

---

---

ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ  
И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

---

---

## ОБОСТРЕНИЕ БОРЬБЫ ЗА РЕСУРСЫ В МИРЕ И БЕЛОРУССКИЙ ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

О.Г. Буховец\*

Проведен анализ характерных черт современного этапа борьбы за ресурсы в мире и опыта законодательства о недропользовании стран ЕЭП и Таможенного союза на примере Республики Беларусь.

**Ключевые слова:** природные ресурсы, законодательство по недропользованию, борьба за недра, контроль над ресурсами, глобализация и альтерглобализация недропользования.

**JEL-классификация:** Q32, Q34, Q37.

Одним из главных следствий промышленной революции XVIII–XIX вв. стало то, что она запустила процесс победоносного распространения в мире либеральной модели экономического прогресса. С другой стороны, успешное последовательное ее продвижение во все новые страны имело результатом вовлечение в хозяйственный оборот все больших и больших объемов возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов. Превращение в конце XX в. этой модели в универсальную для всего мира обернулось значительным обострением в последние 2 десятилетия борьбы в планетарном масштабе за установление либо сохранение контроля над ресурсами, за владение и пользование ими. Равно как и за распоряжение добываемыми полезными ископаемыми теми или иными государствами либо ТНК в своих интересах.

### ***Борьба за ресурсы: и силой, и угрозой ее применения***

Очередное убедительное подтверждение тому – *прямое* неспровоцированное *военное* нападение западных держав (попирающее наиболее фундаментальные принципы международного права) на богатые углеводородными ресурсами Ирак и Ливию. Так же как и массированная всесторонняя

поддержка Западом антиправительственных сил в Сирии и в других странах Северной Африки и Ближнего Востока.

Гораздо чаще в указанный период отдельными странами либо военно-политическими группировками стала использоваться в борьбе за ресурсы и *угроза* применения силы. В данный момент, в частности, КНР в своем давнем территориальном споре с Японией, прибегнув в очередной раз к демонстрации военной мощи, твердо заявляет о претензиях на спорные острова Дяоюйдао (японское название: Сенкаку). Правительство же и националистические силы Японии, со своей стороны, в решительных выражениях объявляют о японском суверенитете над ними. Причина этого обострения отношений между странами, представляющими вторую и третью экономики мира, вполне ясна: маленькие, безлюдные острова – сами по себе мало что стоят, однако на шельфе в их районе обнаружены богатые месторождения нефти и газа. Крайне запутанной ситуацию вокруг островов Дяоюйдао-Сенкаку делает то, что на своем суверенитете над ними твердо настаивает также Тайвань.

А незадолго до осложнения китайско-японских отношений произошло очередное серьезное обострение застарелого спора меж-

---

\* Буховец Олег Григорьевич (o\_bukhovets@tut.by), доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой политологии Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).

ду Вьетнамом и КНР о принадлежности Парасельских островов и архипелага Спратли. Для международного сообщества доводы Вьетнама в пользу его суверенитета над этими территориями изложены недавно на английском языке в обстоятельной брошюре<sup>1</sup>. Как и в случае с обострением китайско-японских отношений, наблюдающийся сегодня рост напряженности во взаимоотношениях КНР и Вьетнама объясняется планами обеих стран по разработке обнаруженных в районе Парасельских островов и архипелага Спратли месторождений углеводородов.

Нельзя в связи с этим не отметить, что Дальний Восток, Юго-Восточную и Южную Азию характеризует, пожалуй, самая высокая в современном мире «удельная плотность» неразрешенных территориальных споров. Односторонние, двусторонние и многосторонние претензии на те или иные территории, связывавшие в XX в. «прочными узами» Японию, Россию, КНДР, Южную Корею, КНР, Вьетнам, Камбоджу, Тайвань, Филиппины, Индонезию, Индию, Пакистан, – не просто перешли в XXI в., но они, со всей очевидностью, проявляют в последнее время даже тенденцию к усилению.

Нетрудно предположить, что отношения эти, вероятнее всего, и в дальнейшем будут периодически переживать фазы обострения. Причем не только вследствие роста ресурсной привлекательности спорных территорий, но и по геополитическим причинам.

#### ***Японский «территориальный максимализм»***

Самый свежий пример, подтверждающий правомерность такого прогноза, – состоявшийся в апреле 2013 г., после 10-летнего перерыва, трехдневный официальный визит премьер-министра Японии С. Абэ в Москву. В итоге переговоров между В. Путиным и японским премьером было, в частности, достигнуто согласие обеих сторон на возобновление переговоров о заключении между Россией и Японией мирного договора, который смог бы, наконец, юридически оформить итоги завершившейся более 68 лет назад второй мировой войны.

<sup>1</sup> Viet Nam's Sovereignty over Hoang Sa and Truong Sa Archipelagoes. Ha Noi, 2012.

Однако имеющийся богатый опыт подобных переговоров в предыдущие десятилетия свидетельствует, что для японского правительства *непременным* условием для заключения мирного договора является передача Россией Японии Южных Курил. По японской терминологии: «Северных территорий».

