

Предложения по нормативному закреплению процедуры этнологической экспертизы в части оценки интеграционных возможностей регионов при приеме мигрантов
Документ №01.

Предложения по нормативному закреплению процедуры этнологической экспертизы в части оценки интеграционных возможностей регионов при приеме мигрантов

Хотя понятие этнологической экспертизы определено Федеральным законом 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», остаются неясными цели такой экспертизы и отсутствует ее правовое оформление. На региональном уровне экспертные процедуры по собственному усмотрению применяются в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах. При этом положение об этнологической экспертизе закреплено только в Якутии¹.

До настоящего времени этнологическая экспертиза применяется в редких (инициативных) случаях, ориентирована только на отдельные группы населения (коренные малочисленные народы Севера), что не соответствует общественным запросам, требованиям повышения эффективности государственной национальной политики в Российской Федерации, приоритетам и целям, определенным в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. №1666, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683, Основах государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. №808, Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р, основным мероприятиям Государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. №1532.

Надлежащее нормативное регулирование процедуры этнологической экспертизы на всей территории Российской Федерации было бы необходимой мерой при принятии управленческих решений в целях недопущения их негативного влияния на межнациональные отношения, исключения случаев нанесения невосполнимого урона этнокультурному наследию и традиционному образу жизни в тех регионах и ситуациях, где это необходимо местному населению.

Совершенствование законодательства об этнологической экспертизе с целью гарантирования прав и защиты интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при промышленном освоении территорий в регионах их проживания и ведения традиционного образа жизни должно помочь расширить возможности внедрения института этнологической экспертизы при реализации хозяйственных, промышленных, культурно-образовательных и иных проектов, если такие проекты затрагивают этнокультурные интересы граждан, связанные с сохранением материального и нематериального наследия народов России.

В данном разделе кратко излагаются общие подходы формирования правовых условий процедуры этнологической экспертизы не только в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока, но также на всей территории и в интересах граждан Российской Федерации.

При разработке правовых документов следует учитывать особенности реализации этнологической экспертизы по предметам правового регулирования:

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 № 537-IV № 820-3 «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)».

- а). реализация прав коренных малочисленных народов Российской Федерации
- б). обеспечение прав граждан Российской Федерации на этнокультурное наследие и развитие, сохранение самобытности, защиту от дискриминации по признакам культурных различий
- в). предупреждение конфликтов на этнической и религиозной почве
- г). реализация языковой политики и удовлетворение потребностей граждан в изучении языков народов Российской Федерации и этнокультурного наследия многонационального народа России
- д). реализация миграционной политики.

В настоящее время понятие этнологической экспертизы применяется только в отраслевом законодательстве, касающемся коренных малочисленных народов Российской Федерации, поэтому у законодателей и части экспертов бытует мнение о необходимости «узкого» применения этнологической экспертизы, а именно – для целей поддержки коренных малочисленных народов. Однако этнологическая экспертиза, как важный инструмент государственной национальной политики, по своим потенциальным возможностям и на основе имеющихся научных разработок должна быть положена в основу механизма учета этнокультурных потребностей и интересов всех граждан Российской Федерации. Это диктует необходимость выхода за рамки отраслевого законодательства, перевода этнологической экспертизы в разряд мер государственного регулирования в защиту интересов любых категорий граждан.

Имеющаяся на сегодняшний день практика применения этнологической экспертизы действует в узком диапазоне. Она как правило, не касается этнокультурных, языковых и иных гуманитарных вопросов, не касается этнокультурного наследия, не касается проблем межнациональных отношений, а сводится к выявлению проблем традиционного природопользования. Как правило, в результате таких экспертиз стремятся узнать, в какой мере может быть затронуто хозяйство жителей Севера, если будет запущен тот или иной проект добычи/транспортировки полезных ископаемых или будут регламентированы охота и рыболовство. Однако выявляемые при этом экологические, санитарно-эпидемиологические и хозяйственные проблемы – это прерогатива экологической экспертизы (и др. видов экспертиз), и не следует одной экспертизой подменять другую. Зачастую потребность в этнологической экспертизе возникает там, где ненадлежащим образом исполнена экологическая экспертиза.

При решении вопросов, связанных с внедрением экономических проектов в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, требуется не одна экспертиза под названием «этнологическая», а различные экспертизы, соответствующие конкретной ситуации, либо комплекс таких экспертиз – экологической, санитарно-эпидемиологической, этнологической и иных. Положение о проведении комплекса (комплексных) экспертиз может быть предметом дальнейшего развития отраслевого законодательства о коренных малочисленных народах. Например, в целях повышения эффективности мероприятий по защите традиционного образа жизни и исконной среды коренных малочисленных народов и улучшения координации действий в этом направлении, может быть разработано нормативное положение о проведении комплексных экспертиз промышленных проектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Именно на основании комплекса экспертиз, а не одной какой-то экспертизы, возможны обоснованные заключения о размерах экономического и иного ущерба, необходимости и объемах соответствующих компенсаций и иных форм возмещения. Выводы только одной из экспертиз, включая этнологическую экспертизу, не могут автоматически рассматриваться как достаточные для принятия решений о компенсациях и возмещении.

