

УДК 323.11+316.323

**ЭТНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В ПРАКТИКЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
ОПЫТ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ***А. Н. Садовой, В. В. Поддубиков***ETHNOLOGICAL EXPERT EXAMINATION IN REGIONAL GOVERNMENT PRACTICE:  
THE EXPERIENCE OF THE KEMEROVO REGION***A. N. Sadovoy, V. V. Poddubikov*

В статье обобщен опыт организации и проведения прикладных этнологических исследований на примере одного из наиболее развитых в индустриальном отношении регионов Сибири. Авторы анализируют процесс становления этнологической экспертизы как инструмента регионального управления и национальной политики. Особое внимание отведено анализу основных позитивных моментов и сложностей, возникающих в процессе организации этнологических экспертиз.

The experience deal with applied ethnological researches conducting is summarized in the article and illustrated on the example of most industrially developed Siberian region. Authors analyze the process of ethnological examination formation as a tool of regional government and ethnic policy. The especial attention is taken to analysis of the basic positive moments and the difficulties arising in the course of ethnological examinations proceeding.

**Ключевые слова:** этнологическая экспертиза, прикладная этнология, народы Кемеровской области, региональная национальная политика.

**Keywords:** ethnological expert examination, applied ethnology, the ethnic groups of the Kemerovo region, regional ethnic policy.

Современная национальная политика, т. е. политика государства по отношению к проживающим в его границах народам, должна способствовать поддержанию стабильной этносоциальной ситуации в обществе, предотвращению возможных обострений межнациональных отношений и конфликтов. Однако решить эти задачи невозможно, не обладая достоверной информацией о национальной структуре населения, состоянии этнических групп, реально протекающих в их среде этнических, этнодемографических, социально-экономических, политических и этнокультурных процессах. Практическая ценность такой информации на сегодняшний день очевидна. Она, к примеру, необходима на стадии разработки и согласования проектов и программ развития, которые могут затрагивать права, интересы и жизненные потребности отдельных этносов и этнонациональных групп в области национального самоопределения, традиционных форм экономической активности, вопросах собственности, демографического развития, сохранения культурных традиций и многих других сферах.

Недопонимание возможных этносоциальных последствий принимающихся сегодня решений, или же попросту игнорирование этих вопросов, в дальнейшем может являться причиной довольно острых конфликтных ситуаций. Подобные примеры из российской практики последних лет нам известны. Достаточно вспомнить выступления в 2005 – 2006 гг. народов Сахалина с требованием запретить добычу нефти на островном шельфе, наносящую вред традиционным формам природопользования и образу жизни коренного населения. С аналогичными проблемами неоднократно сталкивалась и газовая отрасль на Севере Западной Сибири, в местах компактного проживания ненцев. Во всех упомянутых случаях представители коренного населения

настаивали на проведении этнологической экспертизы, т. е. целенаправленного квалифицированного научного исследования с целью определения возможных негативных этносоциальных последствий названных проектов. Думается, если бы подобные исследования были проведены до начала добычи полезных ископаемых, это позволило бы, если не полностью избежать, то, по крайней мере, существенно снизить остроту возникших этносоциальных конфликтов, споров и противоречий.

Понимание практической важности этнологической экспертизы в настоящее время присутствует и в постановке органами власти вопроса о формировании основных направлений социально-экономического развития субъектов Федерации. Прежде всего, речь идет о регионах, на территории которых имеются места компактного проживания коренных малочисленных народов. С 1990-х гг. здесь ведутся работы по формированию соответствующей нормативно-правовой базы, теоретико-методологических принципов и методов проведения этнологической экспертизы [1]. В некоторых регионах предприняты попытки практически осуществить экспертные этнологические исследования на предмет оценки потенциальных этносоциальных последствий отдельных проектов и программ развития [2]. Значительный опыт накоплен и в Кемеровской области, что стало возможным благодаря установившимся в регионе формам сотрудничества региональной власти в лице Департамента культуры и национальной политики областной администрации, национальных общественных организаций и ученых.

