

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПРОЕКТЫ

Права собственности в экстралегальной добыче природных ресурсов: инфорсмент* и социальные нормы (исследование случаев в России, Кыргызстане, Таджикистане и Монголии)

Исследовательский проект реализуется в рамках образовательно-исследовательского проекта ReSET «Living outside the Law: Institutional Approaches for Studying in the Comparative Perspective» 2009–2011 («Жизнь вне закона: институциональные подходы к сравнительным исследованиям»), руководитель проекта — А. Н. Олейник. Проект осуществляется при поддержке Института «Открытое общество» (Фонд Сороса).

Сроки реализации проекта: 2009–2011 годы.

Исследовательская группа: Н. Рыжова (лидер группы; к. э. н., Амурский государственный университет, Россия), Ш. Аброров (аспирант, Таджикский национальный университет, Таджикистан), А. Дооранов (к. э. н., Кыргызский национальный университет, Кыргызстан); Е. Ли (к. э. н., Институт экономических исследований ДВО РАН, Дальневосточная академия государственной службы, Россия); О. Шагдарсурен (MSc, Университет Ридинга, Великобритания; Национальный университет Монголии, Монголия).

Академический консультант: Франциско Туми (проф., Университет Техаса, США; Университет Росарио, Колумбия).

Основная идея проекта

Проблемы развития неформальной экономики нередко изучаются в странах с переходной экономикой, таких как Россия, Кыргызстан, Таджикистан и Монголия (хотя очень редко — в рамках сравнительного анализа). Наиболее простым объяснением распространённости в этих странах неформальной активности является нарушение привычных общественных норм, связанное с переходными процессами, и трудная приживаемость импортированных правил игры (институтов).

Для изучаемых в проекте добывающих отраслей промышленности причины развития экстралегальности¹ имеют, конечно, некоторые особенности. Так, исследования показывают, что слабые институты в странах с избыточными природными ресурсами способствуют такому состоянию экономики, которое принято называть «проклятием природных ресурсов». Транснациональные корпорации, заинтересо-

* Инфорсмент (от *англ.* enforcement — принуждение) — механизм институционального принуждения к исполнению норм.

¹ Экстралегальный — существующий помимо действующих легальных норм, но не обязательно вопреки им. Например, вокруг некоторых городов в современной России выстроились целые посёлки на самозахваченных землях; в тот момент, когда люди начинали самовольное строительство домов, прямого запрета не существовало. Эти практики имеют экстралегальный характер, они распространены и в других странах (в том числе и изучаемых в данном проекте).

ванные в разработке полезных ископаемых, предъявляя всё возрастающий спрос на унификацию норм, основанных на международных стандартах, также косвенно способствуют распространению экстралегальных норм: ведь нередко унифицированные правила противоречат традиционным, существующим в данной стране общественным нормам.

Наконец, исследуемые страны имеют центроориентированное развитие. Стягивание экономической активности в центр ведёт к ослаблению периферийных регионов, способствуя снижению их населённости и деловой активности и т. п. Правительства изучаемых государств, усиливая централизацию, оказываются не заинтересованными в развитии институциональных рамок для малых предприятий и частных лиц, занятых в добывающей промышленности на перифериях, поскольку основные «бонусы» от этого имеют региональные и местные власти и сообщества. Ведь налоги от крупных добывающих предприятий легче контролируются и собираются центром, тогда как налоги от малых добывающих предприятий труднее аккумулируются, а все доходы в основном ориентированы на обеспечение выживания населения в удалённых, депрессивных регионах. Ещё менее прогнозируемым является получение бюджетных доходов при разрешении обсуждаемой несколько лет частной добычи золота (эти практики принято называть вольнопринимательством), когда любой человек сможет добывать минеральный ресурс и затем сдавать его в специальные органы. Соответствующее законодательство обсуждается, но не принимается. Однако жители удалённых и богатых природными ресурсами регионов, оставшиеся без работы и средств к существованию после распада крупных советских предприятий, постепенно вовлекаются в частную, экстралегальную добычу минеральных ресурсов.

В данном проекте мы планируем исследовать разрыв между инфорсментом прав собственности в добывающих отраслях (в основном определяемый унифицированными международными правилами) и социальными (традиционными) нормами, касающимися прав собственности в добыче минеральных ресурсов. Мы предполагаем, что разрыв, существующий между этими — формальными и неформальными — нормами, способствует развитию практик экстралегальной добычи природных ресурсов в России, Кыргызстане, Таджикистане и Монголии. Исследование основано на сравнительном анализе нескольких кейсов (сомон Еруу, Сэлэнгийский аймак, Монголия; Шимановский и Октябрьский районы, Амурская область, Россия; район Пенджикент, Таджикистан; район Джалалабад, Кыргызстан²).

