепных ЛЭП кВ НПС-15 — ПС-16» в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов севера Якутии ПСХК КРО «Киндигирь» МО «Олекминский район», КРО МНС-Э «Сэргэлээх», община «Амга» МО «Алданский район». Раменское; Якутск, 2013.

<sup>266</sup> ООО НПК «Северпроект» // Rusprofile.ru. URL: <https://www.rusprofile.ru/okved/567520#other> (дата обращения: 01.07.2022).

самих экспертов<sup>267</sup>. Также отсутствует любая информация о мониторинге выполнения рекомендаций проведенных экспертиз.

Закрытость информации и излишняя бюрократизация сводят суть проведения этнологической экспертизы в Якутии к расчетам и выплате компенсаций. А. С. Басов, комментируя якутский опыт, обращает внимание на то, что в нынешней конфигурации процедура этнологической экспертизы не создает условий, а даже противоречит возможности диалога и партнерских отношений между компаниями и КМНС, именно потому что реализуется как бюрократическая процедура с низкой культурой отчетов в плоскости денежного расчета и оценки компенсации<sup>268</sup>. Сами эксперты, анализируя свой опыт, также отмечают, что одним из слабых мест проведенных экспертиз, являются недостаточно сформированные механизмы согласования интересов взаимодействующих сторон и ориентир на определение размеров компенсационных выплат<sup>269</sup>. Получается, что изначально положительный посыл законодателей, в соответствии с которым экспертизе должна подвергаться любая хозяйственная деятельность на той территории, где проживают малые народы, о чем говорит п. 3 ст. 3 («предупреждение возможных негативных последствий влияния...») по сути свелся к оценке размера потенциального вреда. Закон стал применяться как репрессивная мера, а не как средство предотвращения или уменьшения негативного влияния.

Для использования опыта Якутии стоит учитывать комментарий Д. А. Функа, который обращает внимание, на то, что региональный закон, во-первых, ориентирован исключительно на этническое измерение социального бытия, во-вторых, в нем используется «квазитерминология», в частности употребление таких понятий, как «исконная среда обитания», «этнологическая среда», «развитие этнологической ситуации», и в связи с этим возникает неясность задач, которые решает такая экспертиза<sup>270</sup>.

<sup>267</sup> См., например: *Филитова В. В.* Историко-культурное наследие коренных малочисленных народов Севера Якутии: картографическое сопровождение этнологической экспертизы // *ИнтерКарто. ИнтерГИС.* 2018. Т. 24, № 1. С. 568–574.

<sup>268</sup> См.: *Басов А. С.* Диалог и бюрократические процедуры: этнологическая экспертиза в Республике Саха (Якутия) РФ // *Сибирские исторические исследования.* 2018. № 2. С. 91–123.

<sup>269</sup> *Пахомов А. А., Мостахова Т. С.* Этнологическая экспертиза: методологические подходы... С. 24–30; *Шадрин В. И.* Актуальные вопросы... С. 25–38.

<sup>270</sup> *Функ Д. А.* «Этнологическая экспертиза»: российский опыт оценки социального воздействия промышленных проектов // *Этнографическое обозрение.* 2018. № 6. С. 75.

Несомненно, стоит обратить внимание и на положительный потенциал якутской практики, например в таких конкретных вещах, как создание при этнологической экспертизе ГИС-проекта (географической информационной системы), главной целью которого является формирование пространственной базы данных для научного исследования и обобщения результатов воздействия промышленных объектов на исконную среду обитания малочисленных народов. Такой ГИС-проект облегчает возможность объективно оценивать воздействия промышленных объектов на природную среду и рассчитывать ущерб<sup>271</sup>. Самостоятельным ГИС-проектом может стать карта историко-культурного наследия<sup>272</sup>. Во время проведения этнологической экспертизы следует учитывать убытки и возможные потери в любых видах деятельности, а не только традиционных<sup>273</sup>.

Регулирование процесса экспертизы опирается не только на закон, но и на соответствующие постановления и распоряжения<sup>274</sup>, которые были приняты постепенно, уже после проведения первых работ, что говорит о постоянном развитии и совершенствовании этой процедуры. Разработаны специальные методические рекомендации<sup>275</sup>.

Несмотря на несовершенство нормативно-правовой базы и размытость методики проведения этнологической экспертизы, следует признать, что сам факт ее регламентации на законодательном уровне, является достижением Якутии. Перспективы дальнейшего развития в этом направлении эксперты видят в стремлении к соуправлению<sup>276</sup> и повышению социальной ответственности бизнеса на осваиваемой

<sup>271</sup> Семенова Л. А. Создание ГИС-проекта при этнологической экспертизе // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2017. № 3 (13). С. 34–39.

<sup>272</sup> Филиппова В. В. Историко-культурное наследие коренных малочисленных народов... С. 568–574.

<sup>273</sup> Потравный И. М., Гасий В. В. Оценка коневодства как вида традиционного природопользования при проведении этнологической экспертизы проектов в Арктике // Островские чтения. 2018. № 1. С. 188–194.

<sup>274</sup> Постановление Правительства РС (Я) от 06.09.2011 № 428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС»; Распоряжение Правительства РС (Я) от 30.10.2015 № 1228-р «О персональном составе Экспертной комиссии этнологической экспертизы».

<sup>275</sup> Методические рекомендации по проведению государственной этнологической экспертизы в Республике Саха (Якутия). Якутск, 2016; Санникова Я. М., Бояхова С. И., Филиппова В. В. Этнологическая экспертиза в Республике Саха (Якутия): методические рекомендации по проведению полевых исследований // Арктика и Север в современных гуманитарных исследованиях. С. 52–62.

<sup>276</sup> Шадрин В. И. Актуальные вопросы... С. 25–38.

территории<sup>277</sup>; в мониторинге реализуемых «соглашений между компаниями и оленеводческими хозяйствами, между компаниями и национальными муниципальными образованиями»; в мониторинге воздействия бизнеса на социально-экономическое положение коренных малочисленных народов Севера и разработке методики оценки социального воздействия бизнеса<sup>278</sup>.

Опыт республики, где осуществляется множество хозяйственных проектов, требующих соответствующей оценки, важен для понимания задач, связанных с дальнейшим совершенствованием этнологической экспертизы не только на региональном, но и на федеральном уровне.

Все сложившиеся на практике факты убеждают, что принятие соответствующего закона в масштабах всей страны несомненно назрело, а прошлые многочисленные попытки являются основой для скорейшего решения вопроса.