Нелишне в этой связи напомнить, что Япония имеет территориальные споры вообще *со всеми* своими соседями. Даже несмотря на то обстоятельство, что ее, Южную Корею и Тайвань объединяют самые тесные в регионе союзнические отношения с США, японское правительство постоянно демонстрирует неуступчивость по отношению к этим странам в спорах о территориальной принадлежности островов Токто/Такесима и Дяоюйдао/Сенкаку. Это во-первых. Во-вторых, поскольку район Южно-Курильских островов исключительно богат рыбными и прочими морскими ресурсами, то передача Японии спорных островов обернулась бы для России не только большими политическими, но и экономическими потерями. Думается, российское руководство просто не может на это пойти. Ведь как резонно отмечают аналитики, отказ от этих островов в России «сочли бы абсолютно необоснованным и *даже актом государственной измены* (выделено мною. – О.Б.) (Тренин, Вебер, 2013. С. 12).

Кроме того, такая передача представляется невозможной еще по одной причине. Напомним, что когда в 1992 г. тогдашний глава российского МИДа А. Козырев, вместе с другими деятелями из ельцинского окружения, подготовил визит Б. Ельцина в Японию, где тот должен был дать согласие на передачу ей Южных Курил, то разработчики этого плана не принимали в расчет возможность сколько-нибудь сильного общественного движения против такой передачи. Они надеялись на то, что российское население после развала СССР оставалось еще слишком подавленным и дезориентированным, не смогло просто прийти в себя. Но, тем не менее, общественное движение протеста не только возникло, но и, после того как его возглавил губернатор Сахалинской области В. Федоров, оно стало достаточно сильным. Накануне

намеченного визита Ельцина сахалинский губернатор поднялся на борт военного корабля с целью отпраздновать на нем вдоль Курильских островов и там на митингах с участием населения и прессы громко заявить свой принципиальный протест против передачи Японии островов. Уже на борту судна В. Федоров получил радиogramму с сообщением о том, что визит президента в Японию отложен... (Чадаева, 2013).

***Иного не дано: защищать свои ресурсы и помогать в освоении недр другим***

Стоит ли особо говорить, что сегодня – отнюдь не 1992 г., и общественное движение в России против возможных территориальных уступок было бы намного мощнее. И это чрезвычайно важно в свете того, что с подачи М. Олбрайт, «объявившей», еще в бытность свою госсекретарем США, российское Зауралье «terra nullis» («ничьейной землей»), политические и экономические «ястребы» в США и других странах НАТО уже, можно сказать, недвусмысленно «примеряются» к богатейшим природным ресурсам Сибири и Дальнего Востока. Аналитики Фонда Карнеги, которых вряд ли назовешь «ястребами», тем не менее формулируют это (в связи с российско-японским спором по поводу Южных Курил) весьма жестко: «России придется отдать больше, чем многие ее граждане считают приемлемым... (выделено мною. – О.Б.)» (Тренин, Вебер, 2013. С. 5). И по их убеждению, все четыре Южно-Курильских острова – Итуруп, Кунашир, Хабомаи, Шикотан – «должны стать частью Японии» (Там же. С. 6).

Своей тревогой, в связи с такими интенциями Запада и дефицитом понимания у российского руководства их опасности, поделился недавно бывший министр геологии СССР (1975–1989 г.г.), почетный президент Ассоциации геологических организаций РФ Е.А. Козловский в большой статье, опубликованной в газете российских геологов. В ней он, в частности, предупреждает, что России «следует более глубоко оценивать внешнеполитические угрозы и тот «нажим», который практикуют в отношении ее страны Запада, «лишенные стратегических запасов полезных ископаемых, в первую очередь энергоресурсов»

(2013. С. 10). Такая позиция экс-министра представляется вполне реалистичной, разумной и взвешенной.

Качественную трансформацию в современную эпоху претерпевает и такая номинально мирная форма борьбы за ресурсы, как *финансово-экономическое проникновение* заинтересованных стран в регионы с богатыми недрами. Цели такого проникновения самоочевидны: освоение и использование имеющейся минерально-сырьевой базы на взаимовыгодных (в той или иной степени, конечно) с принимающими государствами условиях.

Указанную трансформацию обеспечивает то, что ряды «заинтересованных» в минерально-сырьевых ресурсах активно пополняются в последние годы странами бывшего «второго» (т. е. социалистического) и «третьего» мира. А это само по себе предполагает отход от прежней «классической» модели неокOLONиального экономического проникновения экс-метрополий в бывшие колонии. В результате принимающие государства сегодня обеспечивают себе куда более приемлемые варианты «взаимовыгодности», нежели это имело место ранее. Хорошая на этот счет иллюстрация – недавний пересмотр в пользу Габона и Камеруна условий разработки их полезных ископаемых китайскими горнодобывающими компаниями.