Объектом этнологической экспертизы не является «народ», «этнос», какое-либо этническое сообщество или часть населения. Таковые являются объектом научных академических исследований, но не экспертизы. Однако этнологическая экспертиза, наряду со свои-

ми процедурами, может использовать (и использует) материалы научных исследований. Поскольку этнологическая экспертиза оценивает возможные и фактические социально-культурные последствия внедряемых проектов и решений, объектами ее анализа являются именно эти проекты и решения, а в конечном итоге – проектная документация, технико-экономическое обоснование, планы реализации, заключения надзорных инстанций, материалы специальных исследований, заявления общественных организаций и граждан и проч. Проще говоря, объект этнологической экспертизы представляет собой совокупность документов, подлежащих анализу.

Цели, задачи, проблемы, вопросы, поставленные для анализа проектной документации составляют предмет этнологической экспертизы. Общая цель этнологической экспертизы – заблаговременное выявление рисков социально-культурного характера в результате внедряемого проекта/решения. Общей задачей этнологической экспертизы является выявление соответствия внедряемого проекта/решения определенным требованиям и показателям или согласованным (а в их отсутствии, научно обоснованным) требованиям и показателям. Применяемые процедуры этнологической экспертизы определяют меру отклонения последствий проекта от допустимых значений установленных показателей. Здесь «последствия» понимаются не как философская категория (такие как последствия для «этноса», «судеб народа и его культуры»), а как значение конкретных показателей и индикаторов, описывающих этнокультурную ситуацию. Например, экспертное заключение может звучать так: в результате внедрения проекта X, предусматривающего переселение граждан, численность носителей национального языка в таком-то населенном пункте сократится до уровня Y, который способен привести к исчезновению этого языка.

В гуманитарной и этнокультурной сфере нормы и предельно допустимые последствия могут быть установлены не с помощью сугубо технических показателей, а на основе консенсуса – прежде всего, в виде правовых нормативов, которые еще предстоит разработать по конкретным направлениям или видам этнологической экспертизы (см. далее). Частично нормативы и подходы к их разработке уже реализованы в рамках проектно-программного регулирования в виде целевых индикаторов и показателей государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики" (утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. N1532) и др. Также к категории показателей, которыми уже руководствуется этнологическая экспертиза, следует отнести российскую практику нормативного утверждения реестров и перечней, например, «Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» (утверждены Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 года N631-р с последующими изменениями). Эти универсальные нормативные показатели предназначены для общих мер защиты этнокультурных интересов граждан. Например, может быть проведена экспертиза внедряемого проекта/решения на предмет того, будут ли, и в какой мере, затронуты места традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, перечисленные в правительственном перечне.

Наряду с общими и универсальными, нормативные показатели могут быть региональными и местными, формируемыми в пределах определенных компетенций. Также показатели могут быть сформированы посредством государственных и общественных слушаний и различного рода частных соглашений (например, при наличии соглашения между родовой общиной коренных малочисленных народов и промышленниками этнологическая экспертиза способна выявить, в какой мере данное соглашение может оказаться нарушенным в результате внедрения промышленного проекта).

В зависимости от цели, предмета анализа, этнологическая экспертиза различается по видам. Вопросы сохранения языков, этнокультурного наследия, этнокультурного развития, а также вопросы межнациональных отношений (анализ рисков возникновения общественных конфликтов на этнической и религиозной почве) – требуют разных видов этно-

логической экспертизы. Далеко не в каждом случае требуется этнологическая экспертиза во всех ее видах. Это необходимо учитывать при разработке правовых норм, регламентирующих обязательность проведения, сферу применения и регулятивную роль этнологической экспертизы.

При расплывчатом правовом определении существует ошибочное представление о этнологической экспертизе, как о «экспертных оценках», как о «экспертном мнении», основанном сугубо на личном опыте экспертов. Такое понимание возникает при вольной трактовке процедур этнологической экспертизы, приравнивание их к исследованиям, выполняемым научными коллективами по своему усмотрению и от того часто несопоставимых и малодоказательных.

Имеющееся определение в законе о гарантиях прав коренных малочисленных народов необходимо скорректировать. В законе дано следующее определение: «этнологическая экспертиза - научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса».

В действительности этнологическая экспертиза по своей сути намного уже, это прежде всего, оценка, а не исследование. Исследование в гуманитарной науке осуществляется по более свободным принципам и, как правило, не содержит однозначные выводы, тогда как оценка, лежащая в основе экспертизы, осуществляется по четким критериям, нормам и правилам. Доказательность крайне важна для экспертизы, поскольку служит основанием для принятия решений, в т.ч. судебных решений. Экспертиза может включать, а может и не включать исследовательские процедуры. Например, показатели сокращения или роста численности местных жителей благодаря внедрению проекта могут быть выявлены по данным государственного учета, и для этого не требуется специальных исследований.

Изучение влияния каких-либо факторов на «развитие этноса», как значится в законе, является крупной и долговременной задачей фундаментальной науки, а не экспертизы. Тем более, что в современном научном знании далеко не всеми признается понятие «этнос», нет согласия между учеными о территориальных, культурных и иных «границах» между этническими сообществами. «Этносы», «этнические группы» и тому подобные термины являются условными академическими понятиями. В реальной жизни люди проживают не «этнотами» и «этническими сообществами», а семьями, соседскими группами (общинами и проч.), улицами, кварталами, сельскими, городскими поселениями, часто это поселения смешанного состава – по языку, культуре, национальности. Поэтому при проведении этнологической экспертизы учитываются нужды фактического населения.