### Social Impact Assessment: международный экспертный опыт<sup>279</sup>

Оценка социального воздействия — это процесс понимания и реагирования на социальные проблемы, связанные с реализацией проектов развития. Под социальным воздействием (как положительным, так и отрицательным) понимается то, что переживается или ощущается отдельной социальной группой вследствие какого-либо действия (или его отсутствия). Сама оценка проводится при эффективном вовлечении затронутых сообществ и включает в себя «анализ, мониторинг, управление предполагаемыми и непредвиденными социальными последствиями развития». Ее основная цель состоит в том, «чтобы добиться более устойчивых и приемлемых биофизических условий и среды обитания человека»<sup>280</sup>.

Наиболее богатый опыт реализованных проектов в этой области имеет международная Ассоциация по оценке воздействия (*International Association for Impact Assessment, IAIA*).

<sup>277</sup> Пахомов А. А., Мостахова Т. С. Этнологическая экспертиза: методологические подходы... С. 24–30.

<sup>278</sup> Слепцов А. Н. Государственная этнологическая экспертиза... С. 15–24.

<sup>279</sup> Данилова Е. Н. Social Impact Assessment: международный экспертный опыт // Этнография. 2022. № 2 (16). С. 25–46.

<sup>280</sup> См.: Vanclay F. International Principles for Social Impact Assessment // Impact Assessment and Project Appraisal. 2003. Vol. 21, no. 1. P. 5–11.

Специалисты IAIA считают, что оценка воздействия — это практический инструмент, помогающий удовлетворить сегодняшние потребности без ущерба для возможностей будущих поколений<sup>281</sup>, и занимаются как оценкой воздействия на социальную сферу (*Social Impact Assessment, SIA*), так и оценкой воздействия на окружающую среду (*Environmental Impact Assessment, EIA*). В ежеквартальном журнале *Impact Assessment and Project Appraisal*<sup>282</sup> ассоциация публикует научные статьи, посвященные теории вопроса и результатам практического опыта.

Первоначально задуманная как инструмент прогнозирования последствий проектов развития, SIA постепенно выросла в целую систему со своей стратегией, которая контролирует, оценивает, анализирует и активно реагирует на социальные изменения на всех этапах разработки и реализации проекта. Методы и инструменты SIA применяются в управлении природными ресурсами<sup>283</sup>, при строительстве плотин<sup>284</sup>, в управлении землепользованием<sup>285</sup>, в бизнесе<sup>286</sup>, государственном управлении<sup>287</sup>, контроле пищевых продуктов<sup>288</sup>, спорте<sup>289</sup>, управлении

<sup>281</sup> Официальный сайт ассоциации International Association for Impact Assessment. URL: <https://www.iaia.org/index.php> (дата обращения: 14.01.2022).

<sup>282</sup> Страница журнала Impact Assessment and Project Appraisal на сайте издательства. URL: <http://www.tandfonline.com/toc/tiap20/current> (дата обращения: 14.01.2022).

<sup>283</sup> См., например: *Franks D.* Social impact assessment of resource projects. International Mining for Development Centre. 2012. URL: [http://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA\\_1698\\_Paper-02\\_Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf](http://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA_1698_Paper-02_Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf) (дата обращения: 24.04.2022).

<sup>284</sup> См., например: *Tilt B., Braun Y., He D.* Social impacts of large dam projects: A comparison of international case studies and implications for best practice // *Journal of Environmental Management*. 2009. Vol. 90, no. 3. P. S249–S257.

<sup>285</sup> См., например, финский опыт разрешения конфликтов, связанных с землепользованием: *Peltonen L., Sairinen R.* Integrating impact assessment and conflict management in urban planning // *Environmental Impact Assessment Review*. 2010. Vol. 30, no. 5. P. 328–337.

<sup>286</sup> Например, как инструмент для организации сотрудничества в процессах вовлечения местных малых и средних предприятий в цепочки поставок многонациональных корпораций: *Esteves A. M., Barclay M. A.* Enhancing the benefits of local content: integrating social and economic impact assessment into procurement strategies // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2011. Vol. 29, no. 3. P. 205–215.

<sup>287</sup> См., например: *Antonie R.* Introducing a model for social impact assessment of public administration reform in Romania // *Transylvanian review of administrative sciences*. 2012. Vol. 8. P. 5–12.

<sup>288</sup> См., например: Including social impact assessment in food safety governance / *Dreyer M.* [and etc.] // *Food Control*. 2010. Vol. 21. P. 1620–1628.

<sup>289</sup> См., например: *Burnett C.* Social impact assessment and sport development: social spin-offs of the Australia–South Africa junior sport programme // *International Review for the Sociology of Sport*. 2001. Vol. 36, no. 1. P. 41–57.

стихийными бедствиями, при рассмотрении последствий постепенного изменения ландшафта<sup>290</sup> и др.

*Краткая историческая справка*

Оценка социального воздействия, как и оценка воздействия на окружающую среду, возникла в 1970-е гг. в США. Исследователи, изучающие SIA, историческим событием, положившим начало такого рода анализу, называют проект строительства Трансальяскинского нефтепровода (Trans-Alaska Pipeline Project), соединяющего северные склоны Аляски (месторождение Прудо-Бей/Прудхо-Бей) с портом города Валдиз. Согласно планам, реализация проекта предполагала привлечение большого количества приезжих рабочих, что могло оказать значительное влияние на культуру проживающих здесь коренных народов. Во время проведения оценки воздействия на окружающую среду старейшина инуитов высказал опасения по поводу возможных изменений, которые могут произойти в жизни его народа. Считается, что в документах по EIA проекта Трансальяскинского трубопровода в 1973 г. термин «оценка социального воздействия» использовался впервые, при этом он употреблялся в контексте обсуждения воздействия на культуру инуитов<sup>291</sup>.

Первоначально SIA проводилась в качестве составной части EIA, однако постепенно, осознавая и учитывая тот факт, что социальные и биофизические вопросы принципиально отличаются друг от друга и соответственно должны исследоваться отдельно, она стала самостоятельной. В конце 1970-х — начале 1980-х гг., в эпоху экономического бума в США, многие крупные энергетические проекты требовали проведения SIA, однако в тот период не было достаточного контроля над качеством осуществляемых оценок и подготовкой экспертов, а также отсутствовала ясность в отношении того, какие социальные последствия следует рассматривать<sup>292</sup>. В связи с этим в 1990-х гг. международная Ассоциация по оценке воздействия начала разработку основополагающих принципов для обеспечения общего

<sup>290</sup> См., например: *Vanclay F.* The potential application of Social Impact Assessment in integrated coastal zone management // *Ocean & Coastal Management.* 2012. Vol. 68. P. 149–156.

