

## Правоведение

УДК 349.6

*Д.Д. Барамидзе*

### ЭТНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В РОССИЙСКОЙ АРКТИКЕ: ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Рассмотрено одно из стратегических положений Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, связанное с улучшением качества жизни коренных малочисленных народов, проживающих в Арктической зоне. Подчеркивается важная роль коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в природоохранительной деятельности в Российской Арктике как носителей «традиционных знаний». В то же время отмечается, что активное включение коренных малочисленных народов в природоохранительную деятельность сталкивается с сохраняющейся устаревшей государственной политикой протекционизма. Проанализирована взаимосвязь одних из основных правовых механизмов охраны окружающей среды в отечественном экологическом законодательстве – экологической экспертизы и этнологической экспертизы, способной предопределить изменение исконной среды обитания. В статье предлагается включать в материалы проверки в рамках экологической экспертизы результаты проведенной этнологической экспертизы.

*Ключевые слова:* этнологическая экспертиза, экологическая экспертиза, основы государственной политики Российской Федерации в Арктике, Арктическая зона Российской Федерации, коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, традиционные знания.

Улучшение качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока выступает стратегическим приоритетом Российской Федерации в Арктике, наряду с глобальными планами по развитию ресурсной базы Арктической зоны и всестороннего международного сотрудничества в арктическом регионе [1]. Нарастающее хозяйственное освоение Арктической зоны России базируется на принципе максимального сохранения и развития возможности для традиционного проживания коренных малочисленных народов [2]. Провозглашена долгосрочная задача сохранения и защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни северных народов [3]. К сожалению, хотя с момента принятия основополагающего для государственной арктической политики документа прошло более 10 лет, количество социально-экологических конфликтов в Арктике с участием представителей коренных малочисленных народов не уменьшается [4]. Зачастую конфликты возникают из-за всё более активизирующейся нефтедобывающей деятельности в местах традиционного проживания и природопользования коренного населения, вызывая у него определенное беспокойство.

С учетом вышесказанного заслуживает особого внимания сформулированный в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» [5] институт этнологической экспертизы. Представляя собой научное исследование степени влияния изменений исконной среды обитания коренных малочисленных народов и социально-культурной ситуации на этнос, подобный вид экспертизы становится необходимым при реализации сырьевых и природоохранных элементов государственной арктической политики.

Места традиционного обитания коренных малочисленных народов широко распространены в пределах Арктической зоны Российской Федерации. Среди арктических государств именно российский арктический сегмент считается самым густонаселенным. Последняя перепись населения показала, что количество представителей коренных малочисленных народов Севера составляет порядка 250 тыс. человек, это примерно 10% от общего населения Российской Арктики [6]. Поэтому защита окружающей среды, недопущение возникновения чрезвычайных происшествий выступают залогом обеспечения экологической безопасности проживающего на Севере населения, включая представителей общин коренных малочисленных народов, чья бытовая и хозяйственная деятельность неотъемлемо связана с ведением традиционного природопользования.

Современные подходы к взаимодействию общин коренных народов Севера и представителей государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов переходят из исключительно государственного объекта регулирования в тесное и взаимовыгодное партнерство. Данный

факт связан с тем, что коренные народы Севера являются обладателями специальных «традиционных знаний» [7], связанных с рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды. К примеру, в основополагающей для экологического права и законодательства Декларации Рио-де-Жанейро провозглашается жизненно важная роль местных общин в рациональном использовании и улучшении окружающей среды, а государству, в свою очередь, необходимо должным образом поддерживать самобытность, культуру и интересы коренных народов, и обеспечивать их участие в достижении устойчивого развития [8]. В Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. договаривающиеся стороны обязались обеспечить сохранение и поддержание знаний коренных и местных общин, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия [9]. Как отмечает Т.В. Редникова, «конференция Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, проходившей в 2004 г., поручила Специальной рабочей группе разработать и обсудить международный режим регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования выгод для обеспечения эффективного осуществления положений статей 15 «Доступ к генетическим ресурсам» и 8 (j) «Традиционные знания»» [10]. В итоге в Нагойском протоколе 2010 г. механизм доступа к «традиционным знаниям, связанным с генетическими ресурсами» коренных народов, получил определенное развитие [11].

