



Научная статья

УДК 349.414

<https://doi.org/10.37493/2409-1030.2025.1.16>

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Кирилл Андреевич Долгополов<sup>1\*</sup>, Дмитрий Олегович Буркин<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Северо-Кавказский федеральный университет (д. 1, ул. Пушкина, Ставрополь, 355017, Российская Федерация)

<sup>1</sup> Доктор социологических наук, доцент  
nadal06@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0003-4496-1789>

<sup>2</sup> Доктор философских наук, доцент  
burkindmitry@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0002-1336-6146>

\* Автор, ответственный за переписку

**Аннотация. Введение.** Актуальность вовлечения минеральных природных ресурсов в глубокую переработку, а также вовлечение в системный промышленный оборот доли российских твердых полезных ископаемых имеет стратегическое значение для Российской Федерации. Страна, столкнувшись с санкционной войной перестраивает своё законодательство под требования времени и национальных задач, как в области экономической независимости, так и в области национальной безопасности. Такая точечная диверсификация нашего гражданского и административного права, а также их трансформация при сближении частного и публичного в недропользовании, предсказывалась нашими правоведом.

**Материалы и методы.** Исследование затрагивает анализ взглядов ряда ученых юристов, которые условно смотрят на отношения пользования недрами как имущественный характер или же преимущественно отношения недропользования находятся в рамках административно правового метода.

**Анализ.** Исторически Российская Федерация имплементировала большую часть действующего сегодня законодательства регулирующего отношения недропользования с западных правовых лекал, что ситуативно дало свои результаты в начале нулевых, но такая модель постепенно обнажила неотъемлемую вариацию желания большего контроля над столь значимой отраслью экономики России, а в противовес выступили принципы и понятия гражданского законодательства, защищающие частный интерес предпринимательства. Следом за желанием оставить за собой право собственности на недра, и принятие Закона «О Недрах» где фиксировалась задача охраны и использования, государство всё остальные понятия о «вещи», «собственности», «объекте гражданского права», «недвижимом имуществе», «имущественном ком-

плексе», «юридическом лице» оставили гражданскому законодательству. **Результаты.** Предметом исследования стали некоторые вопросы частного и публичного регулирования отношений недропользования. Проанализированы некоторые исторические аспекты слияния частного и публичного в недропользования. Рассмотрены взгляды ряда исследователей на вопрос о правовой природе права пользования недрами и лицензии на право пользования недрами. Замечена усилившаяся роль государственного управления в области недропользования, не только как контролирующая, регулятивная и охранительная, но и как национально ориентированная, с приоритетом к экономике замкнутого цикла, где расширение частного правовых возможностей нацелено на предпринимателя, находящегося в юрисдикции нашей страны.

**Ключевые слова:** административно-правовой характер недропользования, гражданско-правового регулирования отношений недропользования, право пользования недрами, лицензия на пользование недрами, соглашение о разделе продукции, отношение недропользования

**Для цитирования:** Долгополов К. А., Буркин Д. О. Взаимодействие частного и публичного регулирования отношений недропользования // Гуманитарные и юридические исследования. 2025. Т. 12. № 1. С. 128–132. <https://doi.org/10.37493/2409-1030.2025.1.16>

**Конфликт интересов:** авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Вклад авторов:** все авторы внесли равный вклад в подготовку публикации.

Статья поступила в редакцию: 14.01.2025.

Статья одобрена после рецензирования: 21.03.2025.

Статья принята к публикации: 25.03.2025.

