



**Виссарион
Владимирович КИМ,**

аспирант кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

ozzy_kim@mail.ru

125933, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

РАЗВИТИЕ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ РОССИИ ДО 2035 ГОДА: КОНТРОЛЬ НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ

Аннотация. В статье автор делает вывод о том, что институт полномочных представителей Президента в федеральных округах — правовой инструмент Президента России, который создан для содействия реализации его полномочий на территории федеральных округов, который может и должен быть применен в процессе контроля за выполнением Плана реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 г., даже несмотря на то, что в составе контролирующих лиц в тексте Стратегии полномочные представители в федеральных округах не указаны. Территориальные органы Федерального агентства по недропользованию (Роснедра), учрежденные на уровне федеральных округов, должны быть проводниками этого контроля: положения об учреждении территориальных органов Роснедр на уровне федеральных округов содержат нормативные положения, позволяющие напрямую взаимодействовать с полномочными представителями Президента в федеральных округах. Кроме того, Указ Президента от 13.05.2000 № 849, учредивший федеральные округа и полномочных представителей, прямо указывает на возможность полномочных представителей осуществлять контроль за исполнением распоряжений Правительства России (Стратегия утверждена в форме правительственного распоряжения).

Ключевые слова: Стратегия, Президент России, Роснедра, федеральные округа, минерально-сырьевая база, полезные ископаемые, недропользование, недра, полномочные представители, Минприроды России.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.158-164

V. V. KIM,

Graduate student of the Chair of Constitutional
and Municipal Law Moscow State Law University (MSAL)

ozzy_kim@mail.ru

125933, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

RUSSIA'S MINERAL RESOURCE BASE DEVELOPMENT TILL 2035: CONTROL AT THE LEVEL OF FEDERAL DISTRICTS

Abstract. In this article, the author concludes that the institution of plenipotentiaries of the President in the federal districts is a legal tool of the President of Russia, which was created to facilitate the exercise of his powers in the

federal districts, which can and should be applied in the process of monitoring the implementation of the Development Strategy Implementation Plan mineral resource base of Russia until 2035, even despite the fact that authorized representatives in federal districts are not indicated in the text of the Strategy as part of controlling persons. The territorial bodies of the Federal Subsoil Use Agency (Rosnedra), established at the level of federal districts, should be the conductors of this control: the provisions on the establishment of territorial bodies of the Rosnedra at the level of federal districts contain regulatory provisions that allow direct interaction with the Presidential plenipotentiary representatives in federal districts. In addition, Presidential Decree No. 849 of May 13, 2000, which established federal districts and plenipotentiaries, directly indicates the possibility of plenipotentiaries to monitor the implementation of orders of the Government of Russia — the Strategy was approved in the form of a government order.

Keywords: Strategy, President of Russia, Rosnedra, federal districts, mineral resources base, minerals, subsoil use, subsoil, authorized representatives, Ministry of Natural Resources of Russia.

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации¹ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно ст. 7 Конституции России политика Российского государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Можно прийти к заключению о том, что государственная политика недропользования в России должна решать стратегическую задачу по освоению и продуктивному использованию всех природных ресурсов не просто на благо государства, но на благо каждого человека. Несомненно, недра России — ее ценнейший капитал, от накопления и распоряжения которым зависит будущее нации.

На территории Российской Федерации и ее континентального шельфа выявлены месторождения практически всех известных видов полезных ископаемых. По запасам и добыче нефти, природного газа, угля, железных руд, никеля, меди, золота, серебра, платиноидов, алмазов, апатитовых руд, калийных солей и некоторых других видов полезных ископаемых Россия входит в число мировых лидеров. Перечень основных видов стратегического минерального сырья: нефть, природный газ, уран, марганец, хром, титан, бокситы, медь, никель, свинец, молибден, вольфрам, олово, цирконий, тантал, ниобий, кобальт, скандий, бериллий, сурьма, литий, германий, рений, редкие земли иттриевой группы, золото, серебро, платиноиды, алмазы, особо чистое кварцевое сырье. Но следует помнить, что перечисленные богатства не бесконечны и только выверенная и взвешенная

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.



государственная политика в сфере недропользования даст возможность умело, во благо Российского государства, распорядиться дарованными богатствами.

Согласно ст. 36 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора. Статья 3 указанного Закона предписывает федеральным органам государственной власти определение и реализацию федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ². 22 декабря 2018 г. Правительство России своим распоряжением № 2914-р утвердило Стратегию развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года³ (далее — Стратегия).