Практическое применение результатов исследования может помочь в формировании идей более эффективного подхода к разработке и применения новых институциональных норм в изучаемой отрасли экономики.

Исследовательские вопросы и гипотезы

Миф об идеальном рынке [Ngugi 2001], или рынке без государственного регулирования, широко распространён в обществе в начале рыночного перехода, возможно, мог стать одной из причин оппортунистического поведения, подпитываемого образом «дикого-дикого Запада» с золотой лихорадкой в качестве его обязательного элемента. Тогда как совершенно очевидно, что в современных западных странах возвращение золотой лихорадки — утопия, также как невозможно представить современную стационарную рыночную экономику без формального инфорсмента. Действительно, существенная причина, предупреждающая возникновение золотой лихорадки и других форм девиантного поведения в отношении прав собственности на природные ресурсы, — современные западные социальные нормы.

Права собственности, свобода контрактов, также как другие рыночные институты требуют существования специальных норм принуждения и укоренённости в традициях, привычках, религии, моральных

² Более подробное описание изучаемых кейсов см. далее.

нормах. Мы предполагаем, что локальные сообщества в странах с переходной экономикой не вполне признают современное западное прочтение прав собственности в добыче природных ресурсов, напротив, принимая или по крайней мере не осуждая существование экстралегальных практик.

Итак, основной вопрос исследования: *как инфорсмент прав собственности и неформальные нормы конструируются в случае добычи природных ресурсов?*

Для ответа на данный вопрос необходимо понять следующее:

- почему существуют экстралегальные практики в добыче природных ресурсов в переходных обществах (преимущественно в удалённых, ресурсо-избыточных районах) и почему при этом часть общества в этих районах следует закону, тогда как другая нарушает его?
- каковы причины существования разрыва между формальными нормами, включая права собственности, и неформальными (то есть принятыми в обществе) нормами?
- какова роль социальной приемлемости в инфорсменте экстралегальной добычи природных ресурсов?

Теоретические рамки проекта

Это исследование основывается на подходах новой институциональной экономики (НИЭ). Согласно Д. Норту, институты — это формальные правила, неформальные ограничения и способы инфорсмента, то есть порядок обеспечения действенности этих ограничений [North 2003].

Для данного исследования принципиальное значение имеют следующие теоретические концепции:

- инфорсмент и роль неформальных (социальных) норм. Анализ источников показывает, что авторы в целом согласны с тем, что социальные нормы и (или) самоинфорсмент имеют большее значение, нежели легальный инфорсмент [Posner, Rasmusen 1999; Greif, Tabellini 2009; Sobel 2006]. Впрочем, по-прежнему широкое поле для дискуссии оставляет вопрос о том, являются ли социальные нормы самоочевидным и наиболее важным фактором для будущего эффективного развития стран с переходной экономикой;
- институты и «ресурсное проклятие» в переходных экономиках. Качество легальных институтов и легального инфорсмента определяется многими авторами как важнейший фактор развития феномена «проклятия природных ресурсов» [Frye, Shleifer 1997; Frye, Zhuravskaya 2000; Johnson, Kaufmann 2001], однако исследователи практически не обращают внимания на разрыв между социальной приемлемостью прав собственности и их легальным инфорсментом, а также на возможную связь этого разрыва и «проклятия природных ресурсов»;
- экстралегальность и экстралегальная добыча минеральных ресурсов [Hilson, Potter 2003; Fisher 2007; Shefa, Veiga 2009]. В научной литературе, посвящённой проблеме неформальной добычи природных ресурсов, встречаются такие подходы, которые объясняют этот феномен с точки зрения неэффективности институтов [Veiga, Veinhoff 1997; Hinton 2005]. Впрочем, количество таких исследований, особенно посвящённых изучению стран с переходной экономикой и, тем более, имеющих целью сравнительный анализ, весьма ограничено. В рассмотренных источниках мы не встретили доказанных или даже просто предложенных гипотез, объясняющих существование

экстралегальных практик природопользования через существование разрыва между легальным инфорсментом и социальными нормами³.

Методология

Исследование определено как компаративное и дескриптивное.

Дизайн исследования

Анализ социального инфорсмента. Для определения кросснациональных особенностей (социальных норм в отношении прав собственности, приемлемости экстралегального природопользования, доли экстралегальной добычи, наличия и характеристик разрывов между легальным и социальным инфорсментом) будет использована компаративная стратегия подробного (этнографического) описания пяти сходных случаев⁴ и выявления в них похожих и специфических характеристик.

