

РОССИЙСКИЙ СЕВЕР И ВНУТРЕННЯЯ АЗИЯ: ЛОКАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ И ИДЕОЛОГИИ СОБСТВЕННОСТИ

С.А. Тулаева

НЕФТЯНЫЕ КОМПАНИИ, ОЛЕНЕВОДЧЕСКИЕ СООБЩЕСТВА И МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ: ПРАВА НА ЗЕМЛЮ С ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗНЫХ СТЕЙКХОЛДЕРОВ*

Статья посвящена рассмотрению земельных споров нефтяных компаний с оленеводческими сообществами. В работе анализируются правовые координаты, в которых действуют участники конфликта, с точки зрения антропологии права. Основное внимание уделяется не столько формальным законам, сколько тому, как они понимаются и интерпретируются участниками отношений. В статье описывается, как взаимодействие различных норм и правил в отношении доступа к ресурсам формирует конкретные практики обращения с этими ресурсами. В исследовании демонстрируется ограниченная роль государства в разрешении подобных конфликтов и анализируются факторы, влияющие на это. Показывается, что разные группы ориентируются на разные законы и правила, определяя для себя их приоритет перед другими. Особое внимание уделяется роли обычая и тому, как он влияет на обращение местных жителей к государственной системе права. Исходя из особенностей правовой среды, объясняется использование участниками конфликтов тех или иных стратегий для их разрешения. В статье рассматриваются два основных пути решения земельных споров оленеводами: соглашения с нефтяниками на основе неформальных обсуждений и использование формализованной методики расчета убытков для заключения договоров. При этом показывается, что само по себе наличие формализованной методики не определяет ее применение на практике, а нуждается в дополнительных социальных механизмах, позволяющих к ней обращаться. Также внимание уделяется последствиям использования тех или иных инструментов взаимодействия для правовой среды. Исследование было выполнено в 2012 г. на основе качественной методологии.

Ключевые слова: антропология права, правовой плюрализм, права собственности на землю, коренные малочисленные народы Севера.

* Исследование выполнено в рамках проекта «Компании в условиях регуляторного плюрализма в России», поддержанного Университетом Восточной Финляндии (2012 г.).

Тулаева Светлана Александровна — кандидат социологических наук, преподаватель Санкт-Петербургского государственного политехнического университета и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ (stulaeva@eu.spb.ru)

Tulaeva Svetlana — Candidate of Science in Sociology, St. Petersburg State Polytechnical and University Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (stulaeva@eu.spb.ru)

Введение

Интенсивное промышленное развитие большинства стран в конце XX в. остро поставило вопрос о сохранении доиндустриальных традиций и обычаев, уважении к ним. Это отразилось во всплеске интереса к взаимоотношениям государства и коренных народов, придерживающихся традиционного образа жизни, и пересмотре оснований для поддержания их особого статуса. В России эта тема широко обсуждается в отношении прав коренных малочисленных народов Севера (КМНС). Первоначально, выделяя эти народы в особую группу, российское государство исходило из патерналистских представлений о неподготовленности этих народов в силу их традиционного образа жизни к созданию самоуправления (Соколовский 2001). В настоящее время доминирует дискурс, согласно которому наделение особыми правами этих народов базируется на необходимости сохранить их культуру и традиции. В соответствии с современным российским законодательством, «коренные народы — это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями» (О гарантиях прав...). Принадлежность к коренным народам дает ряд преимуществ в использовании природных ресурсов, обеспечивает дополнительные государственные выплаты и компенсации.

При этом важно, что в последние десятилетия в социальном пространстве, связанном с конструированием прав коренных народов, помимо государства, получили серьезные роли другие игроки. Это международное экспертное сообщество и корпорации, работающие на землях этих народов. Декларации ООН и других международных организаций, защищающие права коренных народов, оказывают влияние (хотя бы на дискурсивном уровне) на поддержание их особых прав в России. В то же время быстрое продвижение российских и международных добывающих корпораций (лесопромышленных, угольных, нефтегазовых) по территориям проживания коренных народов ставит под вопрос сохранение их природной среды обитания. В ряде случаев это ведет к развитию конфликтов между местными сообществами и компаниями. Государство стремится выступать медиатором в этих конфликтах и устанавливать баланс между различными функциями природных ресурсов и способами их применения. С одной стороны, оно видит свою задачу в том, чтобы поддержать и сохранить традиционный образ жизни и культуру оленеводов. С другой стороны, добыча природных ископаемых является стратегическим ресурсом, на котором базируется благополучие российской социально-экономической системы в целом и конкретного региона в частности. Таким образом, небольшой участок земли сосредотачивает в себе совершенно разные экономические, экологические, политические, культурные интересы, продвижение и отстаивание которых основывается на различных нормативных системах: обычном праве, пози-

тивном праве, международном праве, разнообразных формах саморегулирования (корпоративные кодексы и пр.) (Venda-Beckmann 1989).

Данное исследование посвящено конфликтам, возникающим при распределении земель между нефтяными компаниями и оленеводческими сообществами в Ненецком автономном округе. Ненецкий автономный округ (НАО) расположен в северо-западной части России. Большая часть НАО находится за Полярным кругом, что определяет жесткие климатические условия на этих землях. Практически вся территория покрыта тундрой и лесотундрой. Основное население составляют русские, ненцы и коми. На территории округа находятся большие запасы полезных ископаемых (нефть и газ). Освоение нефтяных залежей в округе началось в советское время. В 1970-е гг. здесь активно работали геологоразведывательные экспедиции, которые производили оценку запасов нефти. Добыча нефти началась в округе в начале 1990-х гг. В настоящее время на территории округа активно работают крупнейшие российские и международные добывающие компании (Лукойл, Роснефть, Тоталь, Конока Филипс и пр.). Специфика НАО связана с тем, что здесь значительную долю населения составляет коренной малочисленный народ ненцы, придерживающийся традиционного образа жизни и занимающийся оленеводством. В связи с этим одной из проблем округа становится необходимость найти баланс между интересами местных сообществ, чей образ жизни основывается на тесной связи с природой, и компаниями, занимающимися промышленной добычей полезных ископаемых.