***По всем азимутам:  
дороги Китая к ресурсам***

Опыт КНР в деле освоения минерально-сырьевых ресурсов в разных регионах мира вообще наиболее показателен. Эта демонстрирующая исключительно высокие темпы экономического роста страна развернула в последние десятилетия XX в. исключительно активную деятельность по экономическому закреплению в богатых минерально-сырьевыми ресурсами странах. Складывается впечатление, что для властной элиты постмаоистского Китая экономическая экспансия по всем возможным азимутам – отнюдь не средство для дальнейшей инкорпорации той или иной страны-соседки, а *самодостаточная* цель. И не их территории сами по себе, как подчеркнул известный российский экономист академик Н. Шмелев, интересуют Китай, «а, во-первых, возможности укрепле-

ния его энергосырьевой и водной базы, включая активное участие в разработке ресурсов...во-вторых, новые рынки для его традиционной, а теперь и высокотехнологической продукции, в-третьих, облегчение условий, причем повсюду в мире, для миграции наиболее подвижной части его населения в поисках занятости и сфер приложения своих капиталов» (Шмелев, 2006).

Методичность и последовательность китайцев в проведении взятого ими курса на расширение своего экономического присутствия в ресурсно-перспективных странах дало зримые результаты в удивительно короткие, по меркам истории, сроки. Как отмечает в своей статье исполнительный директор службы инвестиций агентства «Moody's» Л. Виас де Соуза, за период с 2004 по 2010 г. «Китай совершил скачок практически с нулевой отметки до почти 5% от совокупного притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Латинскую Америку (выделено мною – О.Б.)» (2013. С. 79). Феноменально быстро продолжает расти и также доля экспорта в КНР из этого огромного региона.

В западных странах уже с нескрываемым беспокойством воспринимают то, как КНР сумела, совершенно неожиданно для них, установить свой «мягкий» контроль над значительной частью минерально-сырьевой базы африканского континента. Ведь Китай стал уже «самым важным рынком для экспорта из стран Африки Южнее Сахары» (Там же. С. 78). В этот же регион ПИИ Китая в период с 2004 по 2010 г. выросли в 3 раза, а в развивающиеся страны Азии – даже в 10 раз (Там же. С. 79).

Особенно озабоченно реагирует на это Япония. На состоявшейся в конце мая 2013 г. 3-дневной конференции в Иокогаме, на которой присутствовали главы 40 стран, японский премьер С. Абэ объявил, что Япония в 2013 г. инвестирует в африканские страны 11 млрд долл. США и в последующие 5 лет – в общей сложности 24,5 млрд долл. Немецкая газета «Ханделсблат» отмечает в этой связи, что Токио таким образом пытается одним выстрелом убить двух зайцев: основательно закрепить на африканском рынке и потеснить своего главного и наиболее опасного во многих отношениях конкурента.

Впечатляюще быстро происходила массивированная китайская экономическая экспансия и в экс-советские государства Центральной Азии и Казахстан. На очереди – выходящая из изоляции и обладающая богатыми минерально-сырьевыми ресурсами Мьянма.

Но, как представляется, самым красноречивым примером результативности китайской стратегии экономического проникновения может служить освоение минерально-сырьевой базы Монголии. Недра этой большой по территории, но очень малонаселенной (средняя плотность составляет лишь 2 чел. на кв. км – *самый низкий* в мире показатель!) страны – исключительно богаты. К настоящему времени известно о более чем 800 месторождениях 80 видов полезных ископаемых. В их числе – и *самое большое* в мире месторождение высококачественного каменного угля.

В советские годы Монголия экономически, политически, идеологически – буквально во всем зависела от «старшего брата». Кстати, без малого все вышеупомянутые месторождения были обнаружены и описаны советскими геологами. СССР десятилетиями оставался эксклюзивным внешнеторговым партнером МНР.

После распада Советского Союза Монголия, предоставленная сама себе, вынуждена была переориентироваться на всестороннее сотрудничество с бурно развивающимся Китаем. Последний в считанные годы стал не просто доминирующим, а исключительно доминирующим партнером Монголии, развернувшим ее внешнеторговый вектор в противоположном направлении.

#### ***Китайский опыт как ноу-хау для России и других стран БРИКС***

А что Россия? Она, без всякого преувеличения, практически исчезла с карты монгольского экспорта: в 2012 г. на нее приходилось лишь 3% экспорта Монголии. Для сравнения: удельный вес Канады в два с лишним раза больше – 7%.

Резко, но, правда, не столь катастрофично снизилась доля России и в импорте Монголии: в том же 2012 г. на нее в структуре монгольского импорта приходилось еще все-таки 26%.

Как выше уже отмечалось, присоединение некоторых государств бывшего «второго» и «третьего» мира к группе «заинтересованных» в освоении недр ресурсно-перспективных стран объективно отвечает интересам последних. Прежде всего, тем, что происходит в итоге общее повышение уровня конкурентности в данной сфере. Это, понятно, обеспечивает развивающимся странам более приемлемые для них варианты *взаимовыгодной* разработки полезных ископаемых.

Далее, важно и то, что у правящих элит и населения «принимающих государств» в отношении к странам бывшего «второго» и «третьего» мира нет постколониального синдрома. Кроме того, набирающая силу общемировая тенденция к плюрализации путей экономического, политического и социального развития уже сама по себе ведет к увеличению набора более выгодных для развивающихся ресурсно-перспективных стран вариантов освоения их недр.