Однако непосредственно понятие «традиционные знания» или «знания коренных народов» отсутствует в отечественном законодательстве и международном праве, но широко изучается в отдельных работах исследователей естественных наук и юриспруденции [12]. Так, проанализировав отдельные вопросы охраны этнических и культурных прав коренных малочисленных народов России, Б.А. Молчанов, С.Н. Мамедов и М.Ю. Задорин отметили отсутствие нормативно-правового определения традиционных знаний в международном праве [13]. Термин содержится в стратегических документах Канады и определяется как «знания и ценности, приобретенные через опыт, наблюдения как на территории, так и в духовных учениях, и передаваемые от одного поколения другому» [7]. Во многих международных экологических документах устанавливается наличие «традиционных знаний» коренных малочисленных народов и их роль в устойчивом развитии Севера. Как отмечает Элизабет Барлерсон, в рамках охраны окружающей среды Арктики «особый интерес международного сообщества представляют традиционные знания коренных народов» [14]. Практическая значимость традиционных знаний коренных малочисленных народов отмечается П.А. Лудниковым и Е.М. Хомичевым, когда в рамках прокурорского надзора они указываются как важнейший источник «информации об экологической обстановке на территории округа» [15].

Национальное российское законодательство не раскрывает подобного термина, однако закрепляет такие понятия, как «традиционный образ жизни малочисленных народов», «обычаи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [16]. Не затрагивая формулировку, данную канадским законодательством, российское законодательство ссылается на существование исторически сложившихся правил ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в основу которого положен опыт предков. Косвенным примером может считаться Распоряжение Минприроды РФ 2010 г. № 26-р, утвердившее Стратегию сохранения белого медведя в России, в котором задачей выступает пропаганда и распространение «традиционных знаний, обычаев и традиций, направленных на сохранение и уважительное отношение к белому медведю» [17].

Главной особенностью традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера выступает исторически сложившееся неистощительное природопользование, использование объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов в разумных пределах. Подтверждением факта неистощительного использования природных ресурсов служит закрепляемая законодательством возможность образования специальной зоны традиционного экстенсивного природопользования [18] на территории национальных парков, предназначенной для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов России, ведения традиционной хозяйственной деятельности. Таким образом, представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока выступают субъектами, обладающими специальными знаниями об использовании природных ресурсов определенным неистощительным образом.

Как отмечает Л.В. Андриченко, «значительную роль для коренных народов в защите их традиционного природопользования и исконной среды обитания играет природоохранное законодательство и природоохранные организации» [19]. Несомненно, экологическим законодательством регламентированы отношения природопользования и закрепляются правовые механизмы охраны окружающей среды,

обеспечивающие должный уровень устойчивого развития в интересах современных и будущих поколений. Мы не совсем согласны с автором, что существует одностороннее влияние природоохранного законодательства на обеспечение прав традиционного природопользования коренных малочисленных народов. По мнению Г.Н. Чеботарева и Е.Ф. Гладун, подобная формулировка демонстрирует устаревший принцип государственного протекционизма в отношении жителей северных территорий, в то время как актуальным направлением становится модель соуправления [20]. Взаимодействие государственных органов с представителями коренных малочисленных народов Севера продолжительное время сохранялось «в контексте патерналистской и модернизационной концепции», когда задачей государства выступала «интеграция коренных народов и приобщение к благам цивилизации» [21].

Современные поиски наилучших способов гармоничного взаимодействия общества и природы предполагают необходимость использования накопленных знаний о неистощимом природопользовании коренного населения, то есть формирование современного экологического законодательства с использованием указанных «традиционных знаний» на практике. Они выступают основой жизнедеятельности и обеспечения хозяйственной составляющей жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и предметом проведения этнологической экспертизы. Российское законодательство предусматривает право участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

К сожалению, современное национальное законодательство содержит только дефиницию этнологической экспертизы, не раскрывая подробности проведения самой процедуры. Л.Н. Васильева, отмечая весомость закрепляемой федеральным законодательством процедуры, указывает на необходимость дальнейшего урегулирования вопроса проведения этнологической экспертизы [22].

Проблема отсутствия в федеральном законодательстве проработанного механизма этнологической экспертизы зачастую решается посредством разработки и применения регионального законодательства. Как отмечает Д.О. Сиваков, исследуя вопрос устойчивого развития северных регионов России, решение многих связанных задач должно происходить «посредством правотворчества субъектов Российской Федерации» [23]. Подобного мнения придерживается и А.А. Клишас, утверждая, что многие арктические риски в Канаде «нейтрализуются в том числе благодаря правотворчеству субъектов» [24].

Примером регионального нормативно-правового акта, подробно регламентирующего механизм этнологической экспертизы, может выступать Закон Республики Саха (Якутия) «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» [25] (далее – Закон Республики Саха (Якутия)). Согласно Закону Республики Саха (Якутия), этнологическая экспертиза выступает обязательной процедурой, предшествующей хозяйственной деятельности. Организация проверки инициируется специализированным органом – Департаментом по делам народов Республики Якутия. Процедура экспертизы включает создание экспертной комиссии, куда коренные малочисленные народы вправе делегировать своих представителей. Заказчиком выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, планирующий осуществление хозяйственной либо иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на места традиционного проживания коренных народов Севера.

Закон Республики Саха (Якутия) подробно не раскрывает саму процедуру проведения проверки, она содержится в Постановлении Правительства Республики [26]. Данный документ представляет определенный интерес, так как обязательным документом, предоставляемым заказчиком для проверки, выступает список мероприятий по охране окружающей среды и оценка действующего состояния основных компонентов среды на территории реализации проекта. В данном примере, по нашему мнению, прослеживается тесная взаимосвязь между экологической и этнологической экспертизами. Дальнейшая правовая проработка взаимодействия институтов экологической и этнологической экспертизы через призму освоения арктических пространств послужит способом охраны окружающей среды Арктической зоны.

Региональное законодательство отдельных регионов России, входящих в состав Арктической зоны, не содержит столь проработанного механизма этнологической экспертизы. Так, в Постановлении губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа (территория которого полностью включена в состав арктического макрорегиона) об утверждении Национальной программы коренных малочис-

ленных народов Севера ставится задача преобразования регионального законодательства в целях создания условий реализации прав коренных малочисленных народов Севера на проведение этнологической экспертизы [27]. 26 февраля 2019 г. в Мурманской областной думе состоялось первое заседание рабочей группы по совершенствованию регионального законодательства в сфере поддержки коренных малочисленных народов Севера, на котором присутствующие отметили целесообразность скорейшей разработки и принятия законопроекта об этнологической экспертизе [28].

Целенаправленному устойчивому развитию Арктической зоны Российской Федерации будет способствовать проведение экспертиз воздействия хозяйственных и иных объектов на традиционные места обитания коренных малочисленных народов Севера. Проработанный механизм этнологической экспертизы, как верно выразился С.Н. Харючи в рамках парламентских слушаний, посвященных правовому обеспечению этнологической экспертизы при освоении серверных территорий, «нужен северным регионам как воздух» [29].

Развитию института этнологической экспертизы на федеральном уровне, обеспечению экологической безопасности и осуществлению традиционного природопользования на Севере России способствуют тщательная проработка и исследование существующих правовых способов охраны окружающей среды, например, экологической экспертизы, являющейся, как отмечает С.А. Боголюбов, «стержнем охраны окружающей среды» [30], и установление возможностей их совместного применения и взаимодействия. Так, по нашему мнению, результаты этнологической экспертизы (итоговые документы) следует включать в качестве материалов, подлежащих экологической экспертизе наряду с материалами ОВОС, то есть целесообразно дополнить ч.1 и ч. 1.1 ст.14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» положением, согласно которому в состав материалов, подлежащих государственной экологической экспертизе, включаются результаты проведения этнологической экспертизы. Включение результатов этнологической экспертизы поможет учитывать рассмотренные «традиционные знания» и интересы коренных малочисленных народов при исследовании степени воздействия проверяемых объектов на социально-экономическое и экологическое благосостояние проживающего населения. Кроме того, включение в материалы, подлежащие проверке, подобного источника информации, содержащего «традиционные знания» коренных малочисленных народов, будет способствовать реализации принципов научной обоснованности и объективности заключений экологической экспертизы, а также учета общественного мнения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969). Документ опубликован не был.
2. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 20.02.2013). Документ опубликован не был.
3. Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (ч.IV). Ст. 2207.
4. Земля раздора // Bellona. 2018. URL: <https://bellona.ru/2018/07/30/zemlia-razdora/>
5. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2015. № 29 (Ч. I). Ст. 4382.
6. Зленко Е., Сморгочкова В. Меры социальной поддержки коренных малочисленных народов Севера как фактор развития Арктического региона // Социальная политика и социальное партнерство. 2015. № 2. С. 31.
7. Дидикина А.В. «Традиционные знания» в контексте правовых мер по сохранению окружающей среды Арктики // Московский журнал международного права. 2011. № 3 (83). С. 113.
8. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992). Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687-692.
9. Конвенция о биологическом разнообразии. Документ вступил в силу 29 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.
10. Редникова Т.В. Охрана компонентов биологического разнообразия и правовое регулирование обеспечения равного доступа к извлекаемым из них благам: реализация положений Конвенции о биологическом разнообразии // Международное право и международные организации. 2013. № 4. С. 574.
11. Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии (Под-