Анализ легального инфорсмента. Для изучения кросснациональных особенностей легального инфорсмента будет выполнен анализ существующего законодательства четырёх стран. Для этого будут рассмотрены права и обязанности как держателей прав собственности, так и регулирующих властей, препятствующих нелегальной активности в природопользовании и поддерживающих её (прямо и косвенно); также будет описан легальный статус и проведено сравнение штрафов, применяемых в отношении нарушения существующих прав.

Данные

Использованные в исследовании данные традиционно включают первичные (интервью) и вторичные. Глубинные интервью будут получены у представителей экстралегального сектора, крупного бизнеса, властей и населения (для каждой категории разработан отдельный вопросник, состоящий из двух частей — общей для всех изучаемых случаев и индивидуальной в зависимости от фокуса каждого кейса⁵). Количество интервью зависит от теоретической насыщенности (в каждом исследуемом случае мы ожидаем не менее 15 интервью). Вторичные данные включают материалы местных СМИ, региональные статистические данные, отчёты различных международных организаций, региональных и местных органов власти. Кроме того, будут использованы законодательные акты (о минеральных ресурсах, недрах, о правах собственности, а также уголовный кодекс).

Аналитические техники

В исследовании применяются аналитические техники, включающие подробное описание пяти изучаемых случаев в виде индивидуальных отчётов (описание общего окружения, классификация основных экстралегальных практик, описание реконструированных неформальных правил, объяснение стратегий поведения отдельных игроков в случае любых возможных изменений в отношении прав собственности в природопользовании). Кроме того, будет использован контент-анализ первичных данных по каждому отдельному случаю с применением программного обеспечения QDAminer.

³ Мы признательны нашему академическому консультанту профессору Ф. Туми за оказанную помощь в определении гипотезы (см. также его работу: [Thoumi 2009]).

⁴ Существуют разные трактовки метода «case-study» (кейс-стади, анализ случаев), в нашем исследовании мы используем трактовку, описанную: [Flyvbjerg, Seale, Gobo, Gubrium, Silverman 2004].

⁵ Описание исследуемых случаев представлено далее.

Характеристика изучаемых стран и спецификация кейсов

Как отмечено в предыдущем разделе, исследовательская стратегия предполагает изучение сходных случаев, что определяется следующими характеристиками подобия изучаемых стран:

- переходный характер экономики и общества;
- сходный исторический путь развития (*path dependence*), по крайней мере последние 100 лет;
- ресурсное изобилие;
- высокая степень централизации власти;
- распространение неформальной экономической деятельности⁶.

Все конкретные изучаемые кейсы, определяемые по наличию определённой проблемы (разрыв, противоречие) на локальной территории, расположены в удалённых, периферийных регионах. В их числе следующие:

- сомон Эруу (Сэлэнгийский аймак, Монголия), экстралегальная добыча угля;
- Шимановский и Октябрьский районы (Амурская область, Россия), экстралегальная добыча золота и мрамора;
- Пенджикент (Таджикистан), экстралегальная добыча угля;
- Джалалабад (Кыргызстан), экстралегальная добыча угля.

В каждом изучаемом кейсе будут выявляться и объясняться существующие разрывы (противоречия) между действующими формальными нормами в отношении добычи природных ресурсов (в том числе в отношении инфорсментов прав собственности) и неформальными нормами (прежде всего социальной приемлемости нарушения прав собственности в сфере добычи природных ресурсов). На этапе проектирования и проведения пилотного исследования мы выявили ряд разрывов и распределили их по типам, которые описаны ниже.

Монголия

Разрыв обусловлен тем, что в стране действует законодательство, определяющее деятельность крупных и средних предприятий, занятых в добыче минерального сырья, однако законодательство в отношении малого (частного) бизнеса отсутствует. Это приводит к существованию большого сектора неформальной добычи золота и угля. Ситуация известна властям и обществу, следовательно, она более или менее социально приемлема. Проект законодательства, позволяющий малым предприятиям и частным лицам добывать золото и другое минеральное сырьё обсуждается, но не принимается уже в течение семи лет.

⁶ Согласно данным Всемирного банка в России до 46% всей экономической деятельности приходится на неформальный сектор, в Кыргызстане — 39,8%, в Монголии — 18,4% (см.: http://www.nationmaster.com/graph/eco_inf_eco-economy-informal). Таджикистан, не представленный в данном обзоре ВБ, также имеет существенный неформальный сектор: так, например, таджикские фирмы могут существовать без формальной регистрации около семи лет (см.: http://ru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf).