<sup>291</sup> *Montaz S., Kabir S. M. Z.* Evaluating Environmental and Social Impact Assessment in Developing Countries. Amsterdam, 2018. P. 91–92.

<sup>292</sup> *Vanclay F.* Principles for social impact assessment: A critical comparison between the international and US documents // *Environmental Impact Assessment Review.* 2006. Vol. 26, no. 1. P. 4–5.

руководства практикой проведения оценок. Основной вопрос, на который предстояло ответить: «Чем является SIA — практикой, процессом или философией?» В конечном итоге было решено, что SIA является многоуровневой концепцией, играющей активную роль в развитии сообщества<sup>293</sup>.

Первые рекомендации, основанные на нормативно-правовой базе США, были представлены еще в 1994 г.<sup>294</sup> и касались основных процедур и понимания SIA. В 1997 г. для разработки международных руководящих принципов была создана целевая группа<sup>295</sup>. Итоговый документ, в подготовке которого в разное время приняли участие опытные эксперты и теоретики<sup>296</sup>, был одобрен в начале 2003 г. и опубликован в мартовском выпуске журнала *Impact Assessment and Project Appraisal*<sup>297</sup>. Разработанные принципы разъясняют важность рассмотрения широкого спектра действий при проведении оценки и обеспечивают надежность научного исследования. Они предназначены для универсального применения, но, поскольку социальные, политические и культурные условия в разных странах различаются, при исследовании всегда необходимо учитывать местный контекст. Международные партнеры по развитию, такие как Группа Всемирного банка, Азиатский банк развития и Программа развития ООН (World Bank Group, Asian Development Bank, and United Nation Development Program), приняли SIA и внедрили ее в свои проекты и программы в развивающихся странах<sup>298</sup>.

Эволюция оценки социального воздействия в начале XXI в. тесно связана с разработкой успешных практик привлечения к SIA коренного населения. Особое внимание к индигенному населению в процессе экспертизы

<sup>293</sup> Vanclay F International Principles for Social Impact Assessment: their evolution // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2003. Vol. 21, no. 1. P. 3–4.

<sup>294</sup> См.: Guidelines and principles for social impact assessment // *Impact Assess.* 1994. Vol. 12, no. 2. P. 107–152.

<sup>295</sup> Esteves A. M., Franks D., Vanclay F Social impact assessment: the state of the art // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2012. Vol. 30, no. 1. P. 35.

<sup>296</sup> Hobson Bryan, Di Buchan, Rabel Burdge, Gary Cox, Allan Dale, Amber Frugte, Stewart Lockie, Abdoulaye Sene, Pierre Senecal, Roel Slootweg, Nick Taylor, Frank Vanclay.

<sup>297</sup> Подробнее о принципах, а также о сопоставлении первых документов 1994 г. и концепции, предложенной в 2003 г., см.: *Vanclay F Principles for social impact assessment...* P. 3–14.

<sup>298</sup> См.: *Burdge R. J. Benefiting from the practice of social impact assessment // Impact Assessment and Project Appraisal*. 2003. Vol. 21, no. 3. P. 225–229.

обусловлено тем, что в разработанных международных принципах сделан акцент на улучшении жизни уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении людей, к которым относятся в том числе коренные жители, имеющие собственные культурные особенности, язык, при этом обладающие исторически более низким статусом, имеющие также сильную привязанность к земле, где возможна деятельность по разработке природных ресурсов. В этом контексте права коренных народов закрепляют два международных документа: Декларация ООН о правах коренных народов и Конвенция Международной организации труда по коренным и племенным народам. Важным положением в дискурсе о правах коренных народов является свободное, предварительное и осознанное согласие (Free, Prior and Informed Consent, FPIC), которое должно быть получено до осуществления любого проекта, предполагающего непосредственное воздействие на коренные народы. При этом согласие должно быть получено без запугивания, до начала реализации проекта, планы которого следует обнародовать заранее, чтобы люди смогли понять, что для них будет значить этот проект<sup>299</sup>. Теоретически философия FPIC может быть применима ко всем сообществам, затронутым различными проектами<sup>300</sup>.

Принципы успешной практики привлечения коренных народов к SIA разрабатывались в течение трех лет и были опубликованы в 2012 г., их целью является, во-первых, разрешить потенциально затронутым группам коренного населения высказать свое мнение и осмысленно принять участие в процессе развития, во-вторых, использовать традиционные знания для дополнения знаний, полученных с помощью «западных» научных методов, в-третьих, использовать традиционные знания для сохранения культуры коренных народов в проектах развития<sup>301</sup>.

<sup>299</sup> *Vanclay F., Hanna P.* Conceptualizing company response to community protest: Principles to achieve a social license to operate // *Land*. 2019. Vol. 8, iss. 6. P. 6–7.

<sup>300</sup> *Esteves A. M., Franks D., Vanclay F.* Social impact assessment... P. 37.

<sup>301</sup> См.: *Croal P., Tetreault C. and members of the IAIA IP Section.* Respecting Indigenous Peoples and Traditional Knowledge. Special Publication Series No. 9. Fargo, 2012. P. 1–4.

В 2017 г. в Канаде во время проведения международной конференции IAIA 17 корпорация Niskamoon<sup>302</sup> в сотрудничестве с секцией коренных народов Международной ассоциации по оценке воздействия (The Indigenous Peoples Section of the International Association for Impact Assessment) организовала встречу представителей коренных народов из разных стран мира с сообществом по оценке воздействия с целью обмена мнениями и обучения по вопросам согласования проектов развития с защитой культуры и земель коренных народов. Результатом встречи стала Аашуканская декларация (The Aashukan Declaration), излагающая основные принципы проведения оценки социального воздействия на традиционных землях с точки зрения коренных народов<sup>303</sup>.

Концепция SIA продолжает постоянно развиваться. Эксперты работают над повышением эффективности оценки экологических и социальных последствий для развивающихся стран<sup>304</sup>, учитывается понимание растущего значения прав человека в предпринимательской деятельности<sup>305</sup>, проводится анализ отношений с затронутым сообществом и, основываясь на осознании заблуждений относительно человеческого поведения, меняется практика взаимодействия с ним<sup>306</sup>.

### *SIA как методология*

В качестве методологии или инструмента исследования оценка социального воздействия выглядит как процесс, состоящий из определенных этапов, объединенных в цикл. В рамках одной экспертизы этот цикл может повторяться некоторое количество раз. В первую очередь это обусловлено тем, что

<sup>302</sup> Организация, занимающаяся вопросами соглашений между сообществами коренного населения Cree и государственной компанией «Гидро-Квебек» (Hydro-Québec), отвечающей за производство, транспортировку и сбыт электроэнергии в Квебеке. Корпорация Niskamoon обеспечивает эффективную основу для сотрудничества между Cree и Hydro-Québec. Корпорация постоянно облегчает и упрощает доступ к фондам и программам для людей, сообществ и организаций Cree, стремится разрабатывать проекты в тесном сотрудничестве с землепользователями Cree и другими бенефициарами, чтобы смягчить последствия развития гидроэлектростанций в Eeyou Istchee.