Research article

## INTERACTION OF PRIVATE AND PUBLIC REGULATION OF SUBSOIL USE RELATIONS

Kirill A. Dolgoplov<sup>1\*</sup>, Dmitry O. Burkin<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> North-Caucasus Federal University (1, Pushkin St., 355017, Stavropol, Russian Federation)

<sup>1</sup> Dr. Sc. (Sociology), Associate Professor  
nadal06@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0003-4496-1789>

<sup>2</sup> Dr. Sc. (Philosophy), Associate Professor  
burkindmitry@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0002-1336-6146>

\* Corresponding author

**Abstract. Introduction.** The relevance of involving mineral natural resources in deep processing, as well as involving the share of Russian solid minerals in systemic industrial circulation is of strategic importance for the Russian Federation. The country, faced with a sanctions war, is restructuring its legislation to meet the requirements of the time and national objectives, both in the field of economic independence and in the field of national security. A precise diversification of the civil and administrative law, as well as their transformation with the convergence of the private and the

public in subsoil use, was predicted by the scholars. **Materials and Methods.** The study concerns the analysis of the views of a number of legal scholars who conditionally look at relations of subsoil use as of a property nature, or predominantly relations of subsoil use are within the framework of the administrative-legal method. **Analysis.** Historically, the Russian Federation implemented most of the current legislation regulating subsoil use from Western legal patterns, which situationally gave its results in the early 2000s, but such a model gradually revealed a

© Долгополов К. А., Буркин Д. О., 2025

non-identical variation of the desire for greater control over such a significant sector of the Russian economy, and principles and concepts acted as a counterbalance civil legislation protecting the private interests of entrepreneurship. Following the desire to retain ownership of the subsoil, and the adoption of the Law "On Subsoil", which fixed the task of protection and use, the state all other concepts of "thing", "property", "object of civil law", "real estate", "property complex", "legal entity" were left to civil law. *Results.* The subject of the study was some issues of private and public regulation of subsoil use relations. Some historical aspects of the merger of private and public subsoil use are analyzed. The views of a number of researchers on the issue of the legal nature of the right to use subsoil and the license for the right to use subsoil are considered. An increased role of public administration in the field of subsoil use has been noticed, not only as a controlling, regulatory and protective one, but also as a nationally oriented one, with a priority to the circular economy,

**Введение.** Нет смысла говорить о том, насколько целесообразно для государства и общества, которое его выбирает, иметь на своей территории ценный природный ресурс. Современные экспертные оценки свидетельствуют о том, что природно-ресурсный потенциал страны устойчиво высок. Нельзя сказать, что сегодня РФ всецело зависит от добычи и использования полезных ископаемых, но горнодобывающий сектор создает запас прочности для устойчивости нашей экономики. Даже не добытые, а только разведанные запасы играют большую роль для всей финансовой системы, кроме того, и перспективные проекты, которые даже не исследованы, ценны своим вкладом в общий экономический рейтинг страны и нашего рынка, так как инвесторы склонны рисковать средствами в проекты с высокой долей прибыли.

Данное замечание, например, справедливо для нового правоприменительного акта Распоряжение Правительства РФ от 16.04.2024 N 939-р «Об утверждении Перечня дефицитных видов твердых полезных ископаемых и Перечня продукции с высокой долей добавленной стоимости, производимой с использованием добытых дефицитных видов твердых полезных ископаемых». Данный документ является одним из комплекса принятых и перспективных нормативных подзаконных правовых актов в контексте системной и скооперированной работы исполнительной и законодательной власти. Он призван обеспечить свою часть комплексной работы в области потребностей экономики РФ в минеральном сырье с дефицитной номенклатурой. Президент РФ В.В. Путин ещё в 2022 г. указывал на создание спроса на национальные твердые полезные ископаемые.

**Материалы и методы.** Исследование затрагивает анализ взглядов ряда ученых юристов, которые условно смотрят на отношения пользования недрами как имущественный характер или же преимущественно отношения недропользования находятся в рамках административно правового метода.

**Анализ.** Цель такого требования В.В. Путина абсолютно понятна, ведь обеспечение комплексного заказа со стороны промышленности, а также прямая замкнутость в цепочке создания конкурентных технологичных и инновационных видов товаров из своего сырья, имеет первостепенный смысл для будущего страны. Так как ранее цепочка рынка твердых полезных ископаемых выглядела менее комплексной и замкнутой. Сегодня задача предложить глубокую конвертацию как самой схемы сырья, добычи, обработки, производства, продажи, так и систематизировать подходы к пониманию заказа и унификации цепочки изготовления прибегая к механизмам государственных закупок

where the expansion of private legal opportunities is aimed at an entrepreneur under the jurisdiction of our country.