Цель настоящей статьи – обобщить имеющийся опыт практического решения вопросов, связанных с организацией и проведением на региональном уровне прикладных этнологических исследований

экспертной направленности, выполняемых по заказу региональной власти и сориентированных на снижение возможных обострений этносоциальной ситуации в процессе реализации проектов и программ социально-экономического развития. Авторы являются непосредственными участниками серии этнологических экспертиз, выполненных на территории Кемеровской области и других регионов Сибири. Им же принадлежат авторские научно-методические разработки в области этнологической экспертизы. Статья подготовлена с использованием широкого круга документальных источников по истории прикладных этнологических исследований в Кузбассе. К ним относятся договоры на выполнение научно-исследовательских работ, в которых конкретизируются технические задания на проведение этнологических экспертиз и определяются требования к их результатам; законодательные и нормативные акты в сфере экспертных исследований в целом и этнологических экспертиз – в частности; отчетная документация по результатам выполненных экспертных исследований. Важным дополнением к документальным источникам являются собственные наблюдения авторов, осуществленные в процессе экспертной работы и способствующие более глубокому пониманию сути основных проблем, возникающих на различных стадиях этнологической экспертизы.

На территории Кемеровской области расположены места компактного проживания двух сибирских народностей – шорцев и бачатских телеутов. В первой половине 1990-х гг. они были включены в перечень коренных малочисленных этносов Сибири, получив соответствующий правовой статус. Это повлекло за собой широкое обсуждение проблем развития малых народов региона в период существенных социально-экономических преобразований конца XX столетия. Национальные общественные организации стали ставить на повестку дня вопросы содействия экономическому развитию малых народов, социального обеспечения коренного населения и возрождения национальных культурных традиций. В некоторых случаях для решения этих проблем объективно требовалось обоснованное заключение экспертов, способных оценить как текущее состояние малых этнических групп региона, так и перспективы их социально-экономического развития. По этой причине на стадии обсуждения программ развития коренных малочисленных народов и отдельных управленческих решений в этой области, региональной властью привлекались специалисты в области этнологии и этнографии. Их функции тогда были близки к функциям экспертов-консультантов при региональной администрации. Однако постоянного характера такие консультации не имели, а целенаправленных прикладных этносоциальных исследований не проводилось.

Ситуация изменилась в 1993 г. К этому времени на базе Кемеровского государственного университета сложилась группа ученых во главе с А. Н. Садовым, которая занялась разработкой теоретико-методологических и практических проблем органи-

зации и проведения мониторинговых этносоциальных исследований с выходом на возможность практического применения результатов в области региональной национальной политики. Исследователи, изучив лучшие зарубежные практики в области прикладной этнологии и опыт российских этнологов минувших лет, предложили комплекс методик, позволяющих проводить экспертизу текущего социально-экономического, демографического и этнокультурного состояния этнических групп региона, а также выработать на этой основе рекомендации по корректировке проводимых на региональном уровне мероприятий в поддержку коренных малочисленных народов, урегулированию имеющихся этносоциальных противоречий и планированию развития мест компактного проживания коренного населения.

В 1993 – 94 гг. методические разработки кемеровских ученых, не имеющие аналогов в российской практике этнологических исследований, прошли практическую апробацию. Тогда, с образованием Шорского национального парка на территориях компактного проживания шорцев, потребовалось экспертное заключение о возможном характере влияния охраняемых природных территорий на традиционные системы природопользования и образ жизни коренного населения. Соответствующие исследования были проведены по заказу администрации Кемеровской области научными работниками Кемеровского государственного университета в рамках хозяйственной темы «Альтернатива» [3]. Полученные учеными результаты учитывались при организации территории национального парка, что позволило в значительной мере избежать возможных конфликтных ситуаций в отношениях персонала охраняемой природной территории и сообществ местного населения. Полученный в ходе данной работы практический опыт позволил сформировать долгосрочные программы мониторинга малых этнических групп Кемеровской области, которые осуществлялись на протяжении второй половины 1990-х гг. при финансовой поддержке федеральных грантовых фондов и администрации Кемеровской области.