Целью данной работы является анализ того, каким образом происходит разрешение данных конфликтов, на какие правовые (или квазиправовые) обоснования опираются их участники и что влияет на выбор той или иной стратегии разрешения конфликта.

Теория и методология исследования

Права собственности являются ключевой проблемой экономической теории, связанной с редкостью ресурсов. В соответствии с господствующей в настоящее время англосаксонской традицией, под собственностью понимаются не какие-то материальные объекты, а определенные наборы прав на владение этими объектами (пучки правомочий) (Капелюшников 2004). Например, разные люди могут иметь разные права на владение землей: кто-то имеет право проходить по этой земле к ручью, кто-то — сдавать в аренду под посадки, кто-то — сажать на ней растения и пр. Таким образом, права собственности в реальной жизни не являются единой и неделимой конструкцией, а представляют отдельные правомочия, которые вступают в разнообразные сочетания и могут принадлежать разным людям. Такое понимание прав собственности влечет за собой несколько важных следствий. Во-первых, любой акт обмена есть не что иное как обмен пучками правомочий. Во-вторых, права собственности обозначают не отношения между человеком и вещью, а отношения между людьми в отношении использования

вещей. В-третьих, ключевую роль в разрешении конфликтов за владение тем или иным объектом играет спецификация прав собственности, т. е. точное распределение пучков правомочий за разными собственниками (Олейник 2002). Вместе с тем экономисты склонны недооценивать особенности социального взаимодействия участников правоотношений. Аналитическая модель, предложенная антропологами, позволяет заполнить данный пробел. Она включает рассмотрение нескольких слоев: идеологии и культуры, правового регулирования, собственности как совокупности мультифункциональных отношений, действий в отношении собственности, сочетающих в себе все предыдущие слои (Benda-Beckmann 1997). Основное внимание здесь уделяется тому, как взаимодействие различных норм и правил в отношении доступа к ресурсам формирует конкретные практики обращения с собственностью (Benda-Beckmann 1989). С точки зрения антропологов, важным является не наличие формальных правил на владение объектами, а их легитимация всеми участниками отношений (Карбаинов 2010). При этом разные группы участников могут иметь разные представления о правилах в отношении использования одного и того же объекта.

Говоря о наслоении разных норм и правил, исследователи обращаются к концепции правового плюрализма, предполагающей сосуществование в одном социальном пространстве различных правовых систем (Michaels 2005). Это означает, что один актор потенциально регулируется множеством разных правовых или квазиправовых режимов, что ставит под сомнение монополию государства на создание и администрирование законов. Такой подход предполагает несколько основных линий для развития сюжета. Первое направление — это анализ взаимодействия государственной правовой системы с системами обычного права местных сообществ (Teubner 1997). Второе направление связано с анализом государственного закона с точки зрения плюрализма различных социальных форм, которыми он образован (Merry 1988). Взаимные отношения между законом и другими социальными формами приводят к тому, что элементы закона становятся элементами других социальных форм, и наоборот. С одной стороны, они поддерживают друг друга, а с другой, видоизменяют. Третий сюжет касается взаимодействия государственного права с глобальными правилами и процедурами, созданными транснациональными акторами (Berman 2007).

Применительно к анализу рассматриваемых в данной статье конфликтов, возникающих на стыке различных нормативных систем, нам важны следующие следствия из антропологической перспективы на право и собственность. Во-первых, это рассмотрение права с перспективы самих участников отношений. Это означает, что мы можем говорить о ситуации как правовой, если она так понимается самими участниками. Во-вторых, это ограниченность роли государства в разрешении правовых конфликтов, в том числе, связанных с правами на пользование тем или иным объектом. В-третьих, наличие «встроенного плюрализма» в государственном праве. Это значит, что госу-

дарственные законы впитали в себя особенности разных форм социальной жизни и отражают интересы разных групп населения, что может вести к некоторой конфронтации внутри самого государственного права. В-четвертых, взаимодействие разных правил и норм ведет к их взаимной трансформации. В этом смысле не столь важно, признается ли государством система обычного права. Важно, что она в любом случае затрагивает природу государственного права и влияет на него, поскольку участники выстраивают свое поведение в соответствии с обычаями и традициями.

Поскольку антропологический подход ориентирован на эмпирическое понимание права, данное исследование опирается на качественную методологию (Kvale 1983). Были использованы полуструктурированные интервью и анализ документов. Материалы были собраны во время экспедиции в Ненецкий автономный округ в 2012 г. Интервью были взяты с представителями государственных органов власти, менеджерами нефтяных компаний, представителями оленеводческих хозяйств, экспертами НПО. Также в работе были использованы интервью, взятые в разное время с экспертами международных неправительственных организаций. Всего было взято 40 интервью (список информантов см. в конце статьи). Используемые документы можно разбить на несколько групп: 1) государственные законы федерального и местного значения; 2) международные стандарты и конвенции; 3) документы, относящиеся к переговорам компаний с оленеводами; 4) материалы региональной прессы (газета «Нарьяна Вындер»); 5) экспертные документы и рекомендации. Собранные данные были проанализированы путем использования метода поступательной аппроксимации (Neuman 1991).

Первоначально в статье будет дано общее описание современного быта оленеводческих сообществ, затем будет проанализирована правовая среда, в которой они существуют, т. е. рассмотрены государственные законы, неформальные нормы и обычаи, международные стандарты, очерчивающие возможности и ограничения для участников отношений. Далее будут проанализированы возможные стратегии разрешения земельных споров и причины их использования (или не использования).

Ненецкие оленеводческие хозяйства: между обычаем и современностью

*«Уже все, что можно было сохранить — сохранили.
Теперь пытаемся внедриться в современном виде
в современное общество»*

(представитель ассоциации ненецкого народа)

Жизнь современных ненцев-оленеводов представляет собой смешение многовековых традиций, советского наследия и современных тенденций в развитии. Как и много десятилетий назад, ненцы-оленеводы кочуют по тундре со своими стадами, продолжают использовать некоторые традиционные орудия труда и одежду, придерживаются отдельных ненецких ритуа-

лов. Вместе с тем в течение XX в. их образ жизни претерпел серьезные изменения. Наиболее сильно на это повлияла политика, проводимая советской властью. В этот период были уничтожены многие ненецкие традиции и ритуалы, отчасти забыт ненецкий язык, отправлены в лагеря местные шаманы, являвшиеся лидерами ненецких сообществ. Оленеводческие общины были преобразованы в оленеводческие колхозы, в ряде которых был введен вахтовый метод работы (т. е. оленеводы не кочевали со своими оленями, а ездили в тундру посменно на определенный период времени). Это способствовало тому, что оленеводы отчасти стали воспринимать оленеводство не как их образ жизни, а как работу. Дети оленеводов в течение всего года учились в поселковых школах и жили в интернатах, располагавшихся в этих же поселках. К родителям в тундру они могли ездить только летом. Выросшие без тундры дети уже не хотели в нее возвращаться после окончания школы, поступали в институты и уезжали в города. С одной стороны, это способствовало появлению первой ненецкой интеллигенции, с другой, привело к отвыканию ненцев от тундры, от своего языка, обычаев и сокращению оленеводства: *«То есть раньше все профессии, которые мы приобретали, они были вторичные. Сегодня, к сожалению, все пошло наоборот, то есть мы освоили вот это общество, пространство, оленеводство как бы стало вторично, хотя это наш традиционный образ жизни, с помощью которого можно сохранить язык и культуру»* (интервью с журналисткой местной газеты, г. Нарьян-Мар).

После падения советского режима оленеводческие колхозы развалились. В период перестройки они потеряли большую часть своих оленей. Закрылись дополнительные производства, которые существовали при этих колхозах (зверофермы, молочные фермы и пр.). В большинстве поселков на месте советских колхозов были созданы сельскохозяйственные производственные кооперативы (СПК), в каких-то поселках оленеводство и рыболовство стало развиваться на базе семейно-родовых общин.

В настоящее время жизнь ненцев в НАО представляет собой причудливую смесь традиционного и современного. Они ездят на оленьих упряжках и вездеходах, носят традиционную малицу и современные комбинезоны, живут в чумах в тундре, но стремятся обустроить их современными вещами (стиральными машинами, спутниковыми телефонами и телевизорами), имеют современные дома в поселках. Большая часть ненцев, проживающих в НАО, уже не занимается оленеводством и стремится уехать в города (особенно молодежь). Вместе с тем постепенное исчезновение оленеводства представляет угрозу для существования ненецкой культуры, которая тесно переплетена с ним. Например, ненецкий язык связан с бытовыми особенностями жизни оленеводов, поэтому использование его в современной городской жизни неудобно и приводит к постепенному исчезновению: *«Если хотим что-то от детей скрыть — говорим на ненецком языке»* (жительница пос. Красное). То же касается традиционных ненецких ритуалов и обычаев.

Появление нефтяных компаний, претендующих на земли оленеводов, было воспринято неоднозначно. С одной стороны, нефтедобыча рассматривается как дело государственной важности и возможность получить серьезную экономическую поддержку от компаний. На деньги нефтяников в поселках строятся школы, спортивные залы, жилые дома: *«На нефть подсел, так ничего другого больше не надо»* (глава одного из поселков). С другой стороны, приход нефтяников воспринимается как угроза традиционному образу жизни и тундре, которую оленеводы считают своим домом. Поэтому один из основных мотивов, который звучал во всех интервью, — это сожаление о вынужденном ограничении оленеводства и загрязнении природы в связи с промышленным развитием: *«Ну, все равно, когда вот они сами жили, оленеводы сами, вот со старыми людьми разговаривали, когда они сами жили без этого... ну, когда нефтяников не было, тогда было хорошо всё как бы. Сейчас большинство пастбищ как бы засорено, всё объезжено»* (местная жительница, пос. Нельмин-Нос).

Необходимость сохранения условий для традиционного образа жизни стало одним из основных вопросов во взаимодействии между нефтяными компаниями и местными сообществами в округе.

Нефть и олени: корпоративные стандарты vs обычай

«Территория общая, правила выживания у всех разные»
(местная жительница, пос. Хорей-Вер)

Одна из задач этой статьи — определить правовые координаты, в которых действуют участники отношений. С точки зрения позитивного подхода к праву, единственной рамкой, определяющей взаимодействия между оленеводами и нефтяниками, является государственное законодательство. С позиции антропологов права ситуация представляется более сложной. Важным является то, как сами менеджеры компаний и оленеводы воспринимают и обосновывают свои права на землю. И здесь мы видим наслоение нескольких нормативных порядков: государственного законодательства; неформальных правил его применения; международного права, касающегося коренных народов; обычного права, к которому апеллируют оленеводы; корпоративных стандартов деятельности компании, во многом ориентированных на экономическую эффективность.