<sup>303</sup> The Aashukan Declaration. URL: <https://aashukandotcom.files.wordpress.com/2017/04/the-aashukan-declaration.pdf> (дата обращения 11.07.2022).

<sup>304</sup> См., например: *Kahangirwe P., Vanclay F.* Evaluating the effectiveness of a national environmental and social impact assessment system: lessons from Uganda // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2022. Vol. 40, no. 1. P. 75–87.

<sup>305</sup> *Vanclay F.* Reflections on Social Impact Assessment in the 21st century // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2020. Vol. 38, no. 2. P. 126.

<sup>306</sup> *Moreira S., Vanclay F., Esteves A. M.* Fallacies about communities that lead to failed community relations // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2022. Vol. 40, no. 2. P. 156–167.

на практике любой проект развития влияет на социальную ситуацию в разных масштабах и иногда приводит к последствиям, которые трудно предусмотреть в рамках первичной оценки<sup>307</sup>, однако все они основаны на общих принципах и имеют общую последовательность.

Первый этап — скрининг запланированных вмешательств для определения необходимости проведения SIA. Он состоит из описания запланированного вмешательства и выявления связанных с ним проблем. Если проведение экспертизы очевидно, то этот этап пропускают.

Второй этап — определение объема работ и формулирование альтернатив. Здесь определяется цель работ, задаются основные параметры и приоритетные вопросы для последующих этапов оценки, в том числе масштаб и сроки, устанавливаются основные стейкхолдеры, описывается предполагаемое воздействие со всеми его компонентами. В процессе определения объема работ эксперты предлагают использовать список переменных социального воздействия — измеримых изменений в сообществах и социальных отношениях в результате проекта развития или изменения политики<sup>308</sup>.

Один из важных моментов этого этапа, который отмечают большинство исследователей, касается стейкхолдеров. Во-первых, чтобы обеспечить участие всех заинтересованных сторон в процессе исследования, следует в самом начале разработать программу привлечения общественности (публичные встречи, форумы, интервью, опросы, консультации)<sup>309</sup>. Во-вторых, чтобы избежать неправильной оценки, необходимо верно определить все заинтересованные стороны. Например, в проектах строительства плотин в качестве стейкхолдеров

<sup>307</sup> См.: *Mathur H.* Social Impact Assessment: An Approach to Improving Development Outcomes // *Assessing the Social Impact of Development Projects: Experiences in India and other Asian Countries.* Cham, 2016. P. 26–29; *Wolf C. P.* Social Impact Assessment: Methodological Overview // *Environmental Impact Assessment.* NATO ASI Series. 1983. Vol. 14. P. 256–274; *Franks D.* Social impact assessment of resource projects. International Mining for Development Centre. 2012. P. 5–7. URL: [https://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA\\_1698\\_Paper-02\\_Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf](https://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA_1698_Paper-02_Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf) (дата обращения: 24.04.2022); *Esteves A. M., Franks D., Vanclay F.* Social impact assessment... P. 35.; *Arce-Gomez A., Donovan J. D., Bedgood R. E.* Social impact assessments: Developing a consolidated conceptual framework // *Environmental Impact Assessment Review.* 2015. Vol. 50. P. 87–93; *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects / Vanclay F. [and etc.].* Fargo ND, 2015. P. 8, 34–63; *Montaz S., Kabir S. M. Z.* Evaluating Environmental and Social Impact Assessment... P. 95–96.

<sup>308</sup> Примеры таких чек-листов см.: *Vanclay F.* Conceptualising social impacts // *Environmental Impact Assessment Review.* 2002. Vol. 22, no. 3. P. 183–211.

<sup>309</sup> *Montaz S., Kabir S. M. Z.* Evaluating Environmental and Social Impact Assessment... P. 95.

исследователи предлагают определять не только людей, вынужденных переселиться, но и жителей верховий и низовий рек, а также сообщества, которые будут затронуты дорогами и линиями электропередач, группы охраны природы<sup>310</sup>. В-третьих, следует понимать, что затронутое сообщество не бывает однородным. Внутри него всегда есть несколько социальных подгрупп, например мужчины — женщины, молодежь — пожилые, занятые — безработные и т. д. Их необходимо рассматривать отдельно, выделяя различия в интересах и уровне воздействия на каждую группу<sup>311</sup>.

Третий этап — базовые социальные и экономические исследования. Этот этап предполагает сбор исходных данных, в которых содержится информация о состоянии затрагиваемых сообществ до начала реализации проекта. Построенные социальные профили всех стейкхолдеров будут служить ориентиром и в дальнейшем обеспечат контрольные показатели для измерения изменений. Профилирование, выполненное на основе полевых исследований и анализа вторичной информации, включает рассмотрение социально-экономических характеристик региона, ключевых социальных проблем и характеристик затронутого сообщества (образ жизни, культура, здоровье и благополучие, права, страхи и чаяния, ключевые отрасли хозяйства), а также обзор государственного законодательства и политики, в том числе (при наличии) меры по смягчению социальных последствий, связанных с проектом.

Важный момент на этом этапе исследования — выбор и объяснение методов, используемых для сбора информации, включая то, каким именно образом заинтересованные сообщества вовлечены в процесс оценки. Чаще всего выбор того или иного метода зависит от характера деятельности и этапа внедряемого проекта, а также от специфики сообщества. В целом организация SIA предполагает использование и количественных, и качественных методов социологических исследований. Так, Х. Матур отмечает, что количественный метод применяется, например, для анализа переписей населения, что позволяет определить точное число людей, попадающих под воздействие проекта. «Инвентаризация пострадавших» включает информацию об уровне и источниках доходов населения и влиянии проекта на них. В качестве основной единицы сбора данных

<sup>310</sup> Tilt B., Braun Y., He D. Social impacts of large dam projects... P. 256.

<sup>311</sup> Vanclay F. The potential application of Social Impact Assessment... P. 68, 152.

чаще всего выступает домохозяйство, анализируются ресурсы общей собственности, общественные структуры, инфраструктура. При реализации крупных проектов, которые влекут за собой масштабные переселения, проводится отдельное выборочное социально-экономическое обследование 10–20% людей от общего числа затрагиваемого сообщества, при этом в выборку должны попасть разные слои населения<sup>312</sup>.

