

Игорь Константинович ВОЛКОВ,

кандидат юридических наук, ORCID 0000-0002-5265-3367

Донской государственный технический университет (г. Ростов-на-Дону)

доцент кафедры «Гражданское право»

igor.volkov@list.ru

Научная статья

УДК 349.6

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЮ ИНВАЗИВНЫХ ВИДОВ ОРГАНИЗМОВ: РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Инвазивный вид, биологическая инвазия, охрана окружающей среды, балластные воды, чужеродный организм, экологическая безопасность, экологическое право, природоохранное законодательство, сравнительно-правовой анализ.

АННОТАЦИЯ. *Введение.* Инвазивные (чужеродные) виды организмов представляют собой одну из наиболее серьезных угроз биологическому разнообразию, экосистемам, экономике и здоровью людей. Несмотря на остроту проблемы, до недавнего времени в России не существовало специального закона о чужеродных видах организмов, что создавало пробелы в правовом регулировании. Сейчас законодательство охватывает главным образом растения, тогда как правоотношения, касающиеся инвазивных животных и других организмов, регулируются лишь косвенно. *Методы.* Проведение исследования, результаты которого представлены в статье, было основано на общенаучных и специальных методах юридического анализа. *Использованы* формально-юридический и сравнительно-правовой методы, системный подход. Изучены примеры правоприменения в России и некоторых зарубежных странах. *Результаты.* Сделан вывод о том, что российское законодательство в сфере противодействия распространению инвазивных видов организмов находится на стадии формирования. Принятие Федерального закона от 31 июля 2025 г. № 294-ФЗ стало важным шагом к созданию единого правового механизма борьбы с опасными чужеродными растениями. Однако регулирование в рассматриваемой сфере по-прежнему остается фрагментарным, им не охватываются животные и микроорганизмы. Сравнительно-правовое исследование выявило значительные расхождения между российским и зарубежным подходами: в то время как Европейский союз применяет централизованную систему «черных списков», а США и Китай развивают комплексные меры биобезопасности, российская правовая модель пока ограничивается кратким перечнем обязанностей землепользователей. Международные обязательства России, включая необходимость соблюдения положений Конвенции о биологическом разнообразии и Конвенции по балластным водам, требуют перехода к более интегрированной политике «предотвращения – обнаружения – контроля». Результаты исследования подтверждают потребность в дальнейшем развитии российского экологического законодательства и межведомственной координации деятельности по выполнению вышеуказанных обязательств и обеспечению экологической безопасности страны.

ВВЕДЕНИЕ

Инвазивные (чужеродные) виды организмов представляют собой одну из наиболее серьезных угроз биологическому разнообразию, экосистемам, экономике и здоровью людей [1, с. 111; 2, с. 130]. Такие организмы (растения, животные, грибы, микробы) умышленно или случайно распространяются человеком за пределами их естественного ареала, успешно акклиматизируются на новой территории и причиняют значительный вред. Общеизвестно, что

они являются глобальной экологической опасностью, так как способствовали вымиранию местных видов организмов примерно в 60% известных случаев [3, с. 21]. Экономические потери от инвазий огромны: по экспертным оценкам, суммарные затраты на борьбу с ними и возмещение ущерба в мировом масштабе превышают 400 млрд долларов США в год¹. Европе негативные последствия распространения чужеродных видов организмов ежегодно обходятся приблизительно в 12 млрд евро², связанные с ними совокупные издержки в Со-

¹ Оценочный доклад IPBES о контроле инвазивных чужеродных видов (Assessment Report on Invasive Alien Species and their Control) // URL: <https://www.ipbes.dk/wp-content/uploads/2023/12/Hroy12.12.23.pdf> (дата обращения: 12.10.2025).

² Invasive alien species – Environment – European Commission // URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/invasive-alien-species_en (дата обращения: 12.10.2025); European Weed Research Society working groups turn focus on biological control of Invasive Alien Plant species // URL: <https://blog.invasive-species.org/2024/12/23/european-weed-research-society-working-groups-turn-focus-on-biological-control-of-invasive-alien-plant-species/> (дата обращения: 12.10.2025).

Igor K. VOLKOV,
Cand. Sci. (Jurisprudence), ORCID 0000-0002-5265-3367
Don State Technical University (Rostov-on-Don, Russia)
Associate Professor of the Department of Civil Law
igor.volkov@list.ru

LEGAL REGULATION OF COUNTERACTING THE SPREAD OF INVASIVE SPECIES OF ORGANISMS: RUSSIAN LEGISLATION AND FOREIGN EXPERIENCE

KEYWORDS. Invasive species, biological invasion, environmental protection, ballast water, alien organism, environmental safety, environmental law, environmental legislation, comparative legal analysis.