В соответствии с государственным законодательством и оленеводы, и нефтяники арендуют земли у государства, которому они принадлежат. Но в восприятии самих местных сообществ это выглядит по-другому. Представители оленеводческих сообществ апеллируют к обычному праву и традиции. Поскольку оленеводы веками выпасали на этих землях оленей, то они воспринимают земли как свои. Оленеводы рассматривают себя как исконных и постоянных жителей этих земель, что дает им больше прав на них: *«Если я встречаю в тундре не ненца, меня это бесит. Я у вас так не хожу. Они ползают*

там, где я ползаю. Тундра — моя родина» (интервью с местной жительницей, пос. Красное). Появление нефтяников воспринимается как вторжение и нарушение их неписанных прав. В восприятии местных жителей нефтяники являются «временщиками» и «варягами», которые «выкачают всю нефть и уйдут» и поэтому не могут рассматриваться как законные владельцы земель. Интересно, что в ряде случаев такое понимание находит поддержку у менеджеров компаний: «Все равно мы работаем на их землях. То есть, скажем так, игнорировать их просьбы, это, ну, нехорошо» (менеджер нефтяной компании).

Изъятие земель у оленеводов под нефтедобычу сопряжено для них с потерей объекта, имеющего не только экономическую ценность, но и окрашенного для них в определенные моральные коннотации. Тундра является основой не только для их экономического выживания, но и для поддержания их культурной идентичности в самом широком смысле этого слова. Ненецкие песни, сказания, язык, одежда, бытовые вещи — это все о тундре. «Не будут по своей земле больше ходить — как дом потерял. А здесь очень трепетное отношение к земле... Раз нефтяная компания — это значит, какой-то клочок земли урвали. Это захват какого-то настища» (местная жительница, пос. Красное); «Вот в Вашу квартиру, допустим, пришла бы управляющая компания или кто там... Давайте мы вот через Вашу квартиру проведем трубу, она Вам сильно мешать не будет, мы к потолку ее, мимо люстры Вашей проведем. Вот, а тундра — это и есть их дом...» (представитель ассоциации коренных народов).

В то же время многие представители компании считают такое отношение неоправданным, поскольку формально эти земли не являются собственностью оленеводов: «Для начала ведения работ нам нужны 2 лицензии: лицензия на добычу и на земельный участок. Оленеводам земли в аренду уже были розданы. И они говорят: это наша земля. Какая же это их земля, если это государственная земля?!» (менеджер нефтяной компании). Компании стремятся действовать в рамках формализованных законов и не всегда имеют возможности разбираться с культурно-бытовыми особенностями жизни ненцев. Кроме того, они связаны своими корпоративными обязательствами, основное из которых заключается в экономической эффективности их деятельности: «Наша задача нефть добывать, а не с оленеводами возиться... Мы же отвечаем перед нашими хозяевами. Их не интересует, как мы здесь довариваемся — им нужна прибыль. А хозяин, сколько запланировано — столько он возьмет» (менеджер нефтяной компании).

Таким образом, мы наблюдаем здесь столкновение двух разных нормативных систем, при котором одна сторона апеллирует к неформальным, исторически сложившимся нормам, в то время как другая сторона обосновывает свои действия экономической необходимостью и формальными правилами. Характерно, что и оленеводы, и нефтяники, описывая поведение своих оппонентов, использовали метафору «эти люди как с неба упали», что подчеркивает разницу этих двух миров. Медиатором в данном противостоянии является государственная система права.

Можно выделить несколько основных законов, регулирующих отношения в этой сфере. Во-первых, это закон РФ «О недрах» (1992), определяющий порядок доступа компаний к природным ресурсам. Он регламентирует правила проведения аукционов, получения лицензий, права и обязанности недропользователей. Во-вторых, это Земельный кодекс РФ (2001). Он определяет права и обязанности собственников и арендаторов земельных участков, порядок возмещения убытков при изъятии из пользования земель сельскохозяйственного назначения, регулирует земельные споры. В-третьих, это группа законов, регламентирующих права коренных малочисленных народов Севера («О гарантиях прав коренных малочисленных народов» (1999), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000). Эти законы устанавливают правовые основы развития коренных малочисленных народов и защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. На основании законов о КМНС и Земельного кодекса РФ ненцы имеют права на возмещение всех убытков, причиненных им при изъятии земель нефтяными компаниями. Размер указанных убытков определяется по соглашению сторон и рассчитывается в порядке, установленном действующим законодательством. На федеральном уровне было разработано несколько методик, позволяющих рассчитать нанесенный ущерб (например, методика оценки вреда и исчисления размера ущерба, утвержденная Госкомэкологией РФ в 2000 г., или методика расчета убытков, причиненных изъятием земли под несельскохозяйственное использование, предложенная Минэкономразвития РФ в 2009 г.). В-четвертых, это Закон об экологической экспертизе (1995), суть которого состоит в предварительной проверке соответствия планируемой хозяйственной деятельности требованиям государственного законодательства и техническим регламентам. До 2007 г. это был ключевой закон, определяющий возможности участия общественности в оценке экологических и социальных воздействий промышленной деятельности организаций. Но после реформирования 2007 г. в этот закон были внесены серьезные изменения, в соответствии с которыми понятие «экологическая экспертиза» стало трактоваться более узко. Согласно новой редакции этого закона, оценке стала подлежать не планируемая деятельность, а относящаяся к ней документация; также уменьшились возможности по участию экспертов НПО. Наконец, это законодательные акты Ненецкого автономного округа («О регулировании земельных отношений на территории НАО» (2005), «О недропользовании» (2003), «О частно-государственном партнерстве»), устанавливающие основы взаимодействия в округе между различными акторами, условия привлечения и использования государственных и частных ресурсов для развития экономики и социальной сферы, а также защиты прав ненцев.