Среди качественных методов исследования чаще всего применяются:

- интервью с ключевыми информантами по заранее подготовленному вопроснику, охватывающему все аспекты социально-экономической ситуации и составленному на местном языке;
- дискуссии в фокус-группах — на основании подготовленного руководства (*guide*) проводится минимально структурированное интервью-обсуждение в группе из 6–10 участников. Методика помогает в генерации идей и гипотез для построения моделей вмешательств и получения данных для целей мониторинга;
- быстрая оценка, предполагающая сжатие процесса исследования и получение данных в кратчайшие сроки, представляет собой глубокое интервьюирование информантов, которые больше всего осведомлены о проблемах; дополняется анализом вторичных данных и групповыми интервью с представителями соответствующих групп в сообществе;
- публичные слушания — открытое собрание для всех затронутых и заинтересованных лиц; команда SIA на этой встрече вначале описывает проект и его возможные воздействия, как положительные, так и отрицательные, а затем дает возможность свободного обсуждения по всем вопросам;
- консультации с местными группами<sup>313</sup>.

Четвертый этап — разработка сценариев и моделирование возможных результатов. Измерение будущей значимости и масштаба вероятных воздействий, определение возможных сценариев (альтернатив). Результаты используются для получения обратной связи от всех заинтересованных сторон, в том числе разработчиков проекта. Это позволяет определить, какой из предлагаемых сценариев повышает социальные

<sup>312</sup> Mathur H. Social Impact Assessment... P. 33–37.

<sup>313</sup> Ibid.

результаты и минимизирует негативные последствия. По сути, представляет собой «этап перепроектирования», когда инициатор предоставляет варианты для уменьшения или устранения негативных воздействий, таким образом происходит поиск оптимального варианта как для инициатора воздействия, так и для сообщества. В качестве основного метода предлагается использование сравнительного исследования конкретных ситуаций, которое позволяет экстраполировать прошлые социальные воздействия, аналогичные предлагаемому вмешательству, на другие сообщества.

Пятый этап — разработка стратегий управления, которые позволяют одновременно смягчать негативные социальные последствия и повышать положительное воздействие. Полученные результаты «встраиваются» в исследуемый проект в качестве социальных программ, инициатив, планов, соглашений, включающих в том числе вопросы управления культурным наследием, прав человека, выбора поставщиков, закупок и др. Стратегии управления могут быть абсолютно различными — от информирующих центров, таких, например, как Центр толкования в Аннаполисе (*Annapolis Tidal Generating Station Interpretive Centre*), раскрывающий посетителям информацию о технологии использования возобновляемых источников энергии, или Центр энергии и окружающей среды Тилбери (*The Tilbury Energy and Environment Centre*), являющийся образовательным ресурсом для местных школ и колледжей<sup>314</sup>, до масштабных проектов переселения целых населенных пунктов, например при строительстве плотин в Индии или реализации проектов по добыче полезных ископаемых<sup>315</sup>.

В настоящее время все чаще требованием со стороны правительств и инвесторов крупных проектов становятся планы управления социальным воздействием (*Social Impact Management Plan, SIMP*), которые определяют согласованные социальные стратегии, предпринимаемые на всех этапах реализации проекта, и отвечают приоритетным социальным вопросам, выявленным в ходе SIA. Например, в Австралии, в штате Квинсленд, SIMP должны быть представлены вместе с SIA для

<sup>314</sup> Rowan M., Streater T. Converting project risks to development opportunities through SIA enhancement measures: a practitioner perspective // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2011. Vol. 29, no. 3. P. 220.

<sup>315</sup> См., например: Appleby G. Integrating SIA into Resettlement Planning: An Example from Mineral Mining Projects // *Assessing the Social Impact of Development...* P. 45–60.

утверждения проекта<sup>316</sup>. В 2008 г. здесь было создано специальное подразделение по оценке социальных последствий, которое координирует все региональное планирование и ответственность различных сторон в отношении управления социальными вопросами. В Южной Африке социальные и трудовые планы предоставляются вместе с заявкой на право добычи<sup>317</sup>. Можно предположить, что для всех стейкхолдеров SIMP полезен: для правительств в качестве средства влияния на социальные результаты процессов развития; для компаний как организационный инструмент достижения целей социальной эффективности и поддержки дружеских отношений с затронутыми сообществами; для инвесторов как средство для лучшего согласования инвестиций с любыми принятыми стандартами эффективности; для сообществ это возможность оказывать постоянное влияние на развитие событий<sup>318</sup>.

А. М. Эстевес и Ф. Ванклэй отмечают еще одну стратегию, которая может быть встроена в SIA, — анализ потребностей социального развития (Social Development Needs Analysis, SDNA). Это процесс, направленный на выявление социальных проблем, которые необходимо решить, чтобы компания со временем внесла вклад в устойчивое развитие местного сообщества, создав при этом благоприятные условия для бизнеса<sup>319</sup>.

Шестой этап — мониторинг и отчетность. Мониторинг включает сбор и анализ информации с течением времени, через определенные промежутки, уточнение оценок в процессе их отслеживания во времени и информирование стейкхолдеров. Данные, полученные в результате мониторинга, должны быть четкими и понятными для всех групп заинтересованных сторон, что позволяет им отслеживать воздействия в течение всего запланированного вмешательства. Рекомендуемые компоненты этапа мониторинга — список ключевых воздействий, определение целей, по которым можно измерять или отслеживать эффективность.

<sup>316</sup> *Franks D.* Social impact assessment of resource projects. International Mining for Development Centre. 2012. P. 11. URL: [https://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA\\_1698\\_Paper-02\\_Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf](https://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA_1698_Paper-02_Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf) (дата обращения: 20.01.2022).

<sup>317</sup> См.: *Franks D., Vanclay F.* Social Impact Management Plans: Innovation in corporate and public policy // *Environmental Impact Assessment Review*. 2013. Vol. 43. P. 40–48.

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> Подробнее см.: *Esteves A. M., Vanclay F.* Social Development Needs Analysis as a tool for SIA to guide corporate-community investment: Applications in the minerals industry // *Environmental Impact Assessment Review*. 2009. Vol. 29, no. 2. P. 137–145.

Отчетность предполагает, что каждая оценка социального воздействия завершается подготовкой официального отчета для заказчика. В свою очередь, заказчик обязан обеспечить его дальнейшее публичное распространение. Обычно готовый отчет структурирован в разделы, посвященные различным аспектам процесса SIA<sup>320</sup>, и завершен рекомендациями, в которых должно быть четко указано, может ли проект продолжить работу в его нынешней форме или же требуется внести изменения либо полностью отказаться от него.