**Keywords:** administrative and legal nature of subsoil use, civil regulation of subsoil use relations, subsoil use right, subsoil use license, production sharing agreement, subsoil use relationship

**For citation:** Dolgoplov KA, Burkin DO. Interaction of private and public regulation of subsoil use relations. *Humanities and law research.* 2025;12(1):128-132. (In Russ). <https://doi.org/10.37493/2409-1030.2025.1.16>

**Conflict of interest:** the authors declare no conflicts of interests.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article.

The article was submitted: 14.01.2025.

The article was approved after reviewing: 21.03.2025.

The article was accepted for publication: 25.03.2025.

или операционного лизинга. К мерам, которые необходимо разработать или трансформировать под новую модель относятся инструменты поддержки создания российских производственных мощностей и технологий переработки, добычи, разведки полезных ископаемых, геологического изучения недр, актуализация перечня основных видов стратегического минерального сырья с включением в него ресурсов для удовлетворения текущих и перспективных нужд промышленности. На законодательные процессы и правоприменительные решения в этой связи возлагаются сложные задачи. В этой связи усложняются отношения частного и публичного в сфере недропользования. Корректный и выстроенный в рамках порядка способ пользования недрами определен в Законе «О недрах». Также в редакции данного закона указано, что недра являются собственностью государства. Но, также в части 3 ст. 1.2 закона указано, что добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться и в частной собственности, что наиболее значимо соприкасается и сближает специальную отрасль с гражданско-правовым способом регулирования.

Стоит сразу отметить, что продолжительное время считалось, что законодательное регулирование управления отношений недропользования нужно выстраивать в рамках доминирования преимущественно административно правового метода. Ретроспектива развития отечественного законодательства считает такой взгляд на проблему слишком ангажированным, так как изначально здесь вплетаются гражданско-правовые нормы и институты в области регулирования отношений недропользования, а их по политическим, идеологическим и правовым смыслом нельзя обойти. Перестройка государства, диверсификация права и самой идеи жизни страны в 1991 г. стали иными, можно сказать кардинально иными.

С появлением в России такой формы собственности как частная и гражданского кодекса предопределило направленность дальнейшего взаимодействия. Уместно упомянуть, что законодатель, усиливая и трансформируя нормативно правовую базу должен стимулировать пользователя недр к правомерному, рациональному и взаимовыгодному с государством использованию участков недр. Отчасти именно та система, которая устоялась сегодня, её взаимодополняющие правовые свойства и средства учитывают интересы государства и пользователя.

Но в чем же сама дилемма взаимодействия публично правовой природы регулирования недропользования и дополнением частно правовыми элементами взаимодействия государства и инвесторов (предпри-

нимателей)? Поиск ответа нужно начать в истории вопроса и событий, которые происходят сегодня.

Российская Федерация провозгласила себя федеративным правовым государством в первой статье конституции. В этой же главе в ст. 8 и 9 говорится о приверженности нашего государства к свободной коммерческой деятельности и признании частной собственности, и в том числе на землю и другие природные ресурсы, к которым относятся и недра. На наших глазах происходила эволюция идеологии права, в области реформирования советского взгляда на капиталистический. Новое законодательство было призвано снять затруднения для новой модели юридического равенства и свободы предпринимательства. «Пригодность права» определялось его адаптацией к новой экономической модели поведения, где система производства и распределения основана на частной собственности. Объективно гражданский кодекс был новым правовым фундаментом для адаптации изменившихся экономических отношений.

Следствием необходимости стала правовая интеграция гражданских правил в области недропользования, так как в кризисный период Россия нуждалась в частных инвестициях и технологиях, нужны были значительные деньги в реальный сектор экономики. Горнодобывающий сектор нуждался в свободных деньгах и был на грани истощения технической базы, такие ресурсы могли быть заимствованы только извне. Западные большие акционерные компании имеют комплексную частно-публичную основу, но в основном нефтяная промышленность, например в США находится в частных руках. Поскольку состояние данного сектора экономике было стагнирующим, в национальное законодательство России имплементировалось правовое содержание по западному лекалу, в которых доминировало два подхода (две правовые формы). Первый административно-правовой подход и выдача лицензии, в котором государство выступало в качестве администратора имея в собственности недра, предьявляло право пользования: добычи, разработки, разведки и т.д. И второй подход гражданско-правовой с заключением договоров концессии, соглашения о разделе продукции, риск-сервисных и др. контрактов. Учитывая выше сказанное можно дополнить картину, сказав о специальном подходе в США, так как в Соединенных Штатах сама собственность на недра может быть частной, поэтому принимающий инвестора может быть частным лицом. Но во всех этих случаях любое государство берет на себя задачи охраны, контроля и управления данной деятельностью, по средствам требований, нормативов, ограничений, учета, условий, оценки, стандартов, правовых мер и средств. Такой исчерпывающий правовой багаж мы заимствовали как монолитный фундамент для нашего законодательства. Естественно, многие правоприменители отчетливо понимали важность обеспечения защиты окружающей природной среды в рамках процесса недропользования, а конъюнктура регулирования этого вопроса полностью осталось за государственными институтами. Нельзя также забывать, что целью разделения сферы условно добычи и контроля между частным и публичным, для государство являлось монетизация и получение дохода, а также возможность модернизировать этот сектор экономики за внешний или же внутренний частный денежный ресурс. Этот абсолютно транспарантный процесс был взаимосвязан с частичной приватизационной деятельностью в отношении крупных предприятий энергетики, добывающих отраслей [1].

Усилие страны и её госорганов преломить прошлое состояние отрасли и увеличить темпы перемен чтобы обеспечить развитие в новых условиях, в которых оказалось государство интенсифицировалось в последние пару лет. Внешняя беспрецедентная и антиправовая санкционная повестка заставила наше государство в зажатые сроки изменить вектор не только политики, но и права. Принимая во внимание вышеперечисленное, необходимо сказать, что сегодня у ряда авторов, существует взгляд на задачи гражданско-правового регулирования отношений недропользования так:

1) в области вопросов, связанных с правом собственности на недра, так как само определение права собственности раскрывается в ГК РФ, вопрос с правом государственной собственности также лежит в плоскости разъяснения ст. 214 ГК РФ. Также определение участка недр отнесено ГК РФ в ст. 130 к недвижимой вещи.

2) Предоставление прав недропользования находится в плоскости договорных отношений, в том числе на основании соглашения о разделе продукции.

3) Проведение аукциона на право пользования участком недр, так как право на участие в аукционе имеют субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане и юридические лица (далее – заявители). Которые выстраивают свою коммерческую деятельность в соответствии с ГК РФ, начиная с принятия устава организации.

4) Специфические договоры, направленные на разведку, разработку и добычу полезных ископаемых (концессионное соглашение, соглашение о разделе продукции, сервисные контракты), а также договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного для осуществления пользования недрами.

5) В области добытых полезных ископаемых, права пользования недрами.

6) По поводу имущественного комплекса, необходимого для целей добычи минерального сырья, а также других объектов

7) По поводу ответственности, возникающей в рамках гражданско-правовых норм [3].

Заметим, что ряд судебных решений последних лет в рамках взаимодействия государства и недропользователя при оформлении выдачи лицензии и лицензионным договором рассматриваться как обязательственные отношения. Но в тоже время, есть множество решений, где данные правоотношения рассматриваться как административные (властно-волевые). Причина такой разнонаправленности в незаконности действий законодателя в области построения строгой гражданско-правовой формы регулирования отношений недропользования, которая должна базироваться на диспозитивных началах воли сторон. Закон «О недрах» в целом скорее имеет больше норм публичного характера, и уже с ними сживаются нормы частноправового характера.