Примеры форсированного экономического проникновения КНР в богатые природными ресурсами регионы мира – самые показательные. Но в этих регионах востребованы (или в ближайшем будущем будут востребованы) и другие страны бывшего «второго» и «третьего» мира. В первую очередь, конечно, это относится к странам группы БРИКС, которым предвещают на ближайшие десятилетия самые высокие в мире темпы экономического роста и даже роль будущего «локомотива» мировой экономики.

Возьмем, в частности, Россию. Очень многие страны Африки, Азии, Латинской Америки выражают все большую заинтересованность в присутствии в их экономике российских компаний сырьевого, промышленного, сельскохозяйственного профиля. России, потерявшей, как красноречиво свидетельствуют приведенные выше цифры, свои позиции в добывающей промышленности Монголии (да и во многих других странах), пора извлечь уроки из серьезнейших ошибок недавнего прошлого и воспользоваться этими ожиданиями, дабы занять достойное место в экономике заинтересованных в ее приходе стран. А что касается приоритетного для России постсоветского пространства, то там она в данном отношении вообще имеет значительную фору.

Подобно КНР и России, другие члены группы БРИКС – Бразилия, Индия, ЮАР – также располагают немалыми возможностями (реальными и потенциальными) в освоении недр ресурсно-перспективных государств, прежде всего соседних. Ведь, как прогнозирует упоминавшийся выше менеджер агентства «Mody's» Л. Винас де Соуза, по мере дальнейшего расширения режима свободной торговли рынки других стран группы БРИКС будут последовательно приобретать все большее значение для своих субрегионов (2013. С. 81). И самое главное место на этих растущих рынках будут занимать как раз разнообразные виды полезных ископаемых, необходимых для дальнейшего экономического развития стран БРИКС. В этой связи нельзя не напомнить, что с начала 2000-х годов их вклад в мировой экономический рост составлял более 50%, а в 2009 г. они обеспечили уже вообще все 100% этого роста (Там же. С. 77–78).

В контексте нынешних трендов мирового развития расширяющиеся возможности в освоении недр ресурсно-перспективных стран, чем дальше, тем в большей мере будут, конечно, использоваться. Ведь как резонно отметил в своем Послании белорусскому народу и Национальному собранию 19 апреля 2013 г. А.Г. Лукашенко, «главное направление в мире – это борьба за сырьевые ресурсы» (2013. С. 3).

### ***Какими природными ресурсами располагает Беларусь?***

В XIX–XX вв. за Беларусь закрепился имидж земли, обделенной полезными ископаемыми. Отчасти по этой причине после Великой Отечественной войны советское руководство решило развивать в ней прежде всего технологически передовые отрасли обрабатывающей промышленности. Благодаря чему уже в 1970-е годы входит в широкое употребление определение БССР как «сборочного цеха» промышленности СССР.

Справедливости ради нужно отметить, что у мощной советской геологии до Беларуси, по большому счету, просто «не дошли руки». Ведь основной фронт геологических изысканий был, как известно, очень далеко от нее – на огромных площадях востока, севера и юга СССР. И это относится

даже к такому приоритетному направлению, как поиски нефти: первое ее месторождение в Беларуси было открыто лишь в 1964 г. А ведь о теоретической возможности ее наличия заговорили за 20 с лишним лет до того.

Вторая причина тогдашней слабой геологической изученности Беларуси – особенности структуры ее недр. «Все наши горные породы, – поясняет белорусский геолог А. Ковхуто, – закрыты, словно одеялом, осадочным чехлом...», формирование которого связано «преимущественно с деятельностью ледников» (Галкин, 2012). Поэтому поиск и разработка белорусских месторождений требуют глубокого бурения и обходятся довольно дорого.

В условиях экономического спада первых лет независимости Республики Беларусь объем геологических поисково-разведывательных работ в ней существенно сократился. Не говоря уже о промышленном освоении недр. Однако со второй половины 90-х годов ситуация в экономике начинает меняться к лучшему. Курс на стимулирование ускоренного экономического роста и призванная обеспечивать его новая государственная политика рационального использования и приумножения ресурсов позволили расширить фронт геологического исследования минерально-сырьевой базы страны. В результате, начинает пересматриваться и упомянутое выше стереотипное представление советской поры о бедности белорусских недр.

С учетом результатов геологических изысканий в годы независимости минерально-сырьевые ресурсы страны расцениваются сегодня как во многих отношениях *вполне достаточные* для того, чтобы обеспечить устойчивое развитие национальной экономики. Наиболее ценными полезными ископаемыми, которыми богаты недра Беларуси, считаются на сегодняшний день калийные и каменная соли. Их промышленные запасы составляют соответственно 6,9 и 22 млрд т и, по мере открытия новых месторождений, они расцениваются как «практически неисчерпаемые». Нелишне отметить, что по запасам калийных солей Беларусь занимает третье место в мире, а добываемой в мозырских и солигорских

соляных шахтах каменной соли «хватит бы на то, чтобы накормить ею полмира».