Все эти законы создают рамку для выстраивания взаимодействий разных акторов. Но наполнение этой рамки, с точки зрения антропологии права, зависит от того, насколько государственная система совпадает с нормативными системами участников. Это будет иметь непосредственное влияние на то, как работают законы на практике. Поэтому следующий важный для нас шаг — показать особенности восприятия государственных законов разными группами акторов. Здесь можно отметить следующие моменты.

Во-первых, в соответствии с неформальными нормами, обход каких-либо законодательных барьеров зачастую рассматривается не как нарушение закона, а как преодоление, например, бюрократических препятствий. Например, оформление разрешения на отвод участка или получение лицензии на добычу нефти может занимать от одного года до трех лет. Поэтому компаниям иногда экономически выгоднее заплатить штраф за досрочное начало ведения работ, чем в точности соблюсти все детали закона. *«Они, нефтяники, считают, что им дешевле штраф заплатить и залезть и выполнить свою работу. И они это делают и платят штрафы. То есть они за год больше налогов заплатят, чем они штраф заплатят... Все равно они отведут, это само собой. Потому что лицензионный участок их, грубо скажем — нефтяной, и они его через год или 2 все равно оформят»* (представитель оленеводческого СПК, Хорей-Вер). В некоторых случаях это ведет к тому, что земля оказывается освоенной нефтяниками раньше, чем оленеводы дали на это свое разрешение: *«Они уже настроили, нефтепровод построили. А мы еще не подписали, не согласовали»* (руководитель оленеводческого хозяйства, пос. Красное). Поскольку негласно предполагается, что в любом случае это разрешение будет получено. Действительно, изучая материалы по НАО, мы не встретили ни одного случая, где бы нефтедобыча была прекращена по причине отсутствия разрешения со стороны коренного народа.

Во-вторых, выполнение ряда законов может носить имитационный характер, т. е. важным становится соблюсти внешние формальности закона, а не его суть. Например, общественные слушания, необходимые перед началом нефтедобычи, зачастую организуются так, что практически никто из заинтересованных сторон не может принять в них участия (например, представители местных сообществ, на землях которых будет вестись нефтедобыча): *«Все, достаточно только в Нарьян-Маре провести, и закон уже выполнен, слушания проведены»* (местный житель, Нарьян-Мар). Важно отметить, что и сами местные стейкхолдеры пассивно относятся к возможности реализации своих прав на участие в общественном обсуждении.

В-третьих, государственное право не рассматривается участниками как единая монолитная система. Разные группы участников ориентируются на разные законодательные документы, определяя для себя их приоритет перед другими государственными законами, т. е. у каждой группы есть некая иерархия правил и законов, одни из которых — первичны для их деятельности, другие — вторичны. Такое понимание противоречит позитивному

подходу к праву, но более объемно отражает существующее на практике правоприменение. Например, для нефтяных компаний основным законом, регламентирующим их деятельность, является закон «О недрах» и те требования, которые он предъявляет. Другие законодательные документы, такие как законы о КМНС, характерные лишь для определенных территорий, представляются для них менее значимыми: *«Мы руководствуемся законом “О недрах”. Это основной для нас закон... Мы добываем нефть, платим за это налоги в федеральный бюджет. Это соответствует федеральному интересу. Другие компании приходят, тоже сталкиваются с этой дикостью в отношении земельных участков...»* (менеджер нефтяной компании).

В-четвертых, в связи с частой сменой власти в округе, изменением окружных законов и отсутствием четкости в распределении полномочий между разными уровнями власти местные жители не рассматривают государственную систему права как нечто надежное, особенно если речь идет о регулировании отношений на территории округа: *«Как власть меняется, так и законы меняются каждый раз. Точных законов, регулирующих отношения на месте, нет»* (местный житель, пос. Нельмин-Нос).

Таким образом, несмотря на то, что все участники отношений формально существуют в системе российского государственного права, на практике мы сталкиваемся с целым веером правовых и квазиправовых режимов.

Земельные споры и стратегии их разрешения

«Мы там не закручиваем руки нефтяникам, цены у нас символические»
(представитель оленеводческого кооператива)

«С нефтяниками мы воюем»
(представитель оленеводческого хозяйства)

С приходом в округ в 1990-е гг. нефтедобывающих компаний стали происходить конфликты между оленеводами и нефтяниками из-за прав на использование земельных участков. Ведение нефтедобычи вело к отторжению части земель из оленеводства. Это, в свою очередь, накладывало ограничения на численность оленей в хозяйствах. В некоторых случаях местные жители не могли увеличивать поголовье оленей из-за нехватки земель, часть из которых была отдана нефтяникам. В соответствии с законодательством, компании должны были выплачивать компенсации оленеводам за изъятые у них земли. Размер этих компенсаций стал одним из камней преткновения в переговорах. Кроме того, даже если земли оставались в пользовании оленеводов, по ним строились нефтепроводы, перегораживающие земли и препятствующие выпасу оленей. Олени, не привыкшие к таким конструкциям в тундре, зачастую отказывались идти дальше. Строительство удобных переходов для оленей через нефтепроводы явилось еще одним важным пунктом переговоров оленеводов с нефтяниками. Наконец, еще одна при-

чина конфликтов была связана с экологическими последствиями деятельности компаний (разливы нефти, плохо убранные после нефтедобычи территории, остатки мусора в тундре).