Россия

Кейс 1 в Амурской области. В данном случае разрыв связан с тем, что законодательство ограничивает (запрещает) частную добычу золота. Это приводит к существованию артелей, работающих без лицензии, в том числе на обработанных крупными компаниями землях. Ситуация известна властям на всех уровнях. Региональные и локальные власти поддерживают принятие нового законодательства, разрешающего так называемое вольноприносительство. Тем не менее проект закона не поддерживается Думой (остаётся в рассмотрении около 10 лет).

Кейс 2 в Амурской области. В данном случае разрыв связан с тем, что законодательством ограничен доступ в получении лицензии малыми предприятиями. Норма действует особенно жёстко в отношении малых предприятий с китайским собственником. Наличие таких ограничений приводит к развитию целого спектра неформальных практик и прежде всего вызывает обращение к посредническим структурам (преимущественно подставным лицам). Эта ситуация недопустима с точки зрения федеральных властей, однако частично приемлема для местных властей.

Кыргызстан

Разрыв определяется тем, что лицензии на добычу минеральных ресурсов выдаются большим предприятиям, малый бизнес и частные лица значительно ограничены в их получении. Это ведёт к нелегальному природопользованию и особенно касается добычи угля. Ситуация широко известна на различных уровнях власти, но признается обществом и продолжает существовать.

Таджикистан

Разрыв определяется тем, что законодательство запрещает добывать уголь без получения специальных лицензий. Тем не менее население удалённых регионов делает это экстралегально. Ситуация широко известна и, по нашей гипотезе, определяется действием «традиционного права».

Ожидаемые результаты

Исследование может способствовать лучшему пониманию и объяснению причин и эффектов существования экстралегальной добычи минеральных ресурсов в транзитных сообществах, принести практическую пользу как для локальных, так и для центральных властей при разработке более адекватных норм регулирования, управления и координации добывающих секторов экономики. Особенно это касается решения проблем местных сообществ, проживающих в соответствующих регионах.

Перевела с англ. Н. Рыжова

Литература

- Fisher E. 2007. Occupying the Margins: Labour Integration and Social Exclusion in Artisanal Mining in Tanzania. *Development and Change*. 38 (4): 735–760.
- Flyvbjerg B., Seale C., Gobo G., Gubrium J. B., Silverman D. (eds.). 2004. *Qualitative Research Practice*. London; Thousand Oaks, CA: Sage.
- Frye T., Shleifer A. 2007. The Invisible Hand and the Grabbing Hand. *American Economic Review*. 87 (2): 354–358.

- Frye T., Zhuravskaya E. 2000. Rackets, Regulation and the Rule of Law. *Journal of Law, Economics and Organization*. 16: 478–502.
- Greif A., Tabellini G. 2009. *Cultural and Institutional Bifurcation: China and Europe Compared*. Working Paper 357. IGER. Bocconi University.
- Hilson G. M., Potter C. 2003. Why is Illegal Gold Mining Activity So Ubiquitous in Rural Ghana? *African Development Review*. 15 (2–3): 237–270.
- Hinton J. J. 2005. *Artisanal and Small Scale Mining in Uganda: Key Issues, Constraints and Opportunities*. Summary Report Prepared for Ministry of Energy and Mineral Development, Department of Geological Survey and Mines, Uganda.
- Jonhson S., Kaufmann D. 2001. Institutions and the Underground Economy. In: Havrylyshyn O., Nsouli S. M. (eds.). *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/johnson_kaufmann.pdf.
- Ngugi J. M. 2001. *Forgetting Lochner in the Journey From Plan to Market: The Framing Effect of the Market Rhetoric in Market-Oriented Reforms*. http://works.bepress.com/joel_ngugi/1/
- North D. 2003. *The Role of Institutions in Economic Development*. UNECE Discussion Papers Series. 2 (October).
- Posner R. A., Rasmusen E. B. 1999. Creating and Enforcing Norms, With Special Reference to Sanctions. *International Review of Law and Economics*. 19b(3)a: 369–382.
- Shefa S., Veigaa M. M. 2009. Artisanal and Small-Scale Mining as an Extralegal Economy: De Soto and the Redefinition of «Formalization». *Resources Policy*. 34 (1–2): 51–56.
- Sobel J. 2006. For Better or Forever: Formal versus Informal Enforcement. *Journal of Labor Economics*. 24 (2): 271–298.
- Thoumi F. 2009. Why the Challenge Facing Colombia is Not to Legalize Drugs But To Legalize Colombia. In: *USAID Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reduction Components*. Washington, D.C.: Management Systems International, April.
- Veiga M. M., Beinhoff C. 1997. UNECA Centers: A Way to Reduce Mercury Emissions from Artisanal Gold Mining and Provide Badly Need Training. *Industry and Environment*. 20 (4): 49–51.