Для понимания сути этнологической экспертизы и поиска наиболее адекватных определений необходимо иметь четкое представление, для чего она нужна. Сама по себе этнологическая экспертиза не может решить все этнокультурные проблемы, она лишь один из инструментов государственной национальной политики. Поэтому на этнологическую экспертизу не следует возлагать ответственность за «судьбу народа», даже, если народ крайне малочисленный. Назначение экспертизы – предоставить информацию о возможных последствиях в этнокультурной сфере, если будет реализован тот или иной проект. А «судьба народа», его «развитие» зависит от принимаемых решений, от активности самих граждан и множества других условий и факторов. Невозможно ожидать от экспертизы, что это будет масштабное «исследование» и исчерпывающие ответы на вопрос, как влияет изменяющаяся среда и общественная ситуация на «этнос». Более того, в цитируемом законодательном определении на экспертизу возлагается ответственность даже за «развитие этноса». Решение подобных задач непосильно для экспертизы; оно нереализуемо и в правовом отношении.

Назначение этнологической экспертизы заключается в том, чтобы выяснить, насколько конкретное решение или проект соответствует определенным требованиям, при которых граждане могут удовлетворять свои этнокультурные запросы. Эти требования устанавливаются в качестве нормативных критериев или могут быть ожидаемыми / очевидными. Например, является очевидным, что завоз иноязычных трудовых мигрантов являет-

ся рискованным мероприятием, если среди местного населения наблюдается высокий уровень безработицы. В этом случае вероятность конфликта на этнической почве резко возрастает. Однако задача экспертизы заключается не в том, чтобы определить вероятность этого конфликта (вероятность зависит от многих причин, а не только от притока мигрантов), но в том, чтобы обеспечить надежной информацией о нежелательном или даже опасном возрастании напряженности на рынке труда, отягощенной языковыми и культурными различиями занятого и незанятого населения. Используя конкретные, нормативно предусмотренные показатели, этнологическая экспертиза выявляет, в какой степени проявятся последствия. Аналогичным образом действуют другие экспертизы. Например, санитарно-эпидемиологическая экспертиза выявляет превышение допустимого количества веществ в воде, почве или воздухе. Однако, чтобы ответить на вопрос, как именно изменившаяся санитарно-эпидемиологическая обстановка скажется на населении, требуется нечто большее, чем экспертиза – нужны специальные исследования, которые учтут возможности использования привозной или специально очищенной воды, будут учтены маятниковые миграции местных жителей, их покупательная способность и прочее. В данном случае санитарно-эпидемиологическая экспертиза является источником информации об исходных рисках.

Определение этнологической экспертизы должно исходить из понимания ее назначения и правовых условий реализации, т.е. как средства оценки принимаемых решений для заблаговременного выявления социально-культурных рисков на основании установленных нормативов. Предлагаем определение для научных целей: этнологическая экспертиза – оценка социально-культурных последствий намечаемой или внедряемой хозяйственной и иной деятельности. В правовых документах «оценка» могла бы быть конкретизирована как система принципов, требований, критериев, показателей и индикаторов.

Логическая схема законопроекта о нормативном регулировании этнологической экспертизы представляется следующей:

- Создается реестр объектов этнокультурного (этнографического) наследия Российской Федерации. При внесении объекта в реестр, указываются параметры объекта, требования его сохранности, виды экономической деятельности², подлежащие этнологической экспертизе в целях контроля сохранности данного объекта.

- Экспертизе подлежат проекты хозяйственной и иной деятельности, которые могут частично или полностью разрушить, сократить или переместить объект этнокультурного (этнографического) наследия. Объект экспертизы – проектная документация, в т.ч. проекты нормативных правовых актов.

- Проект подлежит обязательной этнологической экспертизе в случае, если реализуется на территории и с применением видов экономической деятельности, которые указаны в реестре для конкретных объектов этнокультурного (этнографического) наследия.

- Ответственность: без заключения этнологической экспертизы проект, подлежащий этнологической экспертизе, не может быть принят к рассмотрению и внедрению

- Процедура этнологической экспертизы заключается в проверке, отвечают ли сведения из заявленной проектной документации требованиям сохранности объекта этнокультурного наследия, указанным в реестре. В простых случаях экспертизу могут осуществлять сотрудники исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. В самых простых случаях, или как предварительный этап, процедура экспертизы может быть автоматизирована и реализована для предпринимателей на интернет-портале госуслуг.

- Результаты этнологической экспертизы имеют уведомительный характер, однако является обязательным: опубликование результатов этнологической экспертизы в официальных средствах массовой информации до принятия решения о внедрении или отклонении заявленного проекта хозяйственной и иной деятельности, в отношении которого проведена данная экспертиза; приобщение результатов этнологической экспертизы к документам,

² Согласно действующему Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД).

на основании которых уполномоченный орган выносит решение о внедрении или отклонении заявленного проекта хозяйственной и иной деятельности, в отношении которого проведена данная экспертиза.