Седьмой этап — оценка и обзор. Заключительный этап цикла, предполагает «оценку самой оценки» и при необходимости корректировку действий. Анализ фактической реализации запланированного вмешательства и согласование реальных социальных изменений с теми, которые прогнозировались в самом начале исследования. Такие исследования *ex post*, хотя и сравнительно редки, позволяют понять, насколько хорошо был реализован процесс SIA, и усовершенствовать методы и приемы для последующих оценок<sup>321</sup>.

Представленная методология помогает распространить оценку социального воздействия на все формы развития технологий, изменения окружающей среды и социального вмешательства. Как замечает Вольф, есть нетривиальный смысл, в котором все воздействия являются «социальными»<sup>322</sup>.

Несмотря на то что в большинстве случаев SIA направлена на управление конфликтами, возникающими в сфере добычи природных ресурсов, ее методологию вполне можно пробовать применять и для конфликтов на социально-политической и экономической почве, например в таких конфликтных ситуациях, как «арабская весна» или беспорядки в Греции после сокращения бюджета<sup>323</sup>. Любой конфликт является потенциальным полем для применения SIA,

<sup>320</sup> Примерная структура отчета: (а) введение; (б) описание проекта; (в) методы, используемые при определении воздействий проекта; (г) пострадавшее население; (д) ожидаемое воздействие проекта на разные группы, как положительное, так и отрицательное; (е) затронутые уязвимые группы; (ж) инвентаризация убытков для домашних хозяйств; (з) потери для сообщества; (и) общественные консультации и раскрытие информации; (к) выводы и рекомендации; (л) план смягчения.

<sup>321</sup> В качестве примера оценки *ex post* см.: *Petkova V et al. Mining Developments and Social Impacts on Communities: Bowen Basin Case Studies // Rural Society. 2009. Vol. 19, no. 3. P. 211–228.*

<sup>322</sup> *Wolf C. P. Social Impact Assessment: Methodological Overview // Environmental Impact Assessment. NATO ASI Series. 1983. Vol. 14. P. 353.*

<sup>323</sup> *Prenzel P., Vanclay F. Social impact assessment can contribute to conflict management // Environmental Impact Assessment Review. 2014. Vol. 45. P. 31.*

которая может способствовать конструктивному и устойчивому его разрешению, а также предотвращению аналогичных ситуаций в будущем<sup>324</sup>. Проведение оценки с привлечением всех стейкхолдеров и с учетом их интересов позволяет получить представление о потенциальных конфликтных вопросах со стороны всех возможных пострадавших и решить проблему смягчения негативных социальных последствий до того, как они приведут к явному конфликту. Даже если попытки нейтрализации или минимизации негативных социальных последствий недостаточны, в процессе оценки будут выявлены ключевые проблемы, что позволит оценить конфликтный потенциал проекта и заранее составить планы и стратегии для урегулирования спорных вопросов и ведения переговоров<sup>325</sup>. В дискурсе конфликта SIA может служить не только для предотвращения вреда, который может возникнуть, но и для уменьшения уже существующих конфликтов в обществе.

### *Проблемы SIA*

При всей очевидной полезности SIA на сегодняшний день существует ряд сложных моментов, возникающих при ее проведении. Сам процесс оценки довольно трудоемкий, его часто критикуют за громоздкость, дороговизну, длительность. Пожалуй, одна из самых сложных аналитическая проблема, которая возникает в процессе выработки рекомендаций, ориентированных на будущее, тогда как даже сами критерии оценки в этом будущем могут уже измениться<sup>326</sup>. Именно поэтому предлагается проводить исследование реальных социальных изменений уже после реализации проекта для корректировки процесса управления и использовать эти данные при построении прогнозов в аналогичных ситуациях. Однако на практике, например в Австралии, лишь немногие исследования по оценке воздействия проводятся после разработки, чтобы проверить их точность и скорректировать стратегии смягчения, а мелкие проекты по изменению или расширению уже существующих крупномасштабных проектов и кумулятивные воздействия от нескольких проектов в одном регионе, как правило,

<sup>324</sup> *Prenzel P., Vanclay F.* Social impact assessment can contribute to conflict management. P. 33.

<sup>325</sup> *Ibid.* P. 36.

<sup>326</sup> *Wolf C. P.* Social Impact Assessment: Methodological Overview // Environmental Impact Assessment. NATO ASI Series. 1983. Vol. 14. P. 254.

вообще освобождаются от обязательной SIA<sup>327</sup>. Необходимость повторных оценок иллюстрирует сравнение результатов двух SIA, проведенных с промежутком в четыре года. Речь идет об австралийской угольной шахте «Копабелла» (Coppabella), расположенной в Центральном Квинсленде, где были проведены две оценки — в 2003–2004 гг. и 2006–2007 гг. При проведении первоначальной SIA отмечались явно положительные тенденции во взаимоотношениях с коренным населением, были определены возможности для его культурного, экономического, социального развития при разработке шахты. Однако после реальных изменений стало очевидным, что уязвимое положение местных групп населения относительно других сообществ усилилось, поскольку расширение угольной шахты привело к притоку ряда бизнес-операторов и разработчиков земель для других целей, не связанных с разработкой ресурсов и соответственно не подлежащих обязательному детальному изучению и управлению культурным наследием<sup>328</sup>.

Оценка социального воздействия предполагает использование объективных методов и количественных показателей, однако такой подход чреват тем, что уводит экспертов к социальным проблемам, которые легче всего учитывать, количественно определять или измерять. Во-первых, количественные показатели не всегда сочетаются с убеждениями, ценностями и интересами различных заинтересованных сторон, присутствующих в социальном контексте. Во-вторых, использование количественных переменных смещает акцент результатов оценки на легко идентифицируемые и измеримые последствия, в частности такие, как экономический рост и рост занятости, что уводит на задний план, а иногда и вовсе упускает из виду «более мягкие» социальные последствия, например пагубные воздействия на культуру сообщества<sup>329</sup>.