ANNOTATION. *Introduction.* Invasive (alien) species pose one of the most serious threats to biodiversity, ecosystems, the economy, and human health. Despite the severity of the problem, until recently, Russia lacked a specific law on alien species, creating gaps in legal regulation. Currently, legislation primarily covers plants, while legal relations involving invasive animals and other organisms are only indirectly regulated. *Methods.* The study, the results of which are presented in the article, was based on general scientific and specialized methods of legal analysis. Formal legal and comparative legal methods, as well as a systems approach, were used. Examples of law enforcement in Russia and several foreign countries were examined. *Results.* It is concluded that Russian legislation on combating invasive species is in the developmental stage. The adoption of Federal Law № 294-FZ of July 31, 2025, marked an important step toward creating a unified legal framework for combating hazardous alien plants. However, regulation in this area remains fragmented, failing to cover animals and microorganisms. A comparative legal study revealed significant discrepancies between Russian and international approaches: while the European Union employs a centralized system of «blacklists», and the United States and China are developing comprehensive biosecurity measures, the Russian legal model is currently limited to a brief list of land user responsibilities. Russia's international obligations, including compliance with the Convention on Biological Diversity and the Ballast Water Convention, require a transition to a more integrated «prevention – detection – control» policy. The study's findings confirm the need for further development of Russian environmental legislation and interagency coordination to implement these obligations and ensure the country's environmental safety.

единенных Штатах с 1960 года превысили 1,2 трлн долларов¹.

Глобализация, развитие торговли и транспорта способствовали резкому увеличению темпов переселения организмов за пределы их экосистем [4, с. 393]. Исследования показывают, что количество новых инвазивных видов не снижается, инвазии продолжают нарастать и нет признаков прекращения этого процесса [5, с. 462]. С учетом опасности этих тенденций международное сообщество пытается предпринимать защитные меры. Так, в 2023 году в рамках Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года была поставлена цель сократить скорость появления и распространения инвазивных видов организмов на 50% к 2030 году (Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия, цель 6)². Тем не менее необходимо подчеркнуть, что эффективность борьбы с биологическими инвазиями прежде всего зависит от законодательного регулирования этой деятельности на уровне отдельных государств и реализуемой ими политики в отношении чужеродных видов организмов.

До недавнего времени в России такое регулирование не осуществлялось. А проблемы в рассматриваемой нами сфере только накапливались. Например, было выявлено не менее 584 инвазивных видов сосудистых растений [4, с. 396], многие из них (борщевик Сосновского, клен ясенелист-

ный, амброзия и др.) широко распространились и нанесли серьезный ущерб местным экосистемам, здоровью людей и сельскому хозяйству. Некоторые агрессивные виды на региональном уровне превратились в социальное бедствие (яркий пример – борщевик Сосновского в Центральной России). Несмотря на остроту проблемы, правовые меры долгое время сводились лишь к фрагментарным нормам о карантине растений и регулированию пользования животным миром [6, с. 424]. В результате многочисленные инвазии происходили бесконтрольно, а ответственность за них не была четко закреплена. Принятие в 2025 году первого российского специализированного закона в данной сфере ознаменовало начало перемен, однако остаются вопросы о полноте и эффективности предложенного правового механизма.

МЕТОДЫ

Исследование, результаты которого представлены в статье, было основано на общенаучных и специальных методах юридического анализа. Применены формально-юридический метод (анализу подвергнуты положения нормативных актов Российской Федерации и международных договоров в сфере охраны окружающей среды), сравнительно-правовой метод (сопоставлены нормы, закрепленные в законодательстве Российской Федерации, США, ЕС, КНР). Оказался востребован системный подход (рассмотрение совокуп-

¹ Economic costs of biological invasions in the United States – PubMed // URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34743879/> (дата обращения: 12.10.2025).

² Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия // URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf> (дата обращения: 12.10.2025).

ности норм в их взаимосвязи). Изучены примеры из практики правоприменения в России и ряде зарубежных стран.

РЕЗУЛЬТАТЫ

В течение длительного времени борьба с инвазивными видами организмов в России не была самостоятельным объектом правового регулирования [7, с. 14]. Отдельные требования, касающиеся данной сферы, закрепляли нормативные акты, ориентированные на смежные виды деятельности: фитосанитарный контроль, охрану растительного и животного мира, ведение лесного хозяйства. Так, Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» предусматривает, что акклиматизация новых животных, переселение животных в новые места обитания, а также мероприятия по гибридизации животных допускаются только по разрешению специально уполномоченных государственных органов (Минприроды России) при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований экологической безопасности (ст. 25). Однако даже упоминания инвазивных (чужеродных) видов организмов в нем нет. Земельный кодекс Российской Федерации обязывает землепользователей проводить мероприятия по защите земель от загрязнения микроорганизмами и от другого негативного воздействия, по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания сорными растениями (ст. 13), но не рассматривает инвазивные виды как особую категорию вредоносных организмов.