Сейчас, мы бы хотели обратить внимание на признаки характерные объектам гражданских прав в недропользовании, которые имеют роль системообразующих в рамках регулирования правоотношений. Как отмечал В.В. Левченко, что объектам гражданских прав в недропользовании присущи следующие признаки: указание в законе в качестве объекта прав (юридическая привязка), дискретность, системность, присутствие в отношениях недропользования, специфичный правовой режим. Что касается правового режима объектов гражд-

данского права в недропользование, то среди них выделяют: свободу выбора контрагента и свободу договора т.е. юридическую диспозитивность; повышенное содержание обывающих и запрещающих юридических средств, к ним также отнесены направленные на ограничение оборотоспособности объектов, а также смещенное регулирования нормами гражданского права в сочетании со специальными нормами законодательства о недрах [2].

Уже длительное время идет разговор о том, что само право пользования недрами связано с правом собственности государства на недра, в этой цепочки есть некоторые особенности, которые выглядят следующим образом. Очевидно, что право собственности на недра и право собственности на полезные ископаемые это не одно и то же. Второе это право недропользователя извлекать из недр полезные ископаемые, которые превращаются в товар. Утрата собственности государства на недра происходит в момент их извлечения или же в тот момент, который определен в лицензии или разделе продукции. Строго говоря государство предоставляя право пользования не утрачивает правомочие пользования, продолжая получать лицензионные платежи [4].

Существует естественный спор по поводу не административного, а имущественного характера прав на недра, ряд цивилистов считают, что способ передачи прав недропользования, такие как: разделение, выделение, объединение или преобразование, приобретение имущественного комплекса и т.д. Как мы указывали ранее ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относит «вещи», т.е. имущественные права включая участки недр, а в свою очередь Конституция в ст. 35 также предполагает возможность лишения имущества в том числе и право пользования недрами.

Стоит отметить, что сама по себе лицензия на право пользования недрами оформляется административным ненормативным правовым актом, а в этом случае вещное право не применимо с точки зрения имущественного подхода к вопросу.

В этой связи, хотелось бы отметить, что право пользования недр обладает признаками вещных прав.

Что бы еще подробнее рассмотреть, и не упрощать сложный вопрос нашей темы, нужно спросить в чем же дилемма взаимодействия публично-правовой природы регулирования недропользования и дополнением частноправовыми элементами взаимодействия государства и инвесторов (предпринимателей). Некоторые ответы нужно проследить в истории вопроса и событий, которые происходят сегодня.

Сегодня мы видим новую динамику законодательно-го процесса частного и публичного в недропользовании, она связана вот с чем. Кризис и санкционное давление заставляют Россию пересматривать свою национальную политику, и тем более в такой чувствительно сфере как недропользование.

С одной стороны, принципиальный интерес России обеспечить суверенитет своих прав над недрами. В этой связи уже были предприняты шаги. Внесены изменения 28 июня 2022 г. в Закон о недрах, где указано что иностранные компании должны переоформить лицензии на Российское Юр лиц. Самое главное в этой ситуации, что российское юрлицо, к которому перешло право пользования недрами, будет вправе подать заявку на переоформление лицензии на пользование недрами с приложением необходимых документов в течение 180 дней со дня направления. А это означает, что государство подчеркивает неизбежность оборотоспособности

природных ресурсов через гражданско-правовые инструменты, а с другой стороны оставило за собой право решить переоформить лицензию или отказать в переоформлении. Здесь государство осуществляет экономическое влияние на иностранных инвесторов, которых заставляет определиться: будут ли они инвестировать дальше не взирая на санкции; будет ли их финансовая отчетность прозрачна и подотчетно российской юрисдикции; понять с чем нам придется столкнуться, когда иностранные компании захотят уйти и что они заберут с собой. Определенность и прозрачность — это цель политики природопользования.

Важным этапом защиты своих национальных интересов стал Указ Президента РФ от 25.04.2023 N 302 (ред. от 08.04.2024) "О временном управлении некоторым имуществом", который нацелен предупредить недружественные шаги в отношении России и обеспечить её экономическую и энергетическую безопасность.