Одновременно с накоплением опыта проведения прикладных этносоциальных исследований в Кузбассе и формированием соответствующих научных кадров в среде коренных малочисленных этносов региона шли интенсивные модернизационные процессы. Резкое снижение уровня жизни и разрушение социально-экономической инфраструктуры национального села способствовали обострению ряда социальных проблем. Для решения некоторых из них по инициативе региональной власти по-прежнему в рабочем порядке привлекались эксперты-этнологи. К началу 2000-х гг. эта практика стала приобретать постоянный характер и привела к первым заказам на проведение этнологических экспертиз по отдельным проблемным ситуациям, проектам и программам развития территории, затрагивающим интересы коренного населения.

Впервые необходимость проведения целенаправленного обследования этносоциальной ситуации в Кемеровской области отчетливо обозначилась

в 2004 г. в связи с перспективными планами развития производственной инфраструктуры угледобывающих предприятий ООО «МетАл» в непосредственной близости от п. Чувашка МО «г. Мыски», в котором около половины населения на тот момент составляли шорцы. Постановке вопроса о необходимости проведения этнологической экспертизы способствовала позиция как национальных общественных объединений коренного населения, так и руководства ООО «МетАл». Во взаимоотношениях сторон на тот момент обозначились очевидные затруднения социального характера, ликвидировать которые можно было только на основе взвешенной оценки сложившейся этносоциальной ситуации. Необходимость проведения этнологической экспертизы в районе возникшей этносоциальной напряженности признавалась также на уровне исполнительной власти региона и органов местного самоуправления. Специалистами Кемеровского государственного университета и Института философии и права СО РАН в 2004 г. был проведен комплекс экспертных изысканий на месте конфликта. По результатам работ были даны рекомендации по урегулированию ряда возникших проблем и выработке устойчивых форм взаимоотношений местных сообществ коренного населения, руководителей угледобывающей отрасли и власти. Результаты работ были опубликованы [4] и предоставлены для ознакомления и использования угольным предприятиям зоны возникшего конфликта, общественным организациям коренных народов Кемеровской области, широкому кругу специалистов в области регионального менеджмента и национальной политики. Фактически, этнологическая экспертиза, проведенная в Кузбассе в 2004 г., является первой в России 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. Исследователи непосредственно на месте провели анализ широкого спектра проблем демографического, социально-экономического и этнокультурного развития локальных групп коренного населения. Собранные данные позволили провести многосторонний анализ сложившейся ситуации и предложить варианты решения возникших проблем. По ходу выполнения экспертных работ продолжалась апробация, корректировка и совершенствование используемых экспертами исследовательских методов, уточнялись возможные предметные области этнологической экспертизы, оттачивались навыки практической организации и проведения экспертных исследований в области этнологии.

В 2006 г. практика проведения этнологических экспертиз на территории Кемеровской области была продолжена по инициативе национальных общественных объединений бачатских телеутов и при финансовой поддержке администрации области. Предметную область экспертных исследований на этот раз составила социальная проблематика телеутских поселений Беловского и Гурьевского районов. Были

рассмотрены текущие процессы демографического развития локальных групп телеутов, особенности их социально-экономического положения, а также взаимоотношения коренного населения с органами муниципальной власти и предприятиями угольной отрасли. В результате экспертизы были даны рекомендации по урегулированию наиболее острых этносоциальных проблем, выявленных экспертами. Как и в предыдущем случае, результаты экспертизы были опубликованы [5] и прошли стадию обсуждения с участием представителей региональной власти и национальных объединений телеутов.

Элементы этнологической экспертизы присутствовали также в комплексе прикладных научно-исследовательских работ, выполненных кемеровскими этнологами, участвовавшими в 2007 г. в разработке среднесрочного плана управления для Шорского национального парка [6]. На основе данных, собранных методом полевых исследований, планирующая команда смогла учесть интересы локальных групп шорцев, ведущих традиционные формы природопользования, в области хозяйственного использования биоресурсов на территории национального парка. По результатам работы экспертов, в частности, было принято решение об изменении схемы функциональных зон охраняемой территории с выделением автохтонному населению особых участков в рамках зоны традиционного экстенсивного природопользования. Тем самым были в основном решены вопросы предоставления представителям коренной народности необходимых земель для сохранения этнических традиций хозяйствования, т. е., по сути, практически возможной стала реализация права коренных малочисленных народов, декларируемого в федеральном законодательстве. В российской практике взаимоотношений особо охраняемых природных территорий с сообществами коренных малочисленных народов подобных примеров очень немного по причине отсутствия ясных механизмов выделения населению участков традиционного природопользования. В этой связи, опыт Кемеровской области и в этом отношении является во многом уникальным. Предварительные экспертные изыскания специалистов-этнологов не в малой степени этому способствовали, поскольку обеспечили руководство национального парка всей необходимой информацией о реально сложившихся системах природопользования и поземельных отношений локальных групп шорцев.

Опыт, накопленный в регионе в процессе проведения серии этнологических экспертиз (2004 – 2007 гг.) выявил существенные сложности не только исследовательского плана (сложный характер предметной области экспертизы, значительные массивы обрабатываемых данных и высокий уровень затрат при недостаточном кадровом обеспечении экспертных изысканий), но и затруднения организационно-правового характера. Последние в основном связаны с отсутствием специализированной нормативной базы и регламентирующих документов, устанавливающих порядок организации и проведения этнологической экспертизы, источники финанси-

вания экспертных исследований, права и ответственность заинтересованных сторон. Несмотря на присутствие в российском законодательстве понятия «этнологическая экспертиза», механизмы ее практического осуществления до конца не определены. Это в известной степени затрудняет общение экспертов с такими «заинтересованными» сторонами, как, например, руководство промышленных предприятий, расположенных вблизи от мест компактного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов. При отсутствии соответствующих норм в действующем законодательстве они в большинстве известных нам случаев не готовы рассматривать этнологическую экспертизу как форму проявления социальной ответственности бизнеса, предпочитая ограниченное участие в финансировании программ развития местной инфраструктуры, национальных праздников и подобных мероприятий. Такая позиция вполне понятна и по-своему оправдана: если законодательство не предусматривает в обязательном порядке экспертным способом оценивать влияние производственной деятельности предприятия на группы коренного населения, его среду обитания и традиционный образ жизни, то и нести расходы по финансированию соответствующих исследований нет необходимости. В этих условиях все проведенные к настоящему времени в Кузбассе этнологические экспертизы носят общественный (негосударственный) характер: в основном они выполнены по инициативе общественных организаций коренных народов и региональной власти. Поэтому выводы всех проведенных экспертиз являются не более чем рекомендациями, не обязательно принимаемыми во внимание всеми сторонами-участниками рассмотренных проблемных ситуаций.

Однако поиск возможных организационно-правовых форм этнологической экспертизы в настоящее время ведется. Предпринимаются попытки создать руководящие в этой области документы, обобщить и систематизировать имеющиеся на данный момент методические разработки. Инициатива в этом направлении исходит из Федерального центра. Вопросы организации и проведения этнологических экспертиз в России активно прорабатываются Министерством регионального развития Российской Федерации, которое, учитывая значительный опыт Кемеровской области, в 2008 г. инициировало разработку на региональном уровне регламента на проведение этнологических экспертиз. В результате такой документ был создан усилиями кемеровских ученых, имеющих практический опыт прикладных этносоциальных исследований, по государственному заказу администрации Кемеровской области. Это вывело регион на лидирующие позиции в стране в области проведения этнологических экспертиз.

Согласно логике, заложенной в регламент [7], этнологическая экспертиза признается государственной услугой и может быть заказана администрацией Кемеровской области. Она же конкурсным путем определяет исполнителя работ, контролирует ход выполнения экспертных исследований, согласо-

ует результаты экспертизы и несет ответственность за их практическое внедрение. Общественные организации и другие полномочные представители коренных малочисленных народов региона имеют право выступать инициатором проведения этнологических экспертиз и принимать непосредственное участие в процессе их проведения. Таким образом, регламент создает условия для развития трехстороннего сотрудничества региональной власти, национальных объединений и ученых. Стоит при этом заметить, что подобное сотрудничество не просто декларируется по тексту регламента. В процессе уже проведенных экспертиз элементы взаимодействия всех заинтересованных сторон были неоднократно апробированы и дали вполне положительные результаты. Регламент лишь закрепляет эту практику на перспективу дальнейших прикладных этнологических исследований.