Одной из проблем является адекватность участия общественности в процессе оценки<sup>330</sup>. Несмотря на то что вовлечение всех заинтересованных сторон на протяжении всех этапов

<sup>327</sup> *Lockie S. et al. Coal mining and the resource community cycle: A longitudinal assessment of the social impacts of the Coppabella coal mine // Environmental Impact Assessment Review. 2009. Vol. 29, no. 5. P. 330–331.*

<sup>328</sup> Подробнее об анализе оценок см.: *Lockie S. et al. Coal mining and the resource community cycle. P. 330–339.*

<sup>329</sup> *Arce-Gomez A., Donovan J. D., Bedgood R. E. Social impact assessments: Developing a consolidated conceptual framework. P. 86.*

<sup>330</sup> *Esteves A. M., Franks D., Vanclay F. Social impact assessment... P. 37.*

SIA одним из принципов ее проведения, на практике этот момент реализуется не всегда или не в полной мере. Например, случай оценок, предпринятых для плановых мероприятий по добыче полезных ископаемых в Северной Финляндии, продемонстрировал, что хотя ряд методов, таких как вопросы, интервью, фокус-группы, использовался для взаимодействия с общественными группами, при этом респондентами, как правило, были мужчины среднего или пожилого возраста. Женщины, молодые или необразованные люди в значительной степени игнорировались<sup>331</sup>. В практике также встречаются случаи, когда участие общественности осложняется проблемами ее привлечения. Так, при оценке проекта The Ilisu dam на р. Тигр в Турции исследовательскую группу во время выездов сопровождал вооруженный конвой, а в некоторые небезопасные районы попасть так и не удалось<sup>332</sup>. Другой пример, демонстрирующий сложность привлечения общественности, иллюстрирует ситуация в Индии. В одном из исследований, посвященном ирригационному проекту The Lower Suktel Irrigation Dam Project in Orissa, люди не хотели делиться информацией и даже не пускали исследователей в свои поселения. Они организовали протест против строительства плотины и дали понять, что не дадут исследовательской группе войти, пока не выполнят их требования. Основной причиной этого протеста был печальный опыт переселения при похожих обстоятельствах, когда люди не могли восстановить свой уровень жизни после переселения, хотя и до этого он был довольно низким<sup>333</sup>.

Еще одна проблема SIA — формализм. Сфокусированность на соблюдении нормативных требований иногда приводит к тому, что оценка воздействия попадает в сферу компетенции бизнеса, не связанную с отношениями с сообществом. Такая ситуация, наоборот, отдаляет людей от доступа к информации о последствиях и связанных с ними решениях<sup>334</sup>.

<sup>331</sup> *Suopajarvi L.* Social Impact Assessment in Mining Projects in Northern Finland: Comparing Practice to Theory // *Environmental Impact Assessment Review*. 2013. Vol. 42. P. 29.

<sup>332</sup> *Égré D., Senécal P.* Social impact assessments of large dams throughout the world: lessons learned over two decades // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2003. Vol. 21, no. 3. P. 220.

<sup>333</sup> См.: *Agnihotri A.* Building Dams, Ignoring Consequences: the Lower Suktel Irrigation Project in Orissa // *Assessing the Social Impact of Development...* P. 75–85.

<sup>334</sup> *Harvey B., Bice S.* Social impact assessment, social development programmes and social licence to operate: tensions and contradictions in intent and practice in the extractive sector // *Impact Assessment and Project Appraisal*. 2014. Vol. 32, no. 4. P. 328–329.

Другой важный вопрос касается самого эксперта (группы экспертов). Опыт показывает, что потенциал предвзятости в SIA может быть очень высок. Основная причина искажений оценок — давление на команду SIA со стороны разработчиков проекта с целью получения благоприятного отчета и положительного заключения. Известен случай (The case of the Don Sahong Dam in Laos), когда компания полностью изменила отчет консультанта в соответствии со своими интересами, после того как не смогла запугать его. Некоторые эксперты поддаются давлению со стороны своих работодателей, и, пусть неохотно, все равно дают отчеты, которые не полностью отражают ситуацию о воздействии. Как правило, разработчики проектов сами финансируют исследования SIA в надежде получить обязательное разрешение на свои проекты независимо от того, насколько пагубным в конечном итоге это окажется для людей<sup>335</sup>. Кроме этических принципов, существует и другая сторона качественной деятельности эксперта — его профессиональные компетенции. Иногда шарлатаны маскируются под ответственных профессионалов и проводят ошибочные исследования, поддерживая «вредные» проекты, или попросту не могут понять всех аспектов проекта и то, как он может повлиять на местные сообщества<sup>336</sup>.

Помимо квалификации эксперта, важна прозрачность в процессе проведения оценки и публикация отчетов. По мнению экспертов, публичная доступность материалов SIA — постоянная проблема, даже общедоступные бывает трудно найти. Оценки, выполненные на местном уровне, редко имеют перекрестные ссылки и мало востребованы органами власти для управления воздействием<sup>337</sup>.

На международном уровне до сих пор преобладает практика проведения SIA в рамках существующих нормативно-правовых основ EIA<sup>338</sup>, что ограничивает вероятную полезность оценки социального воздействия числом запланированных вмешательств с соответствующими биофизическими

<sup>335</sup> Mathur H. Social Impact Assessment... P. 38.

<sup>336</sup> Vanclay F. Reflections on Social Impact Assessment... P. 129.

<sup>337</sup> Esteves A. M., Franks D., Vanclay F. Social impact assessment: the state of the art. P. 37.

<sup>338</sup> Несмотря на то что в ряде стран SIA включена в процесс планирования и утверждена на уровне федерального законодательства (например, в США, Канаде, Новой Зеландии) или на уровне законодательства штатов (например, в Австралии), ситуация, когда оценка влияния развития на социальную сферу жизни общества входит в исследования окружающей среды, до сих пор характерна для многих стран, в частности Финляндии, Колумбии, Ирана, Южной Африки, Бангладеш и др.

проблемами<sup>339</sup>. Например, в Колумбии для шестнадцати различных видов запланированных вмешательств и действий требуется «экологическая лицензия», которую можно получить только после того, как ЕИА, включая определенные исследования, содержащие SIA, передана для рассмотрения и одобрения национальным органам местного планирования. В Иране SIA проводятся только тогда, когда запланированные вмешательства требуют одобрения ЕИА. В то же время за неимением другой законодательной возможности социальные оценки, проведенные в контексте экологической политики, также могут быть полезны. Так, в Бангладеш оценка воздействия на окружающую среду угольного проекта Фулбари (Asia Energy Corporation 2006), предполагающего переселение по крайней мере 160 домохозяйств, содержала различные социальные планы переселения и компенсации, восстановления средств к существованию, развития коренных народов, концептуальный план землепользования, общественные консультации и план по информированию населения. Отчет указывает на тщательный процесс консультаций с заинтересованными сторонами, но остается неясным, были ли их результаты учтены при принятии окончательного решения. Другой проект — Siddhirganj-Maniknagar 230 kV Transmission Lines Project (CEGIS 2008), линия электропередач длиной 11 км — затрагивал 82 домохозяйства и местные организации. Аналогично предыдущему проекту, SIA была проведена в рамках ЕИА, однако в этом случае только три страницы были посвящены анализу социальных последствий, а в группе исследователей не было ни социолога, ни антрополога<sup>340</sup>.