- писан в г. Нагое 29.10.2010). Документ вступил в силу 12 октября 2014 года. Россия не участвует. Документ опубликован не был.
12. Мельников В. Проблемы охраны традиционных знаний // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. М., 2007. № 7. С. 75.
  13. Молчанов Б.А., Мамедов С.Н., Задорин М.Ю. Об отдельных вопросах охраны этнических и культурных прав коренных малочисленных народов Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 4. С. 19.
  14. Burlerson E. Arctic Energy and Climate Change // Current developments in Arctic Law. 2013. Vol. 1.
  15. Лудников П.А., Хомичев Е.М. Организация прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 4. С. 18.
  16. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972; 2015. № 1 (Ч. I). Ст. 52.
  17. Распоряжение Минприроды России от 05.07.2010 N 26-р «О Стратегии сохранения белого медведя в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
  18. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; Российская газета. 2017. 9 янв.
  19. Андриченко Л.В. Правовой статус национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М.: Изд. дом «Городец», 2005.
  20. Чеботарев Г.Н., Гладун Е.Ф. Участие коренных малочисленных народов Севера в управлении арктическими территориями // Российская Арктика - территория права: альманах. 2015. С. 203.
  21. Соколова Ф.Х. Коренные малочисленные народы Арктики: концепт, современное состояние культуры // Арктика и Север. 2013. № 12. С. 1.
  22. Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 156.
  23. Сиваков Д.О. Для устойчивого развития северных регионов нужен особый режим природопользования в российской Арктике // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., Москва. 19 марта 2015 г. М.: Изд-во МИИГАиК, 2015. С.102.
  24. Клишас А.А. Эффективное государственное управление как фактор развития Арктики // Российская Арктика – территория права: альманах. 2015. Вып. II. С. 128.
  25. Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 3 № 538-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2010. 12 мая.
  26. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 06.09.2011 № 428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территории Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2011. 10 сент.
  27. Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2017 № 132-ПГ «Об утверждении Народной программы коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 2017. 29 дек.
  28. Депутаты Мурманской облдумы хотят улучшить положение коренных малочисленных народов Севера. 2019. URL: <https://www.hibiny.com/news/archive/186352/>
  29. Создание комплексной системы законодательной защиты прав коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации – необходимое условие социально-экономического развития коренных народов и северных территорий Федерации в целом. Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательного условия при освоении северных территорий. Парламентские слушания // Издание Совета Федерации. 2007.
  30. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2011. С. 252.

Поступила в редакцию 21.02.2019

Барамидзе Давид Давидович, кандидат юридических наук, старший преподаватель  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

*D.D. Baramidze*

**ETHNOLOGICAL ASSESSMENT IN THE RUSSIAN ARCTIC: ENVIRONMENTAL AND LEGAL ASPECT**

The article considers the fundamental of the Bases of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for a period till 2020 and a future perspective related to improving the quality of life of indigenous peoples in Arctic Zone. Significant role of indigenous people of the North, Siberia and the Far East in environmental activities in the Russian Arctic as carriers of “traditional knowledge” is estimated. The active involvement of indigenous minorities is faced with the continuing outdated state policy of protectionism, rather than co-management and mutual assistance. The interrelation of one of the main legal mechanisms for environmental protection in the domestic environmental legislation – environmental assessment – and ethnological assessment, which can predetermine the change in the original habitat for the development of an ethnos, is analyzed. The article proposes that the results of ethnological assessment can be included in the materials of the examination as part of the environmental assessment.

*Keywords:* Bases of the state policy of the Russian Federation in the Arctic, Arctic Zone of the Russian Federation, indigenous people of the North, Siberia and the Far East, traditional knowledge, ethnological assessment, environmental assessment.

Received 21.02.2019

Baramidze D.D., Candidate of Law, Senior Lecturer  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034