Первоначально взаимодействие с нефтяниками проходило сложно. С одной стороны, на это повлияли завышенные ожидания со стороны местных сообществ по отношению к нефтяникам. Поскольку нефть является одним из ключевых ресурсов для страны, то в восприятии населения нефтяные компании обладают практически безграничными финансовыми возможностями. Один из наиболее распространенных дискурсов в округе выражается короткой фразой *«доить нефтяников»*. Вот рассказ одного из активных участников переговоров с компаниями со стороны оленеводов: *«Дело в том, что когда мы работали с геологами, геологи меня убеждали: “Ребята, откуда у нас деньги? Мы вам вертолетами поможем, но денег у нас нет. А вот нефтяники придут, у них денег много, они вам помогут”. Когда нефтяники пришли, я им говорю: “Ребята, все, надо платить”. Ну, они, конечно, не поняли ситуации, ну что там...»* (руководитель оленеводческого хозяйства). В то же время нефтяные компании также оказались не готовы к взаимодействию с сообществами оленеводов и учету их особых прав на землю. В ряде материалов, полученных от компаний, необходимость согласования своей деятельности не только с государственными властями, но и с коренным населением, рассматривалась как неоправданное дополнительное давление.

На основании собранного материала можно выделить три возможных модели разрешения земельных споров: 1) через государственные инстанции; 2) через негосударственных посредников; 3) путем прямых переговоров и соглашений, т. е. без вмешательства третьей стороны.

В первом случае речь идет об урегулировании противоречий государственными властями. На момент прихода в округ нефтяных компаний (в конце 1990-х гг.) земельные вопросы должны были решаться муниципальными органами власти, но на тот период времени округ не имел районного деления и поэтому выпал из общероссийской практики. Это привело к путанице в распределении ответственности за решение земельных споров между разными уровнями власти (областным, окружным и районным). В результате данные конфликты решались непосредственно нефтяниками и оленеводами без вмешательства государственных чиновников. И позже, в силу сложившейся за несколько лет традиции, решение земельных вопросов между нефтяниками и оленеводами по-прежнему происходило без вмешательства государственных властей: *«К сожалению, государство на тот момент сказала, что, в мягкой форме, прямо не говорило: пусть сами разбираются. И по настоящее время. Сейчас идет картина другая. Сейчас государство пытается влезть туда. А оленеводы и нефтяники говорят, извините, это только наши взаимоотношения»* (представитель НПО); *«[— Когда нефтяники и оленеводы переговариваются, получается, Ваш отдел, в принципе, особенно не вмешивается?] — Даже не то, что Отдел, даже Полярный район*

туда не вмешивается. Никто не вмешивается, как они договаряются» (представитель администрации Заполярного района).

Вторая модель представляет собой решение споров при помощи негосударственных экспертов. В изучаемых случаях таким посредником являлась ассоциация ненецкого народа «Ясавэй». Это наиболее крупная в округе неправительственная организация, занимающаяся правами коренных народов (ненцев). В сферу ее интересов входят все вопросы, связанные с экономическими, социальными, правовыми, культурными аспектами жизни ненцев. «Ясавэй» — единственная неправительственная организация в округе, которая имеет право законодательной инициативы. Вице-президент «Ясавэя» по природным ресурсам входит в комиссию, принимающую решения по выделению земельных участков нефтяным компаниям. Т. е. представитель данной организации участвует в осмотре земель, которые планируется выделить нефтяникам, и последующем контроле над работой нефтяных компаний на этих землях. Кроме того, организация имеет тесные контакты с властями округа, т. к. часть ее членов одновременно работает в окружном правительстве. Это создает определенные рычаги воздействия на ситуацию, но не позволяет решить все проблемы: *«Если возникают какие-то моменты, мы можем помочь им собраться и договориться. У нас нет никаких полномочий по установлению правил, норм, алгоритмов, механизмов по решению таких проблем. У нас таких нет. Мы можем только согласовать»* (представитель «Ясавэя»). В ряде случаев эксперты «Ясавэя» выступали посредниками между оленеводами и компаниями, когда речь шла о выделении земель или условиях их использования нефтяниками (например, строительства переходов через трубопровод для оленеводов): *«В течение двух лет разрабатывали, что и где пойдет, где и как пойдут трубы. Составили расчеты, они свои расчеты составили — они хотят как можно дешевле. Нам было важно, чтобы выше подняли нефтепровод, но они этого не сделали, сказали, что это невозможно. Потом оказалось, что это можно, просто дороже»* (представитель «Ясавэя», г. Нарьян-Мар).

Но в большинстве случаев нефтяники и оленеводы решают свои вопросы путем прямых переговоров, без привлечения третьей стороны. Взаимовыгодным решением проблемы стали прямые договоры о социально-экономическом сотрудничестве между нефтяными компаниями и оленеводческими хозяйствами, в соответствии с которыми оленеводы дают свое согласие на использование земель нефтяными компаниями, а те в свою очередь выделяют некоторые суммы на экономическую поддержку оленеводческих хозяйств. Как правило, взаимодействие между ними выстраивается следующим образом. Представители СПК каждый год пишут обращения, в которых излагают свои потребности на текущий год. Компании не перечисляют деньги напрямую СПК, а оплачивают оказываемые услуги (например, строительство гаража, домов, аренду вертолета, покупку техники, оленей, путевок, продуктов и пр.).