До 2020-х годов основным механизмом противодействия биологическим инвазиям оставался режим карантина растений¹. Карантинными объектами признаются наносящие вред организмы, отсутствующие или ограниченно распространенные на территории Российской Федерации, внесенные в единый перечень [8]. При этом многие широко распространившиеся чужеродные виды организмов (не входящие в карантинные списки) выпадали из поля зрения законодательства. Например, борщевик Сосновского не считался карантинным объектом, а потому меры по борьбе с ним до недавнего времени опирались лишь на общие санитарные правила и инициативу региональных властей [9].

Ситуация изменилась с принятием первого комплексного нормативного акта, прямо нацеленного на регулирование отношений в исследуемой нами сфере, – Федерального закона от 31 июля 2025 г. № 294-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 294-ФЗ). Этот документ, вступивший в силу 1 марта 2026 года, заложил основы правового режима организации борьбы с инвазивными растениями на федеральном уровне. Ниже представлены его ключевые положения.

1. Введение дефиниций и разграничение полномочий. В российское природоохранное законодательство впервые было введено понятие «опасные инвазивные (чужеродные) растения». Его определение добавлено в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Под «опасными инвазивными (чужеродными) растениями» стали пониматься жизнеспособные растения любых видов вне их естественного ареала, распространение и численность которых создают угрозу окружающей среде, здоровью граждан, биоразнообразию или причиняют вред отраслям экономики. Закон также разграничил полномочия: федеральные органы власти устанавливают общие правила, а субъекты Российской Федерации самостоятельно утверждают перечни опасных инвазивных видов растений, не отнесенных к категории сорных или к числу карантинных объектов. Таким образом, сформирована основа для дифференцированного подхода, учитывающего территориальную специфику. Регионы теперь обязаны утверждать перечни наиболее опасных для них чужеродных растений и организовывать меры по их мониторингу и уничтожению. Это нововведение способствует ведущейся с 2006 года Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (силами ВНИИ экологии) работе над проектом «Черная книга инвазивных видов». Данный проект призван каталогизировать самых опасных чужеродных вредителей в стране. Кроме того, отметим, что в ряде субъектов федерации составляются «черные списки» инвазивных видов организмов [10]. В рассматриваемом законе подчеркнуто, что такого рода региональные каталоги дополняют, а не заменяют перечни карантинных объектов и сорных растений, необходимые для обеспечения выполнения агротехнических норм.

2. Обязанности землепользователей. Закон № 294-ФЗ закрепил в Земельном кодексе Российской Федерации обязанность всех правообладателей земельных участков принимать меры по защите земель от распространения опасных инвазивных растений и по их уничтожению. Невыполнение этой обязанности влечет последствия в виде изъятия земельного участка из сельскохозяйственного использования или прекращения права постоянного (бессрочного) пользования участком. Эта норма призвана стимулировать землепользователей к активной борьбе с опасными растениями.

3. Защита лесов и особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). Закон № 294-ФЗ внес изменения в Лесной кодекс Российской Федерации. В частности, ст. 60.1 «Защита лесов» дополнена указанием на то, что леса должны защищаться и от опасных инвазивных (чужеродных) растений. Кроме того, в кодексе закреплена норма (ч. 2.1 ст. 60.1), обязывающая федеральный орган лесного надзора (Федеральное агентство лесного хозяйства – Рослесхоз) утверждать списки инвазивных видов растений для каждого лесного района Российской Федерации. Таким образом, признается, что для разных лесорастительных зон характерны различные виды наносящих вред чужеродных растений (например: для Дальнего Востока – клен американский и рейнутрия, для Кавказа – рейнутрия японская и пр.). Вместе с тем закон предусмотрел особый порядок защиты ООПТ. В Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» вве-

¹ Регламентирован Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений».

дена ст. 35.1. В ней речь идет о том, что перечень инвазивных видов растений и мер по борьбе с ними устанавливается федеральными органами исполнительной власти (для федеральных ООПТ) и органами власти субъектов Российской Федерации (для ООПТ регионального и местного значения). Это означает, что, например, федеральные заповедники и национальные парки теперь обязаны активно извлекаться от чужеродных видов растений на своей территории, несмотря на общий режим невмешательства, поскольку инвазии угрожают охраняемым экосистемам.

4. *Прочие изменения.* Закон № 294-ФЗ внес поправки и в другие нормативные акты. В частности, в Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» добавлено указание на то, что применение пестицидов допускается для предотвращения распространения сорных растений, в том числе опасных инвазивных. Это снимает ранее имевшиеся сомнения в правомерности использования гербицидов против инвазионных сорняков. По нашему мнению, есть основания ожидать корректировки КоАП РФ в части установления ответственности за непринятие мер по борьбе с инвазивными видами растений.

Следует подчеркнуть, что Закон № 294-ФