

Е. А. Кузнецова¹✉

Экономико-правовые механизмы обеспечения рекультивации нарушенных земель при разработке рудных месторождений

¹Институт нефтегазовой геологии и геофизики им. А. А. Трофимука СО РАН,
г. Новосибирск, Российская Федерация
e-mail: e.zemnukhova@g.nsu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы организации процессов рекультивации земель, нарушенных в результате добычи рудных полезных ископаемых, в контексте изменений природоохранного законодательства Российской Федерации. Автором проанализированы требования Постановления Правительства РФ № 781 от 29 мая 2025 г., определяющие структуру и содержание проектов рекультивации, а также процедуры их согласования с государственными органами и органами местного самоуправления. В работе раскрывается содержание раздела «Эколого-экономическое обоснование» проектной документации, исследуются методы формирования сметных затрат на технический и биологический этапы рекультивации, а также оцениваются риски финансовых потерь при отсутствии надлежаще оформленного проекта. На основе анализа нормативных требований обосновывается вывод о трансформации рекультивации из исключительно природоохранного мероприятия в инструмент экономического планирования горнорудного предприятия. Предложены подходы к оптимизации затрат на этапе проектирования восстановительных работ с целью минимизации экологических рисков и повышения инвестиционной привлекательности проектов освоения месторождений.

Ключевые слова: рекультивация земель, проект рекультивации, эколого-экономическое обоснование, нарушенные земли, экономика природопользования

Е. А. Kuznetsova¹✉

Economic and legal mechanisms for ensuring the reclamation of disturbed lands during the development of ore deposits

¹Trofimuk Institute of Petroleum Geology and Geophysics, SB RAS,
Novosibirsk, Russian Federation
e-mail: e.zemnukhova@g.nsu.ru

Abstract. This article examines current issues related to the reclamation of land disturbed by ore mineral extraction in the context of changes to Russian environmental legislation. The author analyzes the requirements of Russian Government Resolution No. 781 of May 29, 2025, which defines the structure and content of reclamation projects, as well as the procedures for coordinating them with state and local government agencies. The paper discusses the "Ecological and Economic Justification" section of the project documentation, examines methods for calculating estimated costs for the technical and biological stages of reclamation, and assesses the risks of financial losses in the absence of a properly executed project. Based on an analysis of law enforcement practices and regulatory requirements, the author substantiates the conclusion that reclamation is transforming from a purely environmental protection measure into an economic planning tool for mining enterprises. Approaches to optimizing costs at the design stage of restoration work are proposed in order to minimize environmental risks and increase the investment attractiveness of deposit development projects.

Keywords: land reclamation, reclamation project, ecological and economic justification, disturbed lands, economics of nature management

Введение

Уровень техногенного воздействия при разработке рудных месторождений на земельные ресурсы России достиг критического значения. По оценкам экспертного сообщества, в стране восстановлено лишь 3-5% нарушенных земель, при этом доля горнодобывающей промышленности в общей площади деградированных территорий составляет около 20%. В настоящий момент Высокую значимость проблеме придаёт тот факт, что из 1289 участков недр, деятельность на которых была завершена в 2025 г., на 22 участках ликвидационные работы выполнены полностью, а на 556 участках объекты брошены в опасном состоянии [1-3].

Ситуация усугубляется правовой неопределённостью ответственности и недостаточным контролем со стороны государства. В ответ на этот вызов с 1 сентября 2025 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 29 мая 2025 г. № 781 «Об утверждении Правил проведения рекультивации и консервации земель», которое заменило постановление № 800 от 2018 г. Также в Государственную Думу внесён законопроект о создании рекультивационных фондов, призванный обеспечить финансовую гарантию восстановительных работ. Целью исследования является комплексный анализ экономико-правовых механизмов обеспечения рекультивации земель при разработке рудных месторождений в контексте вступления в силу новых нормативных актов; выявление ключевых проблем и обоснование направлений повышения их эффективности, включая оптимизацию затрат на этапе проектирования [2, 4].

Методы и материалы

Исследование базируется на системном анализе нормативно-правовых актов РФ, регулирующих отношения в сфере охраны земель и недропользования. В качестве основного документа исследовано Постановление Правительства РФ от 29 мая 2025 г. № 781 «Об утверждении Правил проведения рекультивации и консервации земель». Для сравнительного анализа привлекалось ранее действовавшее Постановление № 800 от 10 июля 2018 г.

В работе использованы нормы Земельного кодекса РФ, статья 13, Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статья 34, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статья 8,7, а также проект федерального закона о рекультивационных фондах, который внесён в Госдуму 23 октября 2025 г. [5-8].