В целом так выглядит общая модель взаимодействия нефтяников с оленеводами. Тем не менее, пути достижения подобных соглашений существуют разные. Вынесенные в качестве эпиграфа данного параграфа цитаты демонстрируют две разных стратегии, используемых оленеводами в переговорах. В большинстве случаев можно говорить о «стратегии мирного сосуществования», когда оленеводы соглашаются на ту компенсацию, которую предлагает нефтяная компания. Оленеводы могут попробовать ее увеличить, но не намного. В настоящее время уже существует устоявшийся «прайс-лист», возникший в процессе подобных неформальных переговоров. *«Конкретно вам хочу сказать, что это наше желание — это ихнее предложение»* (бригадир оленеводческого хозяйства); *«Оленеводы остаются наедине с нефтедобывающими компаниями. Силы у них не равные. У компании юристы, бухгалтера, экономисты такой мощи. А кто у оленеводов? Там оленевод плюс его руководитель. На пятнадцати листах им дается договор на подпись. Я как председатель, да нужен мне сто лет этот договор, чтобы мне его читать. Моя задача — цифра посмотреть какая там написана, три миллиона в год, грубо говоря. Конечно, я его подпишу, а то, что дальше, я же не читаю»* (эксперт «Ясавэя»).

Вторая стратегия основывается на стремлении оленеводов продвигать свои собственные требования. Из изученных кейсов только в одном оленеводческом хозяйстве руководство заняло подобную активную позицию. Основным инструментом, с помощью которого оленеводы пытались отстаивать свои интересы в спорах с нефтяниками, являлось государственное законодательство (Земельный кодекс и законы о правах коренных малочисленных народов). Но для того чтобы закон заработал, необходимо было его «операционализировать», т. е. использовать формализованные методики оценки ущерба: *«Просто-напросто, если по закону, конечно, они могли руки выкрутить, нужны были расчеты, чтобы это доказать»* (представитель оленеводческого хозяйства). Руководство оленеводов обратилось к московским экспертам, которые примерно подсчитали сумму, компенсирующую ущерб по изъятию земель. При этом сами подсчеты предоставлены не были. Имея некоторую сумму, от которой можно отталкиваться в спорах с нефтяниками, руководитель оленеводов обсуждал размер возможной компенсации с компаниями, работавшими на их территориях. Первый формальный договор у данного оленеводческого хозяйства был заключен в 2001 г. В эти же годы руководство хозяйства при финансовой поддержке администрации округа сделало геоботаническое исследование земель, необходимое при расчете причиненного нефтеразработками ущерба. В настоящее время взаимодействие данного хозяйства с нефтяниками идет с использованием формализованной методики расчета убытков и заключенных на ее основании договоров: *«Сегодня руки нефтяникам не выкрутить, если нет методики! Вот он мне считает, он больше-то не может сосчитать, то, что есть. Но зато я получаю это, и я обосновываю все, мне легче разговаривать с любым президентом или директором»* (представитель оленеводческого хозяйства).

В то же время другие оленеводческие хозяйства не имеют возможности использовать данную методику, поскольку не имеют дорогостоящего геоботанического исследования своих земель. Это ведет к тому, что в большинстве случаев на территории НАО сумма ущерба, которая выплачивается нефтяными компаниями оленеводам, определяется произвольно в ходе переговоров.

Выводы

В ходе данного исследования были проанализированы возможности разрешения земельных споров между нефтяниками и оленеводами, исходя из особенностей тех правовых и квазиправовых режимов, в которых они существуют. Несмотря на то, что общую рамку взаимодействия образует государственная система права, помимо нее действуют другие правила, нормы, стандарты, которые наслаиваются и влияют друг на друга. В первую очередь речь идет о столкновении традиционных представлений оленеводов с корпоративными стандартами экономической эффективности. Что касается международных документов, защищающих права коренных народов, то их влияние ощущается в некоторых случаях только через корпоративные стандарты международных корпораций, работающих в России. Как правило, это выражается в социальных программах компаний, ориентированных на коренные народы. Никто из информантов (бизнес, НПО, власти, сообщества) не апеллировал к международному праву, не обсуждал и не оспаривал его.

Можно выделить следующие последствия взаимодействия разнообразных правил и норм. Во-первых, важную роль в жизни оленеводческих сообществ продолжает играть обычай. В восприятии местных сообществ именно он конституирует их права на земли, в то время как государственные законы рассматриваются скорее как инструмент для давления на компании. Также обычай в какой-то степени определяет особенности обращения к государственной системе права. Например, в таких традиционных сообществах, как оленеводческие, высока роль недоверия внешним институтам. Для них характерно стремление «не выносить сор из избы», т. е. решать свои вопросы самим, без лишнего шума. Примечательно, что руководитель единственного оленеводческого хозяйства, активно отстаивавшего свои права и апеллировавшего к судебным инстанциям, не является ненцем по своей этнической принадлежности.

Во-вторых, роль государственного права в разрешении подобных конфликтов ограничена. Это связано с такими причинами, как путаница в распределении полномочий между разными уровнями государственной власти, сложности операционализации определенных законов на практике и необходимость применения специальных методик, излишняя бюрократизация государственной правовой машины. Как мы увидели, муниципальные органы власти, в чьем ведении находятся данные вопросы, не вмешиваются в процесс их разрешения. Сами участники также не рассматривают государственное право как эффективную систему разрешения данных конфликтов

и говорят о том, что им выгоднее решать свои проблемы самим. Практически никто из участников не обращается в суды для разрешения конфликта. И компании, и оленеводы обосновывают это желанием избежать бюрократических проволочек и уменьшить свои издержки. Тем не менее, сама по себе угроза обращения в суд используется участниками конфликтов.

В-третьих, важно подчеркнуть, что доминирующая на практике модель разрешения земельных споров путем прямых переговоров между нефтяниками и оленеводами сложилась не сразу. Участники должны были проделать определенную работу по легитимации своих прав (даже при условии их формального наличия в государственном законодательстве). Для этого обеими сторонами использовались различные механизмы: публикации в прессе, участие в круглых столах и конференциях, взаимодействие с представителями окружной власти, собственно прямые переговоры.

В-четвертых, вынесенные за скобки государственной бюрократической машины, переговоры нефтяников и оленеводов характеризуются непрозрачностью и ситуативностью, и в большей степени регулируются неформальными нормами и представлениями о справедливости, чем формальными правилами. Размеры помощи компаний оленеводам в каждом из случаев определяются индивидуально в ходе переговоров и не подлежат разглашению. Они определяются грамотностью руководства оленеводческих хозяйств и позицией руководства компании. О точных размерах помощи не знают ни представители государственной власти, ни эксперты НПО. Кроме того, эти договоры, как правило, имеют краткосрочный характер, и каждый год идет пересмотр их условий. Это ставит под вопрос устойчивость данной модели отношений.

Литература и источники

Капелюшников Р. Право собственности (очерк современной теории) // Отечественные записки, 6, 2004.

Карбаинов Н.И. Стратегии обоснования прав собственности на землю в ситуации правового плюрализма (на примере земельных споров в г. Улан-Удэ) // Журнал социологии и социальной антропологии, 2010, 13(4), с. 140–157.

«О гарантиях прав коренных малочисленных народов» // Официальный сайт правительства РФ по делам Севера и малочисленных народов [<http://www.severcom.ru>].

Олейник А.Н. Институциональная экономика. Учебное пособие. М.: Инфра, 2002.

Соколовский С.В. Образы других в российской науке, политике и праве. М.: Путь, 2001.

Benda-Beckmann F. von. Scapegoat and magic charm: Law in development theory and practice, *Journal of Legal Pluralism*, 1989, 28, pp. 129–148.

Benda-Beckmann F. von. Natural resources, environment and legal pluralism: An introduction, in: *Natural resources, environment and legal pluralism*, eds. F. von Benda-Beckmann, A. Hoekema. Yearbook Law and Anthropology, 1997, 9, pp. 7-12.

Berman P. Global Legal Pluralism, *Southern California Review*, 80, 2007, pp. 1155–1189.

Cunningham M. "Living Well" – The Indigenous Latin American Perspective, *Indigenous Affairs*, 1–2, 2010, pp. 52–60.

Kvale S. The Qualitative Research Interview, *Journal of Phenomenological Psychology*, 1983, 14, pp. 171–196.

Merry S. Legal pluralism, *Law and Society Review*, 1988, 22, pp. 869–96.

Michaels R. The Restatement of Non-state Law: the State, Choice of Law, and the Challenge from Global Legal Pluralism, *The Wayne Law Review*, 2005, 51, pp. 1209–1258.

Neuman L. *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. Boston: Allyn and Bacon, 1991.

Novikova N. The Status of Indigenous Peoples of the Russian North in the Context of Legal Pluralism, *Indigenous Affairs*, 2010, 1–2, pp. 84–94.

Stammler F., Wilson E. Dialog for development: an exploration of relations between oil and gas companies, communities and the state, *Sibirica*, 2006, 5(2), pp. 1–42.

Teubner G. Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society, in: *Global Law without a State*, ed. by G. Teubner. Dartmouth, Aldershot, 1997, pp. 3–28.

Список информантов

1. Бригадир оленеводческого хозяйства, пос. Хорей-вер.
2. Бывшая жительница пос. Варандей.
3. Бывшая жительница пос. Варандей-2.
4. Глава семейно-родовой общины, пос. Нельмин-Нос.
5. Журналист, г. Нарьян-Мар.
6. Заместитель председателя оленеводческого хозяйства, пос. Красное.
7. Менеджер нефтегазовой компании.
8. Менеджер нефтегазовой компании — 2.
9. Менеджер нефтегазовой компании — 3.
10. Менеджер нефтегазовой компании — 4.
11. Местная жительница, пос. Красное.
12. Местная жительница — 2, пос. Красное.
13. Местная жительница — 3, пос. Красное.
14. Местная жительница, пос. Нельмин-Нос.
15. Местная жительница, пос. Хорей-Вер.
16. Местная жительница — 2, пос. Хорей-Вер.
17. Местный житель, пос. Нельмин-Нос.
18. Местный житель, пос. Хорей-Вер.
19. Оленевод, пос. Нельмин-Нос.
20. Оленевод — 2, пос. Нельмин-Нос.
21. Оленевод — 3, пос. Нельмин-Нос.
22. Оленевод, пос. Красное.
23. Председатель оленеводческого хозяйства, пос. Красное.
24. Представитель муниципальных органов власти, пос. Красное.
25. Представитель муниципальных органов власти — 2, пос. Красное.
26. Представитель муниципальных органов власти, пос. Нельмин-Нос.
27. Представитель муниципальных органов власти, пос. Хорей-Вер.
28. Представитель региональных органов власти, г. Нарьян-Мар.
29. Представитель региональных органов власти — 2, г. Нарьян-Мар.
30. Работник Дома культуры, пос. Нельмин-Нос.
31. Работник школы, пос. Хорей-Вер.
32. Работник оленеводческого хозяйства, пос. Хорей-Вер.
33. Эксперт НПО «Ясавэй».
34. Эксперт НПО «Ясавэй» — 2.
35. Эксперт НПО «Ясавэй» — 3.