По данным Белорусского научно-исследовательского геологоразведочного института (БелНИГРИ), Беларусь практически полностью обеспечена строительным сырьем более чем на 100 лет. «Отступающий ледник, – отмечают его сотрудники, – не только надежно закрыл от нас рудные залежи, но и принес с собой много полезного: глину, песок, щебень, камни». Выявленные в трех месторождениях запасы строительного камня достигают 576,6 млн м<sup>3</sup>. К слову, под Микашевичами находится крупнейший в Европе гранитный карьер. Запасы цементного сырья и карбонатных материалов составляют 460 и 945 млн т соответственно. Объем разведанных запасов песочно-гравийных смесей, которые залегают в почти 200 месторождениях, оценивается в 685,4 млн м<sup>3</sup>, а строительных песков (в 140 месторождениях) – 476,1 млн м<sup>3</sup>.

Недра Беларуси богаты минеральными рассолами: из них можно получать йод, бром, калий, магний и другие редкие и рассеянные элементы. Богата территория Беларуси и месторождениями подземных вод. Чуть ли не повсеместно можно найти пресные и минеральные подземные воды. Налицо также серьезные предпосылки выявления промышленно значимых месторождений глауканита, пиррофиллита, сырья для получения минеральных волокон, янтаря, редких и цветных металлов. А поскольку территория Беларуси по своей геологической структуре схожа с Кольским полуостровом и Австралией, в которых имеются месторождения алмазов, то белорусские геологи надеются, что со временем таковые будут открыты и у нас.

К настоящему времени в Беларуси насчитывается 75 выявленных месторождений нефти, но поскольку они небольшие – их потенциал специалистами БелНИГРИ оценивается как достаточно скромный.

С другой стороны, скромные запасы и объемы добычи белорусской нефти (ок. 1,7 млн т в год) отчасти уравниваются ее высокими потребительскими качествами и разнообразием видового спектра. Некоторые ее виды идут на изготовление особо ценных горюче-смазочных материа-

лов, а другие, как говорят, «можно смело заливать в бак...трактора и ехать»... Такое журналистское преувеличение отнюдь не отрицает тот факт, что около сотни заправок в стране работают на топливе из белорусского сырья. В-третьих, новые перспективы белорусские нефтедобытчики связывают с подготовленной в объединении «Белоруснефть» крупномасштабной программой по внедрению новой технологии, которая нацелена на повышение нефтеотдачи разрабатываемых пластов. Она, как отмечает начальник отдела геологии и разработки месторождений объединения В. Водопьянов, охватывает бурение, добычу, воздействие на пласт.

А вот запасы торфа в Беларуси очень велики. По имеющимся данным, оставшиеся геологические запасы торфа достигают более чем 4 млрд т, Беларусь в этом отношении уступает в СНГ только России. Однако его залежи распределены по всей территории страны очень неравномерно, «точечно», что и затрудняет экономически выгодное освоение белорусских месторождений торфа. Кроме того, богатый спектр полезных свойств торфа порождает споры в экспертном и управленческом сообществах о наиболее целесообразном его использовании в народном хозяйстве. Одни, исходя из императива замещения дорогих источников энергии более дешевыми, предлагают сделать упор на использование торфа в качестве топлива, что позволило бы в определенной степени заменить нефть и газ. Как говорит выражающий такую позицию авторитетный специалист по торфу академик НАН Беларуси И. Лиштван, для этого на территориях, прилежащих к месторождениям, «надо построить или реконструировать 7–10 брикетных заводов».

Другие же, и среди них специалисты из Института природопользования НАН Беларуси, убеждены, что «в топку...лучше бросать щепу», изготовлением которой в Беларуси уже сегодня заняты около 30 производств, а к 2020 г., по прогнозу, объем заготовки всех видов древесного топлива «может достигнуть 11 млн кубометров»<sup>2</sup>. Торфа же, по их убеждению, выгоднее было бы «добывать меньше, а зарабатывать боль-

ше», если, как предлагают они, перейти на производство востребованных на мировом рынке удобрений из торфа. В этом случае тонна фрезерного торфа стоимостью в 16 долл. США способна принести в десятки и даже в сотни раз больше выгоды. К примеру, тонна торфяного активированного угля на мировом рынке стоит 2,4 тыс. долл., а жидких гуминовых комплексных удобрений и того больше – 2,8 тыс. долл.<sup>3</sup> Нельзя забывать и о других ценных свойствах торфа: из него делают лечебные грязи и даже тушь для ресниц и помаду.

### **Фундамент белорусского законодательства по недрам**

Очевидно, что успешное, экономически эффективное и социально ответственное освоение природных ресурсов, как и их защита от внешних рисков, без выверенного законодательного обеспечения недропользования невозможно.

В Республике Беларусь национальная минерально-сырьевая база изначально была и остается одной из наиболее приоритетных сфер деятельности законодательной и исполнительной власти. Правовым концентрированным выражением этого явилось принятие в 2008 г. нового «Кодекса Республики Беларусь о недрах» (предыдущий был принят в 1997 г.)<sup>3</sup>. Законами Республики Беларусь от 4.01.2010 г. и от 14.07.2011 г. в этот Кодекс был внесен ряд изменений и дополнений<sup>4</sup>.

Кодекс о недрах состоит из 91 статьи, сведенных в 17 глав. В главах 1–3, 5, 15, 16 изложены наиболее общие положения и принципы законодательства о недрах. Фундаментальная роль среди них, безусловно, принадлежит праву собственности на недра.

Чем определяется особая важность современной белорусской нормативной версии этого права? Тем, что, начиная еще с «перестроечных» времен и в последующие 10–15 лет независимого существования государств – «наследников» СССР, в общественном мнении, экспертных сообществах и в сознании властвующих элит очень широкое рас-

<sup>2</sup> Республика. 2011. 19 июля.

<sup>3</sup> <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=Nk0800406&p2=> (NRPA)

<sup>4</sup> Национальный реестр правовых актов РБ, 2011. № 82, 2/1845.

пространение получило представление о необходимости и целесообразности как можно более масштабного разгосударствления в целом экономики и недропользования в частности. «Меньше государства!» – в такую лапидарную форму облекли этот принцип поборники рыночного фундаментализма, отталкиваясь от чрезвычайно распространенного в мире (особенно в англо-саксонских странах) представления о том, что «душой» рыночной экономики является частная собственность. Как не без иронии сказал на «круглом» белорусско-российском столе в 2009 г. известный российский экономист Р. Гринберг, мировой финансово-экономический кризис развеял это «общее заблуждение». «Настоящая душа рынка, – подчеркнул он, – это конкуренция»<sup>5</sup>.

В данном отношении белорусский «Кодекс о недрах» 2008 г. поставил в этом явно затянувшимся споре юридическую точку. Статья 5 Кодекса гласит: «1. Недра являются исключительной собственностью государства. Государство реализует принадлежащие ему права владения, пользования и распоряжения недрами через уполномоченные государственные органы. 2. Недра не могут быть предметом залога, купли-продажи, дарения, наследования, вклада в уставный фонд, а также предметом отчуждения в иной форме»<sup>6</sup>.

Нельзя в связи с данной темой не отметить, что, как и применительно к экономике в целом, особенно зыбкими аргументы в пользу ослабления госконтроля за недропользованием выглядят в свете тех уроков, которые успел уже преподать всему миру финансово-экономический кризис, разразившийся как раз в то время, когда выработывался, обсуждался и принимался белорусский Кодекс о недрах.

Другие важные рамочные положения и принципы, сформулированные в Кодексе, касаются прав и обязанностей недропользователей, объектно-субъектных отношений в области использования недр, прав собственности на добытые полезные ископаемые, компетенции различных ветвей власти по госу-

дарственному управлению и регулированию в недропользовании, а также учета и надзора в области использования и охраны недр.

Четко сформулированы в Кодексе основания для приостановления и прекращения права пользования недрами, определены лимиты добычи полезных ископаемых и нормативы их потерь, закреплены требования по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами.

### ***Закон 2013 г.: баланс между либерализацией и национальными интересами в недропользовании найден?***

В 2013 г. белорусские законодатели продолжили совершенствование Кодекса о недрах: 2 апреля Палата представителей приняла проект «Закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь о недрах», а 18 апреля Совет Республики одобрил его. После его подписания Президентом новый закон 6.05.2013 г. был зарегистрирован в Национальном реестре НЦПА РБ №2/2017 и вступил в силу с 1 января 2014 г.

Вступление в силу этого закона позволит упростить как процедуру предоставления недр в пользование, так и само пользование ими. Законом предусмотрены увеличение сроков пользования недрами для добычи полезных ископаемых и использования геотермальных ресурсов, отменяются лимиты на их добычу, сокращаются сроки и затраты на оформление недропользования. Предусматривается также увеличение глубины добычи общераспространенных полезных ископаемых для целей, не связанных с извлечением доходов, собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков без предоставления горного отвода. Все это должно обеспечить наиболее рациональное использование недр и сократить площади земель, выведенных из севооборота.

Одна из важнейших новаций принятого закона – закрепление компетенций госорганов в области использования и охраны недр в части установления порядка застройки площадей залегания полезных ископаемых и определения объектов экспертизы промышленной безопасности. Важно отметить, что закон при этом прямо ставит целью *общее сокращение перечня объектов, подпадающих*

<sup>5</sup> Белорусско-российский «круглый стол» «Мир до и после кризиса». *Белорусский экономический журнал*. 2009. № 4.

<sup>6</sup> Кодекс Республики Беларусь о недрах (<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=Nk0800406&p2=> (NRPA)).



под указанную экспертизу. Сокращен и перечень тех работ по геологическому изучению недр, по проектной документации которых проводится государственная геологическая экспертиза, что позволит сократить расходы республиканского бюджета.

Закон вводит равные условия при предоставлении участков недр в случаях заключения как инвестиционных, так и концессионных договоров. Это должно обеспечить в будущем привлечение к разработке месторождений большего числа инвесторов, ибо сегодня осуществление инвестиционной деятельности на основе концессионного договора не слишком востребовано именно из-за недостаточности выгодных, по сравнению с инвестиционным договором, условий.

По новому закону, упрощается процедура представления геологических и горных отводов юридическим лицам, образованным в результате реорганизации. Если фирма ранее уже получала право на добычу полезных ископаемых, вновь реорганизованное предприятие будет продолжать пользоваться этим правом на основании заявления юридического лица: в соответствии с передаточным или же разделительным актом.

После вступления в силу Кодекса о недрах 2008 г. органы исполнительной и законодательной власти Беларуси постоянно занимались мониторингом практики его правоприменения и с учетом ее, а также обоснованных предложений недропользователей, достаточно оперативно вносили в него изменения и дополнения. И важно отметить, что те изменения и дополнения, которые содержатся в новом законе, вполне очевидно по их духу и букве отражают в своей совокупности *либерализацию* Кодекса о недрах.

Вместе с тем в некоторых важных вопросах законодатель усиливает и охранительную функцию государства в пользовании недрами. В частности, для более эффективного правового регулирования устанавливаются ограничения и запреты на добычу полезных ископаемых на территориях, подлежащих специальной охране. В этих же целях вводится определенный порядок консервации и ликвидации горных выработок в связи с тем, что процедуры ликвидации и консервации горных предприятий, подземных сооружений, не связанных с добы-

чей полезных ископаемых, и горной выработки отличаются как по характеру и объему выполняемых работ, так и по возможному воздействию на окружающую среду.

Подобный баланс между либерализацией и «охранительностью» законодательства о недрах представляется оправданным и, в свете современных мировых трендов, вполне логичным. Думается, что поддерживать его белорусскому законодателю помогает именно базовый принцип исключительной собственности государства на недра.

### **Новые открытия белорусской геологии и ориентиры национального недропользования**

Если бы для характеристики результатов поисково-разведывательных работ белорусских геологов в последнее десятилетие понадобились ключевые слова, то ими, на наш взгляд, должны были бы стать: «новизна», «эффективность», «масштабность» и «перспективность». Подкрепим это рядом примеров.

Так, за один только 2011 г. прирост разведанных запасов калийных солей составил 602,64 млн т. Как проинформировал в 2012 г. министр природных ресурсов и охраны окружающей страны В. Цалко, продолжается детальная разведка открытого ранее Бриневского месторождения гипса в Гомельской области<sup>7</sup>. Предварительные разведанные его запасы составляют около 182,5 млн т. В свете того, что ранее гипс на территории Беларуси вообще не добывался, это внушительное месторождение тем более считается очень перспективным.

В недрах Беларуси обнаружены большие запасы бурого угля, который, как известно, представляет собой не только топливо, но и ценное химическое сырье. Выявлены уже четыре его месторождения. По оценкам геологов, они способны обеспечить страну бурым углем на ближайшие 250 лет. Особенно ценным считается недавно открытое Лельчицкое месторождение в Гомельской области. Специалисты называют его просто уникальным. Как поясняет белорусский геолог В. Бордон, «в мире много различных месторождений бурого угля, но прослой их – пол-

<sup>7</sup> Что недра наши нам готовят? (<http://www.lukashenko2008.ru/ertikles/novosti/1201/>).

метра, метр»<sup>8</sup>. А у Лельчицкого месторождения прослой самого угля – до 6–7 метров.

Продолжаются интенсивные поиски новых месторождений нефти. Только в 2011 г. в той же Гомельской области были обнаружены 2 месторождения нефти, Шатилковское и Ново-Казанское, и 2 подсольные залежи нефти на Южно-Вишанском месторождении<sup>7</sup>. На пяти нефтеперспективных площадях проведено глубокое поисковое бурение, а четыре нефтеперспективные структуры – Западно-Белобережная, Морозовская, Акуличская и Вересницкая – подготовлены к поисковому бурению. Общаций прирост промышленных запасов нефти в 2011 г. составил 264 тыс. т при задании 250 тыс.

Относительно недавно открыты в Беларуси и 2 крупных месторождения железных руд – Новоселковское и Околовское.

Безусловно, стратегическая цель устойчивого развития минерально-сырьевой базы Республики Беларусь состоит в повышении уровня обеспеченности страны собственными минерально-сырьевыми ресурсами, рациональном их использовании и минимизации негативного воздействия добычи полезных ископаемых на состояние окружающей природной среды.

Нельзя не подчеркнуть, что последнее для стран постсоветского мира – весьма актуально: здесь нужен государственный глаз да глаз! Сошлемся, в частности, на некоторые результаты постоянного контроля за разработкой карьеров, осуществляемого белорусским Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Так вот, в 2011 г. сотрудниками министерства был выявлен 41 случай самовольной их разработки, а в отношении 105 карьеров сделано заключение, что они не соответствуют критериям заявленного субъектами внутрихозяйственного статуса<sup>7</sup>. И это – в Беларуси, отличающейся от своих постсоветских соседей как раз более налаженным, систематическим и жестким государственным контролем!