Соответственно правовое определение могло бы быть следующим: этнологическая экспертиза – процедура выявления соответствия намечаемой или внедряемой хозяйственной и иной деятельности требованиям сохранности объектов этнокультурного (этнографического) наследия. Объекты этнокультурного (этнографического) наследия – закрепляемое государственным реестром материальное (за исключением объектов культурного наследия, в отношении которых осуществляются специальные меры государственной охраны) и нематериальное культурное наследие народов Российской Федерации. Единый государственный реестр объектов этнокультурного (этнографического) наследия – форма государственного учета объектов этнокультурного (этнографического) наследия, включающего требования сохранности этих объектов.

Создаваемый реестр не должен включать объекты, уже находящиеся под государственной охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в соответствии с Федеральным Законом от 25.06.02 №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Следует также учесть, что часть объектов этнокультурного (этнографического) наследия не являются памятниками или предметами материальной культуры, они не могут быть причислены к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) и не подпадают под действие упомянутого Федерального Закона №73-ФЗ.

В отличие от памятников, для объектов этнокультурного (этнографического) наследия не будет предусматриваться режим государственной охраны. Инструментом сохранения/защиты таких объектов будут меры контроля хозяйственного и иного воздействия, применяемые на основании выводов этнологической экспертизы о намечаемой и реализуемой хозяйственной и иной деятельности.

Целесообразно работу над правовым оформлением этнологической экспертизы спланировать в несколько этапов. Первый этап – правовое оформление и получение опыта правоприменительной практики этнологической экспертизы в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. При этом определить типы объектов, для каких этнологическая экспертиза носит обязательный характер и для каких – рекомендательный характер. Второй этап – правовое оформление и получение опыта правоприменительной практики этнологической экспертизы рекомендательного характера для всей территории Российской Федерации. Третий этап – правовое оформление перечня объектов, для сохранения которых применение этнологической экспертизы является обязательным на всей территории Российской Федерации.

На современном этапе развития российского законодательства самостоятельный закон об этнологической экспертизе вряд ли возможен – до его появления требуется принятие других законодательных документов. Следует учесть, что в экологическом законодательстве закон об экологической экспертизе исходит из закона об охране окружающей природной среды. Аналогично таковым могло бы быть принятие федерального закона об основах государственной национальной политики, в котором содержались бы положения об этнологической экспертизе.

Однако, пока федерального закона об основах государственной национальной политики или аналогичного правового акта не существует. Поэтому проведение этнологической экспертизы может быть реализовано через систему отраслевых методических рекомендаций, а еще лучше – посредством правительственных правовых документов.

Разумным шагом было бы разработать проект постановления или решения Правительства РФ о перечне (или реестре) объектов, подлежащих этнологической экспертизе в условиях хозяйственного, управленческого и иного воздействия. Документ логично продолжит действующую практику, а именно утвержденные правительством РФ Единый пе-

речень КМН РФ, перечень КМНС РФ, перечень мест традиционного проживания КМН РФ, перечень видов традиционной хозяйственной деятельности. Это по сути и есть действующий, но пока не полный список объектов и критериев этнологической экспертизы. К тому же имеющиеся перечни ориентированы исключительно на коренные малочисленные народы. Список нужно расширить за счет введения реестра объектов этнокультурного (этнографического) наследия, включающего объекты материальной и духовной культуры, которые представляют собой общественную ценность с точки зрения региональной истории и культуры, составляют основу общности и самобытности российских регионов.

Реестр может быть создан по представлению соответствующих документов от субъектов Российской Федерации, общественных организаций, граждан. Решение о внесении нового объекта в реестр должен выносить уполномоченный орган государственной власти при соблюдении стандартных требований. Например, в требованиях может специально указываться, что объект вносится в единый государственный реестр, если не подлежит государственной охране как объект культурного наследия (памятник истории и культуры); если имеется научное обоснование выявления данного объекта, его основных свойств, местоположения или территории бытования; если объект не является причиной продолжающихся конфликтов на национальной или религиозной почве; если есть общественный запрос на сохранение и бережное обращение (это могут быть материалы общественных слушаний, обращение общественной организации в органы государственной власти и местного самоуправления, обращение общественной палаты любого уровня, материалы опроса общественного мнения). Очевидно, что должно быть официальное представление субъекта Российской Федерации на внесение рассматриваемого объекта в единый государственный реестр и предлагаемые меры по его защите (предложение по контролю хозяйственной и иной деятельности, затрагивающей объект). Важно также иметь отзыв Российской академии наук о целесообразности внесения в реестр указанных сведений. Соответствующий пакет методических рекомендаций по формированию реестра государственные органы должны разрабатывать при сотрудничестве с научными организациями.

* * *

Приводим оценку потребности в этнологической экспертизе в практике государственного управления на примере обсуждения проблемы с экспертами в Пермском крае. В случаях прямой речи кавычки опущены.

По мнению одного из опрошенных экспертов, до внедрения практики этнологической экспертизы необходимо научно и законодательно прояснить, что вкладывается в понятие «этнологическая экспертиза». Не является ли нововведение еще одним основанием для лоббирования узких интересов, особенно в национально-территориальных образованиях? Не говоря уже о том, что должен обсуждаться вопрос о неизбежном появлении новых бюрократических структур. Следует также учесть, что в «Основах законодательства о культуре РФ» фактически обозначается необходимость системного осуществления культурологической экспертизы при принятии управленческих решений. Может быть, правильное вести речь об интегральной социально-культурной экспертизе, включающей различные виды экспертного анализа (это, кстати, и решает проблему комплексного подхода с учетом данных различных областей практики).