Премьер-министр Российской Федерации Д. А. Медведев в преддверии принятия Стратегии отмечал: «Наша страна обладает огромными запасами полезных ископаемых. Добывающая промышленность и связанные с ней производства — одна из важнейших частей нашей экономики. Очевидно, что ключевым условием ее развития является рациональное и в то же время бережное недропользование. И эффективное, конечно. Стратегия призвана это обеспечить.

Она предусматривает инвентаризацию уже открытых и поиск новых месторождений, чтобы точно представлять объемы запасов, эффективно планировать их добычу, исходя из потребностей экономики. Часть месторождений истощается по естественным причинам, а многие данные получены еще в советский период и попросту устарели.

В соответствии со стратегией геологическое изучение недр должно расширяться, в том числе за счет применения современных технологий, научных методик и подготовки большего числа специалистов геологического профиля. Предполагается, что будет использована и экономическая модель стимулирования. Особенно для освоения новых месторождений, где инфраструктура отсутствует, месторождений с трудноизвлекаемыми запасами. Речь, в частности, идет о поддержке из федерального бюджета проведения геологоразведочных работ ранних стадий. А также о создании особых налоговых режимов для привлечения частных инвестиций в проведение таких работ.

В результате выполнения стратегии будет усовершенствовано и законодательство о недрах, и регулирование недропользования, создан единый фонд геологической информации о недрах, выстроена современная система прогнозирования и поиска новых месторождений.

Выполнение стратегии должно позволить сформировать благоприятные условия для привлечения новых инвестиций, для внедрения современных технологий переработки, обогащения и комплексного извлечения полезных ископаемых, сделать разработку недр более эффективной и рентабельной, ввести в промышлен-

² Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

³ Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2018 г. № 2914-р «О стратегии развития минерально-сырьевой базы РФ до 2035 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8762.

ный оборот месторождения, которые сегодня простаивают. А также обеспечить более строгое соблюдение экологических стандартов»⁴.

В числе задач Стратегии:

- повышение геологической изученности территории России и ее континентального шельфа;
- развитие высоколиквидной минерально-сырьевой базы для действующих и формируемых минерально-сырьевых центров;
- выявление месторождений углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых нетрадиционных геолого-промышленных типов в перспективных регионах;
- вовлечение в эксплуатацию трудноизвлекаемых запасов нефти и газа;
- повышение инвестиционной привлекательности геологической отрасли;
- создание и внедрение передовых технологий геологоразведочных работ.

Стратегией предписано утвердить в трехмесячный срок со дня вступления в силу вышеуказанного распоряжения План мероприятий по реализации стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года, ответственным за это было назначено Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (План). План был разработан и утвержден приказом Минприроды России № 296 от 13.05.2019. Контроль за выполнением Плана возложили на Федеральное агентство по недропользованию (далее также Роснедра, Агентство). Если посмотреть на План мероприятий от 13.05.2019, то действительно из 37 мероприятий в 36 задействованы Роснедра⁵.

Роснедра — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Возглавляет Агентство заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации — руководитель Федерального агентства по недропользованию, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁶.

Федеральное агентство по недропользованию в лице его руководителя имеет право самостоятельно создавать, реорганизовывать и ликвидировать терри-

⁴ Стенограмма заседания Правительства РФ от 20.12.2018 // URL: <http://government.ru/news/35135/> (дата обращения: 09.12.2019).

⁵ Приказ Минприроды России от 13.05.2019 № 296 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы РФ до 2035 года» // URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/ofitsialnye_dokumenty/prikaz_minprirody_rossii_296_ot_13_05_2019_g_ob_utverzhdenii_plana_meropriyatij_po_realizatsii_strat/ (дата обращения: 09.12.2019).

⁶ Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.



ториальные органы Агентства. Структура территориальных органов Агентства включает в себя органы в пределах федеральных округов, это предусмотрено приказом Роснедр от 30.03.2007 № 360 «Об утверждении Регламента Федерального агентства по недропользованию»: Роснедра вправе осуществлять свою деятельность через свои территориальные органы, создаваемые им в качестве окружных (в границах федеральных округов)⁷.

Федеральные округа в первую очередь — территории, в пределах которых организуется контроль за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти, организовывается работа по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом России; границы этих территорий утверждены Президентом Российской Федерации⁸.

Территориальные органы Агентства учреждены с опорой на количество федеральных округов, но с некоторыми особенностями. Так, в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах создано по два территориальных органа: в Сибирском федеральном округе — Департамент по недропользованию по Сибирскому федеральному округу и Департамент по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу; в Дальневосточном — Департамент по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу и Управление по недропользованию по Республике Саха (Якутия). А в Северо-Западном федеральном округе территориальный орган имеет следующее название — Департамент по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу, на континентальном шельфе и в Мировом океане.