Несомненно стратегической задачей является и снижение зависимости нашей страны от импорта минерально-сырьевых ресур-

сов. Но чтобы обеспечить указанные стратегические ориентиры, необходимо поначалу усовершенствовать экономический механизм добычи и использования полезных ископаемых с целью комплексной их переработки.

Далее должна последовать выработка комплексной государственной программы развития минерально-сырьевой базы страны. В ней функционирование в целом экономики и геологоразведочной отрасли должны быть сориентированы, с одной стороны, на рачительное использование полезных ископаемых. А с другой – на учет увеличивающейся потребности народного хозяйства в отдельных их видах. В связи с этим понадобятся укрепление материально-технической базы геологоразведочной отрасли и расширение фронта геологоразведочных работ, развитие новых отраслей горнодобывающей и горноперерабатывающей промышленности. Это, в свою очередь, создаст возможность для использования сопутствующих видов полезных ископаемых, некоторых видов отходов и вторичного сырья.

Последовательное совершенствование нормативно-правовой базы должно создавать оптимальные *рамочные условия для экономически эффективных и экологически сберегающих стратегий пользования недрами*. В частности, обеспечивать интернационализацию хозяйственного освоения месторождений полезных ископаемых на приграничных территориях и в свободных экономических зонах. Ведь для того, чтобы начать промышленную разработку открытых месторождений, равно как и тех, которые, без сомнения, еще будут открыты, необходимы и большие финансовые средства, и новые технологии, что также требует серьезных финансовых затрат. Как в этой связи указывает начальник Департамента по геологии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды А. Вавриш, строительство рудника будет стоить порядка 1,5 млрд долл. США.

Значительная финансово-материальная емкость промышленного освоения разведанных месторождений требует привлечения серьезных зарубежных инвестиций. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды в последнее время акти-

<sup>8</sup> *Новости Беларуси. Неделя. Экономика*. 13.02.2011.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ  
(REFERENCES)**

**Козловский Е.** 2013. ВТО и МСК. *Российские недра*. № 4.

**Kozlovskii E.** 2013. VTO i MSK. *Rosiisskie nedra*. No 4.

**Лукашенко А.Г.** 2013. Обновление страны – путь к успеху и процветанию. *СБ – Беларусь сегодня*. 20 апр.

**Lukashenko A.G.** 2013. Obnovlenie strany – put' k uspekhu i protsvetaniuu. [Country updating – a way to success and prosperity]. *SB – Belarus' segodnia*. 20 aprilia.

**Винас де Соуза Лусио.** 2013. Китай и развивающиеся экономики: не просто еще один кирпич в стене. *Международная жизнь*. № 5. С. 79.

**Vinas de Souza Lusio.** 2013. Kitai i razvivaiushchiesia ekonomiki: ne prosto eshchio odin kirpich v stene. [China and developing economy: not simply

one more brick in a wall]. *Mezhdunarodnaia zhizn'*. No 5. P. 79.

**Тренин Д., Вебер Ю.** 2013. Тихоокеанское будущее России. Урегулирование спора вокруг Южных Курил. Москва.

**Trenin D., Veber Iu.** 2013. Tikhookeanskoe budushchee Rossii. Uregulirovanie spora vokrug Iuzhnykh Kuril. [Pacific future of Russia. Dispute settlement round the Southern Kuriles]. Moscow.

**Чадаева А.** 2013. Курильская защита. *Литературная газета*. № 12 (6408).

**Chadaeva A.** 2013. Kuril'skaia zashchita. [Kuril protection]. *Literaturnaia gazeta*. No 12 (6408).

**Шмелев Н.П.** 2006. Россия через 50 лет: возможные сценарии будущего. *Белорусский экономический журнал*. № 2. С. 12–13.

**Shmeliyov N.P.** 2006. Rossiia cherez 50 let: vozmozhnye stsenarii budushchego. [Russia in 50 years: possible scenarios of the future]. *Beloruskii ekonomicheskii zhurnal*. No 2. P. 12–13.

**EXACERBATION OF STRUGGLE FOR RESOURCES  
IN THE WORLD AND BELARUS' EXPERIENCE  
OF MINERAL RESOURCES LEGISLATION**

**Oleg Bukhovets<sup>1</sup>**

*Authors affiliation:* <sup>1</sup>Belarusian State Economic University (Minsk, Belarus).

*Corresponding author:* Oleg Bukhovets (o\_bukhovets@tut.by).

**ABSTRACT.** The article aims at analyzing the characteristic features of the current stage of struggle for the resources in the world and the experience of mineral resources legislation of the EEA and Customs Union countries by the example of the Republic of Belarus.

**KEYWORDS:** natural resources, legislation on mineral resources management, struggle for mineral resources, control over resources, globalization and alterglobalization of mineral resources management.

**JEL-code:** Q32, Q34, Q37.



*Материал поступил 28.02.2014 г.*