Еще одним шагом к пересмотру взгляда на возможность добычи драгоценных металлов, например золота только юридическими лицами, получившими соответствующую лицензию на пользование недрами по итогам участия в аукционе, является законопроект № 343102-8 «О старательской деятельности». Проект закона, который сейчас находится на рассмотрении предполагает введение понятия «Старательская деятельность», «Старательский участок», суть которого вывести из тени в налоговое поле незаконную (не учитываемую) нелегальную добычу и из незаконного оборота драгоценных металлов частными лицами. Законопроект нацелен увеличить привлекательность непромышленных месторождений для золотодобывающей отрасли.

Государство предпринимает попытки увеличить свой удельный вес в уставных капиталах компаний, занимающихся недропользованием. Договоры в области недропользования нельзя признать как гражданско-правовые, их нельзя закрепить в ГК. Но огосударствление горнодобывающего сектора может в перспективе изменить структуру защиты своих прав субъектов порядок которой определен и предусмотренными гражданским законодательством для надлежащего исполнения обязательств.

**Результаты.** В заключении хотелось бы упомянуть документ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (утв. Минфином России). В нем говорится об углеродной нейтральности, так называемая «декарбонизация и энергопереход». Декарбонизация зданий означает отказ от использования углеводородов в отоплении зданий и переход на тепловые насосы, использующие возобновляемую электроэнергию. Ключевым триггером спроса на нефть является транспортный сектор, который уже сегодня претерпевает стремительные изменения. Важным эффектом механизма трансграничного углеродного регулирования станет ускорение распространения в мире углеродного налогообложения и/или квотирования выбросов парниковых газов, что неизбежно скажется на спросе на углеводороды. По оценкам ряда аналитических агентств, спрос на нефть в 2050 году в сценариях нулевых нетто-выбросов парниковых газов составит 17 – 24% от спроса в 2019 г., т.е. падение спроса ожидается в четыре - шесть раз [5]. Как итог, хотелось бы поставить вопрос, который требует уже другого, гораздо более емкого и междисциплинарного исследования: Можно ли в таком случае говорить о стремлении к повальному

и массовому использованию природных ресурсов сейчас, как к экономическому фактору который определял мировую систему, но уже уходящий в прошлое безвозвратно? Либо же это поспешное идеалистическое и по-

пулистское движение, которое лишь цепляет своим благим подходом, не имея под собой реальных перспектив, а лишь попытку собрать политический урожай.

#### Литература

1. Берлин С. И. Мировая практика финансово-правового регулирования в нефтяной промышленности // Современные наукоемкие технологии. 2005. № 3. С.20–25.
2. Левочки В. В. Объекты гражданских прав в недропользовании: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 218 с.
3. Прокаев А. В. Гражданско-правовое регулирование договорных отношений в области добычи нефти и газа: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 191 с.
4. Третьякова Е. Правовой статус пользователя недр как особопо участника предпринимательской деятельности // Энергетическая политика. 2023. № 3 (181). С. 76–88.
5. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (утв. Минфином России) // СПС «Консультант плюс»

#### Reference

1. Berlin SI. World practice of financial and legal regulation in the oil industry. *Sovremennye naukoemkie tehnologii*. 2005;(3):20-25. (In Russ.).
2. Levochko VV. Objects of civil rights in subsoil use: thesis. Moscow; 2018. 218 p. (in Russ.).
3. Prokaev AV. Civil-legal regulation of contractual relations in the field of oil and gas production: thesis. Saratov; 2005. 191 p. (in Russ.).
4. Tretyakova E. Legal status of a subsoil user as a special participant in entrepreneurial activity. *Jenergeticheskaja politika*. 2023;(3(181)):76-88. (in Russ.).
5. Main directions of budget, tax and customs-tariff policy for 2022 and for the planning period of 2023 and 2024 (approved by the Ministry of Finance of Russia) in SPS "Consultant plus"(in Russ.).