Законов в России и так очень много. Результат может быть прямо противоположным ожидаемому. Здесь нужно четко понимать, где можно, а где нельзя применять экспертизу, это надо смотреть отдельно, потому что межнациональная сфера – очень тонкая материя и повредить в ней что-то очень просто, а наладить потом очень трудно. Не следует выступать против самой идеи, но нужно подумать, как сделать это с наименьшими бюрократическими последствиями. Можно привести несколько примеров. В 1980-е гг. в фольклорных экспедициях по Пермскому региону, которые имели этнографическую составляющую, выявилось, что есть районы, где хорошо сохранялся фольклор, традиционная культура. Можно было и тексты записать и «этнографию собрать». А были районы, в которых все очень быстро исчезало. В тех местах, где строились промышленные объекты, или ра-

ботали леспромхозы, занятые уничтожением леса (понятно, что без этого не обойтись), ситуация была хуже. Взять вот деревни Чайковского района – Фоки, Крюково, Альняш, там очень хорошая была традиция. А чем ближе к городу, тем было хуже с этой традицией. В 1960-е гг. очень богатый фольклор был в Чердынском и Красновишерском районах. А уже в конце 1970-х традиция почти исчезла. Причиной были – деятельность леспромхозов и наличие мест заключения. Ситуация в деревнях менялась буквально за несколько лет.

Между тем, в Пермском крае еще есть места, которые нуждаются в охране и создании инструментов этнографической экспертизы. Это, конечно, Коми-Пермяцкий округ. Вообще традиция сохраняется лучше в инокультурном и поликультурном окружении. Также юг Пермского края, где проживают русские, башкиры, удмурты, то есть смешанное население. У них происходит какая-то консервация. Коми-пермяки могут исполнять произведения русского фольклора, которые у русских уже утрачены. Причем исполняют их в таком виде, в каком они звучали еще в 19 веке. Вообще, это очень важная задача для региона – составить этнографическую карту Пермского края, выявить, где сохранились какие диалекты, какие особенности. Тут нужны данные и этнографов, и фольклористов. Причем могут быть получены разные результаты. Например, что касается коми-язьвинцев. С точки зрения филологов, до сих пор ведется дискуссия о статусе их языка, как отдельного коми языка или наречия коми-пермяцкого языка.

Нужно понимать, что промышленное освоение – это всегда рабочие места, рост доходов. Рост доходов – это отток населения в город. Это тоже нужно понимать. Все это приводит к исчезновению национальных культур. В какой-то мере, это процесс неизбежный. Но любой процесс будет вызывать противодействие разных групп населения. Могут появиться демагоги, которые скажут, что, мол, вашу культуру уничтожают. Но если территория будет зарабатывать, значит, появятся средства на сохранение культуры, строительство музеев, введение образовательных программ. Тут надо тоже поразмышлять. Потому что все эти вещи очень тонкие. Тут нужно все понимать и обдумывать. Даже проект создания национальной русской школы, может привести к негативным последствиям.

Если в результате рекомендаций этнографов будет принято решение о закрытии того или иного производства, это может привести к тому, что местное население выступит с протестом из-за потери рабочих мест. Хуже всего был бы вариант запрета чего-то. В этой ситуации обязательно нужно людям указывать на какие-то другие варианты для жизни. Нужны комплексные решения проблем, с учетом будущего и интересов проживающего здесь населения. Запрещать не нужно, нужно ограничивать, а с другой стороны, разрабатывать программу контрмер. Исчезновение и трансформацию культур прекратить нельзя. Можно что-то притормозить, заморозить. Но полностью развитие ситуации остановить нельзя. Все же защитные действия какие-то все равно можно предпринять. Что-то сохранить, что-то записать. Это очень сложный и многоаспектный вопрос.

Если, к примеру, будет создана особая этнографическая зона, органы власти должны принимать какие-то дополнительные меры для ее сохранения. Должно быть и дополнительное финансирование, нужны специальные люди, которые будут этим заниматься. Это тоже своего рода рабочие места. Наверняка надо вносить в этом случае изменения в местные программы образования.

Перед началом работы над законопроектом об этнографической экспертизе нужно понять, что вообще есть в Пермском регионе, насколько необходима здесь такого рода работа. С другой стороны, нужно понять, где можно без закона обойтись. Ведь дополнительные законы могут только мешать. Например, для развития туризма не нужно никаких отдельных законов. Построить дороги, гостиницы и сами собой появятся энтузиасты, которые будут возить туда экскурсии. Для развития народных промыслов тоже ничего не нужно делать. Просто не мешать людям, чтоб они делали то, что они умеют и реализовывали это сами. Помогать, там где помощь нужна. Где помогать не нужно, не нужно ничего запрещать, все само выстроится.