В работе используется ряд методов: сравнительно-правовой, экономико-статистический анализ, системный подход в части выявления взаимосвязей между правовыми требованиями, затратами предприятий и фактическими результатами рекультивации.

Результаты и обсуждение

Проведённый анализ Постановления Правительства РФ № 781 демонстрирует, что новый акт вводит значительно более серьезные требования по сравнению с ранее действовавшим Постановлением № 800. Результаты систематизированы в табл. 1.

Таблица 1. Сравнение ключевых требований Постановлений № 800 (утратило силу) и № 781 от 29 мая 2025 г.

Параметр	Постановление № 800 (2018-2025 гг.)	Постановление № 781 (2025-настоящее время)
Структура проекта рекультивации	Произвольная, рекомендованные разделы	Структурно регламентирована: пояснительная записка, эколого-экономическое обоснование, график и объёмы работ, смета
Срок начала работ	Не регламентирован	В течение 8 месяцев с момента нарушения; На Крайнем Севере 18 месяцев
Максимальный срок рекультивации	Не установлен	15 лет
Консервация земель	Не предусмотрена	Допускается как альтернатива при невозможности восстановления за 15 лет; срок консервации ≤ 25 лет
Согласование проекта	С собственником земли и Росприроднадзором	Дополнительно: Россельхознадзор, Минсельхоз, региональные органы
Ответственность при смене собственника	Не урегулирована	Обязанность переходит к новому владельцу; даже отказ от прав на землю не освобождает от обязанности

Источник: составлено автором по данным: [8, 9].

Проект рекультивации или проект консервации являются обязательными документами для начала работ. Структура проекта включает: пояснительную записку, эколого-экономическое обоснование, график и объёмы работ, а также смету при бюджетном финансировании.

Новым термином, введённым Постановлением № 781, стала «консервация земель». То есть мероприятия по уменьшению и предотвращению дальнейшей деградации земель в случае, если качество земель не может быть достигнуто посредством рекультивации в течение 15 лет. Максимальный срок консервации составляет 25 лет.

Экономические механизмы и эколого-экономическое обоснование

Раздел «Эколого-экономическое обоснование» является ключевым для интеграции природоохранных мероприятий в экономическое планирование предприятия. Согласно новой нормативной базе, этот раздел должен содержать не только оценку экологического ущерба и обоснование природоохранных мероприятий, но

и сметные расчеты затрат на проведение работ. Это включает локальные и сводные сметные расчеты по всем затратам на технический и биологический этапы [2, 4].

Затраты и результаты рекультивации изменяются по периодам и этапам её осуществления, в связи с чем при их определении необходимо учитывать факторы времени. Полный экономический результат и затраты приводятся к среднегодовой величине. Экономическое планирование является обязательным элементом проекта.

Помимо прямых затрат необходимо учитывать риски финансовых потерь от невыполнения обязательств, которые систематизированы в табл. 2.

Таблица 2. Экономические последствия невыполнения рекультивации для горнорудных предприятий (2025-2026 гг.)

Вид последствия	Нормативный акт	Размер и характеристика
Административный штраф	Статья 8.7 КоАП РФ	Для юр.лиц: 400 000-700 000 руб.
Возмещение экологического вреда	Статья 1064 ГК РФ, методики Росприроднадзора	От 5 млн до 2 млрд руб. в зависимости от площади и токсичности
Отказ в продлении лицензии	Закон «О недрах» (ст. 20)	Без права на участие в новых аукционах
Принудительное изъятие земельного участка	Ст. 285 ГК РФ, иск прокурора	Без компенсации улучшений; передача др. лицу для рекультивации

Источник: составлено автором по данным: [10, 12, 13].

Ключевым экономическим нововведением, находящимся на стадии законодательного оформления, является законопроект о рекультивационных фондах. Согласно проекту, с 1 сентября 2026 г. при выдаче лицензий на разведку и добычу рудного и россыпного золота финансовое обеспечение рекультивации станет обязательным условием. Предлагается два инструмента: независимая банковская гарантия или рекультивационный фонд, то есть целевые денежные средства на специальном счёте, формируемые до получения лицензии. Размер фонда рассчитывается по ставкам за 1 гектар, утверждаемым Правительством РФ. При этом средства фонда исключаются из конкурсной массы при банкротстве, что защищает их от использования на погашение иных долгов.

Несмотря на то что механизм фондов призван решить проблему «брошенных» участков, его внедрение вызывает острую дискуссию. Критики указывают, что при существующих финансовых и регуляторных ограничениях введение рекультивационных фондов в предлагаемом виде может привести к сворачиванию геологоразведки и деградации юниорского сектора. Это подтверждается динамикой текущей ситуации (рис. 1).