В настоящее время наблюдается тенденция избегать или обходить нормы, предписанные для организации SIA, несмотря на существующее законодательство, обязывающее проводить оценку. По мнению М. Кернеа, стремление многих национальных правительств, государственных учреждений или частных корпораций открыто или тайно обходить социальные оценки или переходить на SIA-light, показывает их отсталость

<sup>339</sup> Arce-Gomez A., Donovan J. D., Bedggood R. E. Social impact assessments: Developing a consolidated conceptual framework. P. 88.

<sup>340</sup> Momtaz S., Kabir S. M. Z. Evaluating Environmental and Social Impact Assessment... P. 107, 111.

от уровня знаний и этики, необходимых сегодня для разумного управления процессами развития<sup>341</sup>.

SIA является наиболее фундаментальной из всех оценок для проектов развития, она пытается оценить влияние, которое любой проект или деятельность может оказать на общество и прогнозирует возможные социальные результаты. Она может быть не только процессом выявления последствий и выполнением требований законодательства, но и механизмом содействия социальной устойчивости и инструментом для позитивных социальных изменений, например путем организации переговорных процессов между добывающими компаниями и коренным населением, оказанием помощи местным сообществам в понимании последствий и выгод проекта и др.<sup>342</sup>. SIA направлена не только на избегание проблем, но и на использование выгод, поскольку усиление положительного воздействия от ее проведения является фактором устойчивого развития<sup>343</sup>.

\*\*\*

Этнологическая экспертиза является одной из наиболее важных сфер практического применения этнологических знаний и в теории может сопровождать любые социально значимые проекты. Например, законодательные акты, хозяйственные проекты, государственные программы, образовательные и культурные мероприятия, а также множество других управленческих решений, реализация которых так или иначе влияет на конкретную группу людей (этническую общность, «население под воздействием», сообщество). Эта группа людей может состоять из одной семьи или

<sup>341</sup> По мнению, М. Кернеа, в настоящее время ситуация вокруг оценки социального воздействия характеризуется турбулентностью и даже отчасти воспринимается как «шаг назад». Он считает, что в 2013 г. Всемирный банк, объединив все оценки воздействия в один документ (ОП/ВР 10.00 Investment Project Financing (World Bank 2013)), фактически свел политику в отношении SIA на нет. В новых требованиях для подготовки и финансирования инвестиционных проектов Всемирного банка в области развития присутствуют экономический и финансовый анализы, а все положения, касающиеся содержания SIA, проигнорированы. См.: *Cernea M. Social Impact Assessments and Safeguard Policies at a Fork in the Road: The Way Forward Should Be Upward // Assessing the Social Impact of Development Projects*. P. ix.

<sup>342</sup> *Momtaz S., Kabir S. M. Z. Evaluating Environmental and Social Impact Assessment...* P. 94; *Vanclay F., Esteves A. M. Current issues and trends in social impact assessment // New directions in social impact assessment: Conceptual and methodological advances*. Cheltenham, 2011. P. 3–19.

<sup>343</sup> См. об этом: *João E., Vanclay F., den Broeder L. Emphasising enhancement in all forms of impact assessment: Introduction to a special issue // Impact Assessment and Project Appraisal*. 2011. Vol. 29, no. 3. P. 170–180.

представлять целый народ, ее члены могут иметь одинаковую или разную этническую идентичность, основа объединения этой группы — интересы и/или права, которые могут быть затронуты в процессе реализации проекта.

Исторический экскурс показывает, что многое в истории науки о народах прямо или косвенно связано с различного рода заказными обследованиями и изысканиями. Практика привлечения этнологов в качестве экспертов, хоть и эпизодическая, существует при решении вопросов переписи населения, предупреждении и урегулировании конфликтов, миграционной политики, оценке мероприятий по сохранению и восстановлению культуры отдельных этнических общностей, при анализе социально-культурных последствий хозяйственных проектов, в судебной практике. К настоящему времени сложилось понимание необходимости и возможности применения этнологической экспертизы, во-первых, в отношении широкого круга социально значимых проектов, во-вторых, в отношении всех граждан РФ вне зависимости от их этнической принадлежности.

Существование обширного диапазона взглядов на практики этнологической экспертизы и многочисленных подходов к ее реализации свидетельствует о ситуации научно-практического поиска. Эта ситуация характеризуется, с одной стороны, отсутствием четких целей, ясной терминологии, точных определений, которые так необходимы в нормативной этике, с другой — разнообразным опытом экспертных оценок и исследований, потенциал которых может стать основой дальнейшего развития этнологической экспертизы в России.

Необходимость закона об этноэкспертизе очевидна, при этом разрабатываемая нормативно-правовая база должна стать той основой, на которой будут строиться отношения всех взаимодействующих сторон. Она не только призвана узаконить саму экспертизу, но и создать набор документов, в том числе положений, которые будут регулировать экспертные исследования и дадут возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов. При разработке методов правового регулирования следует учитывать особенности реализации этнологической экспертизы в зависимости от тех общественных отношений, которые подвергаются правовой



*Рис. 4.* Возможные предметы правового регулирования этнологической экспертизы

регламентации. В качестве примера можно привести следующий ряд предметов правового регулирования (рис. 4)<sup>344</sup>.

На фоне отсутствия законодательного закрепления процедуры этнологической экспертизы и ее явном этническом фокусе в Российской Федерации опыт оценки социального воздействия, утвержденный на уровне государственного законодательства во многих странах, выглядит позитивно. Одна из последних экспертиз в России была проведена с использованием методов и приемов SIA<sup>345</sup>. Д. А. Функ, подчеркивая обилие литературы, в том числе учебников, по проведению SIA, призывает перестать «изобретать собственные виды этноэкспертиз» и начать наконец использовать накопленный опыт<sup>346</sup>.

<sup>344</sup> Об особенностях этнологической экспертизы по предметам правового регулирования см. также: Миграция и межнациональные отношения: ресурс государственно-общественного партнерства в России. М., 2019. С. 227–228.

<sup>345</sup> 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.

<sup>346</sup> Функ Д. А. Этнологическая экспертиза: российский опыт... С. 77–78.

Впрочем, других исследователей не убеждают ссылки на «положительный западный опыт»<sup>347</sup>.

Дискуссия вокруг этнологической экспертизы, ее месте в мировом контексте и в связи с распространением оценки социального воздействия еще не исчерпана, а значит есть повод для новых размышлений о различных аспектах этой проблемы.

<sup>347</sup> См., например: *Вахтин Н. Б.* Этнологическая экспертиза: этносы или люди? С. 135–139.