Обобщая сказанное выше об опыте проведения прикладных этнологических исследований в Кемеровской области, следует отметить, что основными факторами, способствовавшими развитию этого направления, являются:

- во-первых, заинтересованность органов региональной исполнительной власти в получении квалифицированных оценок специалистов и качественных данных о текущих в Кузбассе этносоциальных процессах;
- во-вторых, активная позиция общественных организаций коренных малочисленных народов, нуждающихся в решении целого комплекса нерешенных социальных и экономических проблем;
- в-третьих, наличие в регионе научных кадров, владеющих соответствующими методиками и обладающих практическим опытом проведения прикладных научных исследований.

Однако кадрового потенциала для проведения масштабных экспертных исследований на постоянной основе в настоящее время в Кемеровской области недостаточно. Фактически, весь комплекс упомянутых нами работ выполняла группа специалистов в составе 5 – 6 человек. Каждый из них обладает компетенцией в отдельной области прикладных этнологических исследований. Совершенно очевидно, что для перехода от единичных случаев проведения этнологических экспертиз к их постоянной практике необходимо значительно больше специалистов. Однако проблема их подготовки на сегодняшний день не решена. В региональных вузах, как и в стране в целом, нет соответствующих образовательных программ в области прикладной этнологии и антропологии. Наиболее очевидный выход из сложившегося затруднительного положения видится в организации специальных курсов повышения квалификации в области проведения этнологических экспертиз. Такие курсы могли бы быть полезны не только для ученых, сориентированных на специализацию в области прикладной этнологии, но и представителей региональной и муниципальной власти, бизнеса, национальных общественных организаций.

### Литература

1. Методы этноэкологической экспертизы / под ред. В. В. Степанова – М.: Изд-во ИЭА РАН, 1999.

2. Мурашко, О. А. Опыт проведения «этнологической экспертизы» в Ямало-Ненецком автономном округе / О. А. Мурашко // «Этнологическая экспертиза» в России и международные стандарты оценки воздействия проектов на коренные народы. – М, 2006. – С. 16 – 17.

3. Отчет о научно-исследовательской работе «Комплексная программа решения социально-экономических проблем населенных пунктов Шорского национального природного парка», х/д «Альтернатива» (на примере пп. Мрассу, Чулеш) за апрель-декабрь 1994 г. – Кемерово, 1994.

4. Этнологическая экспертиза. Вып. 1. Оценка воздействия ООО "МетАл", ОАО "Магнитогорский металлургический комбинат" и УК "Южный Кузбасс" на системы жизнеобеспечения автохтонного и русского населения Чувашенской сельской админи-

страции МО "г. Мыски" Кемеровской области [Текст] / А. Н. Садовой, О. В. Нечипоренко, В. В. Поддубиков и др. – Кемерово: Изд-во ИУУ СО РАН, 2005.

5. Этнологическая экспертиза. Вып. 2. Этнополитические, социально-экономические и этнодемографические процессы в среде телеутов Беловского и Гурьевского районов Кемеровской области [Текст, илл.] / В. И. Бойко, А. Н. Садовой, В. В. Поддубиков, О. В. Нечипоренко, М. В. Белозерова и др. – Новосибирск: Изд-во ИФиП СО РАН, 2008. – 257 с.

6. Мекуш, Г. Е. Основные направления развития ГУ «Шорский национальный парк» на 2008 – 2012 гг. [Текст] / Г. Е. Мекуш, В. В. Поддубиков, Е. А. Маженина, И. И. Беркутов. – Кемерово – Красноярск – Таштагол, 2008. – 42 с.

7. Регламент на проведение этнологических экспертиз в Кемеровской области – Кемерово, 2009. – 36 с.