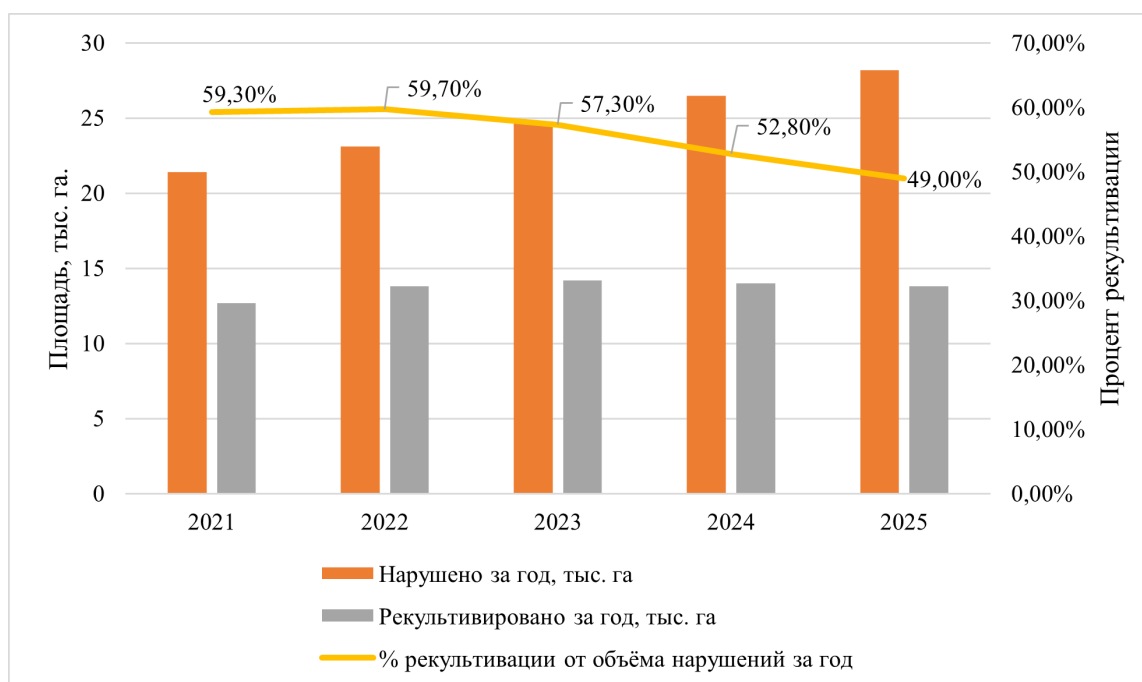


Рис. 1. Динамика площадей, нарушенных и рекультивированных земель при разработке рудных месторождений в РФ (2021-2025 гг.)

Источник: составлено автором по данным [11]

За период 2021-2025 г. фактическая эффективность рекультивационных работ снижается. Доля рекультивированных земель, относительно вновь нарушенных упала с 59,3% до 49,0%, это означает, что каждый год «недовосстанавливается» более 14 тыс. га. Этот разрыв между масштабами деградации и восстановления подтверждает необходимость введения механизмов финансового обеспечения, однако требует учёта отраслевой специфики для малого бизнеса.

Таким образом, полагаясь на проведенный анализ, необходимо сформулировать приоритетные направления снижения смежных затрат и предотвращения пересмотра смет в ходе реализации проекта:

1. Интеграция экологической и производственной логистики в проекте. Необходимо закладывать в проект решений по размещению вскрышных пород и хвостов обогащения учёт их последующего использования для финальной рекультивации. Это позволит трансформировать затраты на вывоз в технологические операции по планировке.

2. Зонирование территории по степени деградации. Необходимо разделение земель на кластеры с дифференцированными требованиями. Это сэкономит до 20-30% сметной стоимости, не применяя единый дорогостоящий стандарт ко всей площади.

3. Утверждение региональных нормативов стоимости работ. Введение утверждённых Правительством РФ ставок за 1 га обеспечит предсказуемость расходов и исключит завышение смет.

4. Страхование и гарантийные удержания. Поэтапное резервирование средств на специальном депозите или счёте эскроу перераспределит финансовую нагрузку во времени и гарантирует завершение биологического этапа.

5. Налоговый вычет на затраты по рекультивации. Предоставление отсрочки или уменьшения налога на прибыль на сумму документально подтверждённых расходов стимулирует предприятия закладывать в проект «премию» за качество.

Данные предложения могут быть реализованы как на уровне проектной документации конкретного предприятия, так и на уровне нормативного регулирования. Их внедрение позволит снизить финансовую нагрузку на горнорудные компании при одновременном повышении гарантий выполнения восстановительных работ.