Опыт Пермского края должен быть изучен. Тут многонациональный регион, и здесь никогда не было каких-то серьезных этнических волнений. То есть не мешать тому, что само по себе существует. С другой стороны, проанализировать сложные ситуации, у кого где какие обиды накопились, в межнациональных отношениях (они быстро накапливаются). Понять проблемные точки, которые нуждаются в развязывании. Что-то разрешится само, а где-то нужны законодательные усилия. Закон должен быть не запретительного характера, а стимулирующего. Нужно не запрещать, а предлагать.

Сама идея законодательного введения процедуры этнологической экспертизы не кажется неправильной. Действительно, этнографическая составляющая является неотъемлемой частью культурного ландшафта. Очень часто традиция, созданная людьми в какой-либо местности, является уникальной, ее ценность для науки, для исторического наследия бывает даже важнее, чем археологические артефакты. Между тем, промышленное освоение территорий, особенно на Севере, разрушает этот уникальный ландшафт, а сохранению при этом подлежат только археологические артефакты.

Эта проблема очень актуальна в районах компактного проживания коренных малочисленных народов, ведь они обитают, как правило, в местах нефтедобычи.

При принятии решения, тем не менее, надо учитывать, что любое законодательство, это дополнительная бюрократизация, которая итак в нашей стране чрезмерна. И любая попытка ввести дополнительный контроль или экспертизу чего-то скорее всего изначально наткнется на протест, независимо от своего содержания. Это должен быть очень взвешенный шаг.

Если мы ставим себе на государственном уровне цель сохранить и создать условия для развития традиционных культур и уникального этнографического ландшафта, любое решение в сфере экономики, демографии или в сфере миграции даже на уровне Пермского края, может привести к нарушению его естественного функционирования.

Для Пермского края, как и для многих регионов нашей страны, вопросы экологии и природопользования всегда связаны с экономическим развитием. Хозяйственное и экономическое освоение новых территорий всегда сопровождается изменением ландшафта. Для Пермского края, надо сказать, идея сохранения уникального этнографического ландшафта очень актуальна ввиду того, что наиболее интенсивное освоение территорий происходит именно в местах компактного проживания уникальных этнографических групп и этнических сообществ – коми-пермяков (Коми-Пермяцкий округ), бардымских татар и башкир, буйских удмуртов (Чернушинский и Куединский районы). Первые теряют свой традиционный уклад из-за лесозаготовительной отрасли на севере Пермского края, вторые проживают на юге, где ведется активная нефтедобыча. Но при принятии решений по ограничению процессов промышленного освоения территорий надо помнить, что это может вызывать протесты местного населения, ведь для них это рабочие места. Если закрывать перспективы для промышленного освоения территории во имя сохранения этнографического ландшафта, необходимо создавать альтернативные условия для сохранения культур через занятость. Например, если мы запретим промышленно осваивать ту или иную территорию, мы должны создавать там особые зоны с рабочими местами. Чтоб носители уникальных культур понимали их ценность, и свою ценность как носители культуры.

Как ни странно, в социальной сфере экспертиза может быть даже меньше нужна, чем в сфере экономики. В культурной и социальной сфере этнологическая экспертиза призвана не допустить конфликтных ситуаций при проведении культурно-массовых мероприятий в условиях политэтнических регионов. Но как правило на уровне подготовки мероприятия эти вопросы решаются в рабочем порядке. Но консультации экспертов, безусловно, важны, чтобы проводимая в сфере культуры политика не стала причиной возникновения ненависти на национальной почве и нарушения норм этноэтикета.

В сфере государственно-религиозных и государственно-общественных отношений этнологическая экспертиза, безусловно, представляется актуальной, поскольку национальные культуры и жизнь этнических сообществ напрямую связаны с религией. Люди, кото-

рые придают большое значение своей культуре и языку, своей национальной принадлежности, как правило, недалеко и от религиозных убеждений, характерных для своего народа. Безусловно, на первом месте в вопросах государственно-конфессиональных отношений, должны находиться эксперты религиоведы, но для полноты картины и оценки рисков, нужно учитывать и этнический компонент. Вероятны ситуации, когда этнический фактор может сыграть решающую роль именно в решении религиозных проблем. Так, приверженцы одной религии, принадлежащие к разным национальностям, могут вступить в конфликт по формальным религиозным вопросам. И разрешение этой конфликтной ситуации будет возможно не при помощи разрешения данной сложной религиозной ситуации, а только с учетом этнических особенностей сторон конфликта.

Экспертиза наверняка применима в сфере административно-территориального деления, ведь любое решение по таким вопросам всегда находит сторонников и противников и привязано к ресурсам и правам на пользование ими. Очень часто «этнический» фактор здесь играет роль одного из аргументов в принятии или непринятии решений. В этой связи этнологическая экспертиза может оказать помощь именно в снятии «этнологических» претензий сторон.

* * *

Далее приводим пример предложений нормативного закрепления процедуры этнологической экспертизы при приеме мигрантов в Москве и Московской области.