Взаимодействие территориальных органов Роснедра на уровне федеральных округов регламентировано Типовым положением о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу. Так, например, территориальный орган осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также иными организациями. Территориальный орган проводит анализ геологической изученности территории соответствующего федерального округа и обеспеченности потребности регионов в запасах минерального сырья, осуществляет координацию деятельности территориальных органов Федерального агентства по недропользованию по субъектам Российской Федерации, входящим в состав соответствующего федерального округа. Территориальный орган обеспечивает взаимодействие Федерального агентства по недропользованию и территориальных органов Федерального агентства по недропользованию по субъектам Российской Федерации, входящим в состав соответствующего

⁷ Приказ Роснедр от 30.03.2007 № 360 «Об утверждении Регламента Федерального агентства по недропользованию» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 28. 09.07.2007.

⁸ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

федерального округа, с полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе. Территориальный орган направляет в соответствующие территориальные фонды информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Минприроды России по федеральному округу на хранение, обработку и систематизацию информацию, связанную с геологическим изучением, использованием и экономической оценкой участков недр в установленном порядке. Территориальный орган участвует в деятельности по созданию и обеспечению государственного мониторинга состояния недр, обеспечению органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения соответствующего федерального округа необходимой информацией⁹.

Конечно, в первую очередь в ходе реализации Плана Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года информацию о ходе реализации обозначенных в Плане мероприятий будет получать Минприроды России, но это совершенно не исключает возможности полномочных представителей Президента России в федеральных округах (полномочных представителей) контролировать выполнение Плана. Полномочные представители имеют для этой цели соответствующие полномочия: обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе, организация контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

В тексте Стратегии особый акцент делается на Северо-Кавказском, Дальневосточном федеральных округах, а также на Арктической зоне Российской Федерации, Республике Крым и Севастополе, как на приоритетных территориях Российской Федерации. Уместно предположить, что этим территориям, по мнению Правительства России в целом и Минприроды России в частности, следует уделить большее внимание в ходе реализации Плана Стратегии, а значит, содействие полномочных представителей на указанных территориях будет только приветствоваться. Более того, ранее Президент своим указом от 16.01.2017 № 13 утвердил Основы государственной политики регионального развития, где указал, что и федеральные органы исполнительной власти, и полномочные представители в Федеральных округах должны руководствоваться Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года при решении задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации¹⁰. В вышеупомянутом Указе приводится определение «макрорегион», которое означает часть территории Российской Федерации, включающую в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономи-

⁹ Приказ МПР России от 30.03.2007 № 72 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 20. 14.05.2007.

¹⁰ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.



ческие условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке и реализации документов стратегического планирования. Что и подчеркивается в Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года, где говорится о приоритетных территориях Российской Федерации — описанные выше территории в полной мере подпадают под определение макрорегиона, причем как структурно (часть территории из нескольких субъектов России), так и по цели (приоритетность при стратегическом планировании). Плюс ко всему — главная роль в контроле за реализацией Стратегии отводится Федеральному агентству по недропользованию, структура которого предусматривает территориальные органы на окружном уровне, в положениях которых имеются нормы о взаимодействии с полномочными представителями Президента в федеральных округах. Президент России в первую очередь заинтересован в реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года: в ее преамбуле указано, что следование ей обеспечивает реализацию в сфере воспроизводства и развития минерально-сырьевой базы положений следующих документов стратегического планирования — это Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г.; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683; Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642, — то есть документы, которые издал непосредственно Президент.

Таким образом, можно делать вывод о том, что, несмотря на отсутствие прямого упоминания в тексте Стратегии и Плана ее реализации положений о взаимодействии с полномочными представителями и контроле с их стороны за выполнением задач Стратегии, этот контроль и взаимодействие не противоречат, а, напротив, в полной мере соответствуют нормативной базе Российской Федерации. Институт полномочных представителей — правовой инструмент Президента России, который создан для содействия реализации его полномочий, особенно в части развития российского государства во всех сферах (экономика, социальная сфера, политика), согласованного функционирования всех органов государственной власти, контроля за исполнением постановлений и распоряжений Правительства России (Стратегия принята в форме распоряжения Правительства). Полномочных представителей в полной мере законно и необходимо привлекать к контролю за выполнением Плана мероприятий по реализации вышеуказанной Стратегии, потому что его выполнение — общий интерес и Правительства России, и Президента России.