Заключение

Проведённое исследование экономико-правовых механизмов рекультивации земель при разработке рудных месторождений позволяет сделать ряд взаимосвязанных выводов. Прежде всего, в нормативно-правовой сфере произошли существенные изменения с принятием Постановления Правительства РФ № 781 от 29 мая 2025 г., которое заметно ужесточило требования к восстановительным работам. Введена обязательная структура проекта рекультивации, ключевым элементом которой стал раздел «Эколого-экономическое обоснование», регламентированы сроки начала работ и установлен предельный срок самой рекультивации в 15 лет, а также чётко урегулирована ответственность при смене собственника земельного участка. Вместе с тем массовое неисполнение обязательств свидетельствует о том, что без проведения эффективных экономических стимулов, установление новых правовых норм недостаточно для решения проблемы.

В сфере экономических механизмов ключевую роль занимает раздел «Эколого-экономическое обоснование», в рамках которого закладываются сметные расчёты всех этапов рекультивации с обязательным учётом фактора времени и региональной специфики. Особого внимания заслуживает законопроект о создании рекультивационных фондов, находящийся на стадии законодательного оформления. Однако его реализация требует учёта отраслевой специфики, введения дифференцированного подхода для крупного и малого бизнеса, а также предоставления переходных периодов.

Количественный анализ динамики площадей, нарушенных и рекультивированных земель за 2021-2025 гг. выявляет устойчивый и нарастающий разрыв. Ежегодно в результате добычи рудных полезных ископаемых нарушается от 21 до 28 тыс. гектаров, тогда как восстанавливается лишь от 12 до 14 тыс. гектаров. Этот разрыв наглядно подтверждает острую необходимость введения механизмов финансовых гарантий, но одновременно указывает на то, что само по себе ужесточение законодательства без комплексного экономического стимулирования не способно переломить негативную тенденцию.

На основе проведённого анализа предложены пять направлений оптимизации затрат на этапе проектирования рекультивационных работ. Реализация этих предложений позволит снизить финансовую нагрузку на горнорудные предприятия при одновременном повышении качества и гарантий выполнения восстановительных работ. Системное решение проблемы заброшенных земель требует комплексного подхода, включающего ужесточение контроля на этапе лицензирования, внедрение эффективных механизмов финансовых гарантий для всех видов полезных ископаемых, широкое применение ресурсосберегающих технологий рекультивации и гармонизацию российских стандартов с международными подходами, доказавшими свою эффективность в странах с развитой горнодобывающей промышленностью.

Благодарности

Исследование выполнено по плану НИР ИНГГ СО РАН в рамках проекта государственного задания FWZZ-2026-0055.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кузнецова Е.А., Мишенин М.В., Филимонова И.В., Саматова А.П. Техногенные месторождения как объект недропользования // Маркшейдерия и недропользование – № 1 – С. 5-15 – 2025.
2. Насыров А.Н., Кулагин А.Ю. Проблемы рекультивации нарушенных земель: способы рекультивации шламоотстойников на производственных объектах // В сборнике: Организация территории: статика, динамика, управление. XVII Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием, посвященная 175-летию Русского географического общества. 2020. С. 112-116.
3. Архипов А.В., Земцовская Е.В. Возможность рекультивации породных отвалов в условиях заполярья и влияние рекультивации на отвалообразование // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2016. № 4. С. 110-121.
4. Смирнов А.Н., Юнусов Г.С., Волков А.И. Рекультивация земель, заросших мелкоколесьем (способ рекультивации земель заросших мелкоколесьем - для патента) // Актуальные вопросы совершенствования технологии производства и переработки продукции сельского хозяйства. 2019. № 21. С. 547-552.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
7. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
8. Постановление Правительства РФ от 29.05.2025 № 781 «Об утверждении Правил проведения рекультивации и консервации земель» // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 23. – Ст. 2843.
9. Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 29. – Ст. 4441.
10. Проект федерального закона № 805164-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в статьи 131 и 133 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (ред., внесённая в ГД ФС РФ 23.10.2025) // СПС «КонсультантПлюс».

11. Форма федерального статистического наблюдения № 2-ТП (рекультивация) «Сведения о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы»: утв. Приказом Росстата от 29.12.2012 № 676 // Официальный сайт Росприроднадзора. – URL: <https://rpn.gov.ru/> (дата обращения: 24.04.2026).

12. Сводные отчёты Росприроднадзора «Состояние и охрана окружающей среды Российской Федерации» за 2021–2025 гг. // Официальный сайт Росприроднадзора. – URL: <https://rpn.gov.ru/> (дата обращения: 24.04.2026).

13. Охрана природы. Земли. Рекультивация нарушенных земель. Термины и определения. – Введ. 2020–11–01. – М. : Стандартинформ, 2020. – 18 с.

© *Е. А. Кузнецова, 2026*