1. Экспертиза воздействия миграционной ситуации (проекта) на социально-экономическую среду, социальную инфраструктуру и региональный рынок труда

В последние годы увеличивается число москвичей, опасющихся потерять работу; со стороны местного населения высказывается недовольство тем, что мигранты занимают рабочие места, которые могли бы занимать местные жители, в первую очередь люди предпенсионного и пенсионного возраста. Москвичи пользуются, нередко вынужденно, услугами мигрантов в таких широко распространенных отраслях, как общепит, торговля, общественный транспорт, при этом имеются претензии к качеству таких услуг. Все это вызывает общественное напряжение в столичном регионе, причем у части местных жителей недовольство может проявляться в крайних формах в виде резких высказываниях, ссорах и спонтанных бытовых конфликтах. В этой связи необходима этнологическая экспертиза рынка труда и сферы услуг, что может быть реализовано в виде:

- принятия нормативного акта города Москвы об этнологической экспертизе использования труда иностранных мигрантов в отдельных видах экономической деятельности, в котором определены условия, методы и последствия экспертизы, а также регламентируется деятельность в рамках экспертизы, предусматривающая участие ученых, экспертов и представителей гражданского общества. Объектом экспертизы должны стать как федеральные нормативные акты, так и законодательство города Москвы в отношении трудовых мигрантов, например, постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. N 1365 г. "Об установлении на 2019 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности". В некоторых сферах экономической деятельности на 2019 г. данным постановлением снижена доля иностранных работников общей численности работников, в том числе и в строительстве. Однако, согласно постановлению, это не распространяется на Москву, в то время как именно в столице использование дешевой иностранной силы в строительстве превышает 80%, достигая иногда стопроцентной отметки.

Участие такого большого числа инокультурных мигрантов в строительстве многоквартирных домов и других крупных объектов, будет заметно для местного населения в прилегающих к стройке районах. Мигранты будут работать, жить и пользоваться социальной инфраструктурой на данной территории, что может вызвать дискомфорт и недо-

вольство коренных жителей. С учетом того, что в столице очень большие объемы строительства, очевидно, что для столицы необходимо снижение квот на иностранных трудовых мигрантов в строительстве.

То же самое необходимо и в таких отраслях трудовой деятельности, как общественный транспорт, ЖКХ, общепит.

Результатом этнологической экспертизы нормативных актов об использовании иностранных трудовых мигрантов должно стать заключение о возможных негативных последствиях завышенных квот и рекомендации по оптимальному объему труда иностранцев.

- Работодатель при оформлении мигранта на работу обязан получить разрешение службы занятости населения. Это заключение, подтверждающее оправданность трудоустройства иностранца. Обратиться в службу занятости за разрешением на привлечение иностранного гражданина на работу работодатель может только после безуспешного поиска подходящих кандидатур среди коренных российских жителей.. В этой связи полезна была бы этнологическая экспертиза писем от работодателей, которые организации должны предоставлять в службу занятости, с обоснованиями необходимости привлечения иностранных работников с указанием причины, по которой работодатель хочет привлекать на свою работу иностранных граждан, и сведениями о проделанной работе в поиске российских специалистов (работников) на должности, которые согласно заявлению работодатель хочет заместить иностранными гражданами.

- внесения дополнений в действующее постановление Правительства РФ от 16.02.2008 N 87 (ред. от 17.09.2018) "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию". Согласно постановлению, проектная документация на объекты капитального строительства производственного и непромышленного назначения должна содержать данные о численности работников и их профессионально-квалификационном составе. Сюда следует включить требование предоставлять данные о долевом участии иностранных работников.

- внесения дополнений в действующие «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 25.12.2018) и Закон города Москвы N 28 от 25 июня 2008 года «Градостроительный кодекс города Москвы» (ред. Законов города Москвы от 08.06.2011 N 27, от 06.07.2011 N 32).

Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает организацию и проведение государственной и негосударственной экспертизы, в первую очередь экологической, проектной документации целого ряда объектов (в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, объектов обороны и безопасности, иных объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, автомобильных дорог федерального значения, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения (в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия федерального значения затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта) и др.). Целесообразно будет расширить рамки этой экспертизы путем включения в нее этнологической экспертизы, а также включить в список территорий, на которых строительство объектов подлежит обязательной экспертизе, территории (субъекты РФ) со значительным риском негативного влияния миграционных процессов на социальную среду.

Согласно Градостроительному кодексу города Москвы, обязательная экспертиза проектной документации проводится в случаях и в порядке, установленным федеральным законодательством (т.е. Градостроительным кодексом РФ).

Для крупных строительных проектов Градостроительный кодекс Москвы предусматривает требование в составе проектной документации проектные решения и мероприятия, обеспечивающие на окружающих территориях благоприятное состояние среды жизнедея-

тельности в подготовительный период строительства, в основной период строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, в период выполнения работ по благоустройству территории после завершения строительства, в том числе обеспечивающие безопасность населения. Предлагается принять новый нормативный акт города Москвы о проведении этнологической экспертизы по выполнению требований по сохранению благоприятного состояния среды жизнедеятельности в этнокультурном аспекте при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства (после внесения требования предоставлять данные о долевом участии иностранных работников в постановление Правительства РФ "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию"). Объектом этнологической экспертизы должна стать проектная документация. Результатом экспертизы будет являться заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации требованиям нового нормативного акта.

- проведения этнологической экспертизы по судебным запросам на основании исков о ненадлежащем качестве услуг транспортных компаний по общественным перевозкам, где трудится большое число мигрантов.

- проведение этнологической экспертизы в случае создания новых транспортных компаний. Объект экспертизы – бизнес план транспортной компании. Результат – положительное или отрицательное заключение о соотношении иностранных и российских работников в штате создаваемой компании.

- проведения этнологической экспертизы по судебным запросам на основании исков о ненадлежащем качестве услуг в кафе, ресторанах и других учреждениях общепита, в которых трудится большое число мигрантов.

2. Экспертиза воздействия миграционной ситуации (проекта) на социально-культурную среду населения региона

В последнее время основной претензией местного населения к мигрантам является неуважение последних к местным нормам поведения, традициям и культуре, что провоцирует негативное отношение к приезжим и, как следствие, дискомфорт у местного населения.

Для иноэтничных и инокультурных жителей региона существует проблема использования родного языка в иноязычной среде. А для местных – чувство дискомфорта, когда в их окружении звучит речь на нерусском языке. Более трети местных жителей сталкиваются с проблемами из-за того, что мигранты плохо знают русский язык.

Для москвичей характерно настороженное и негативное отношение к представителям ислама.

На интеграцию мигрантов настроено менее половины москвичей, почти столько же относятся к идее интеграции отрицательно, некоторые предпочитают вариант полной ассимиляции приезжих.

Следует проводить этнологическую экспертизу по перечисленным позициям: право на соблюдение культурных норм и традиций не в ущерб другим; языковая среда – возможности использования родного языка; религиозная среда; возможности и механизмы интеграции. Это может быть реализовано в виде:

- внесения дополнений в «Градостроительный кодекс Российской Федерации» Согласно пункту 6 Статьи 52 Градостроительного кодекса РФ застройщик обязан обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, выполнение требований безопасности труда, сохранности объектов культурного наследия. Этот список следует дополнить обязательством застройщика обеспечивать сохранность социально-культурной среды.

- проведение этнологической экспертизы нормативных актов города Москвы в области государственной национальной политики. Объекты экспертизы – региональная стратегия государственной национальной политики, план мероприятий по реализации государ-

ственной национальной политики. Результат экспертизы – положительное или отрицательное заключение о предусмотренных мерах и мероприятиях по обеспечению этнокультурных прав и интересов граждан.

- проведение этнологической экспертизы на основании результатов общественных слушаний по вопросам создания этнических кафе, ресторанов и других учреждений общепита; религиозных объектов.

- проведение этнологической экспертизы внеурочной деятельности в школах в области этнокультурного образования. Объект экспертизы - рабочие программы внеурочной деятельности. Результат экспертизы – заключение о соответствии программ этнокультурным запросам учащихся и их родителей.

В настоящее время в Москве нормативное обеспечение, а также совещательные и иные мероприятия для данной сферы регулирования отсутствуют.

3. Экспертиза воздействия СМИ и иных информационных источников (проектов) на общественное мнение в сфере миграционных, межэтнических и религиозных отношений; воздействия миграционной ситуации на социальную безопасность и сферу межэтнического взаимодействия.

Большинство москвичей не воспринимают свой регион и страну в целом как многокультурную и поликонфессиональную. Немаловажным является факт, что для некоторых москвичей неуважение мигрантов к местным традициям означает то, что они придерживаются своих традиций. СМИ продолжают формировать негативный образ мигранта, что отражается на общественном сознании.

Вследствие перечисленных выше факторов, а также факта, что москвичи, говоря об отрицательном влиянии мигрантов на социальную ситуацию, называют в первую очередь угрозу своей безопасности, следует оценивать психологическое самочувствие этнического большинства региона.

Несмотря на то, что этническая и языковая ситуация с точки зрения подавляющего большинства москвичей (являющихся русскими) комфортная, в последние годы наблюдается тенденция к увеличению числа москвичей (русских и др.), сталкивающихся с негативным к себе отношением со стороны мигрантов, в первую очередь из-за национальности. В то же время увеличивается число иноэтничных и инокультурных жителей столицы, также испытывающих дискриминацию по национальному, языковому и религиозному признаку. Наблюдается тенденция к усилению недовольства местного населения мигрантами, которые соотносятся с определенными национальностями, и незначительному росту конфликтного потенциала.

В этой связи необходима этнологическая экспертиза влияния СМИ на формирование образа региона и страны в этнокультурном аспекте и положительного образа мигранта, а также следует проводить этнологическую экспертизу в области нарушения прав граждан по национальному, языковому и религиозному признаку, а также протестных настроений местного населения (этнического большинства). Это может быть реализовано в виде:

- этнологическая экспертиза медийного контента. Объекты экспертизы - бизнес-планы телепроектов, телевизионных каналов, телевизионного вещания. Результат экспертизы – заключение о достаточности/недостаточности материалов по формированию образа многокультурного региона, страны, положительного образа мигранта; о наличии/отсутствии материалов с признаками проявления ксенофобии, дискриминации по национальному, языковому и религиозному признаку.

- этнологическая экспертиза по судебным запросам телевизионных передач, статей в печатных и электронных изданиях на предмет формирования негативных общественных стереотипов в миграционных отношениях

- проведение этнологической экспертизы рабочих программ внеурочной деятельности в школах на предмет признаков национализма и мигрантофобии.

В настоящее время нормативное обеспечение, а также совещательные и иные мероприятия для данной сферы регулирования отсутствуют.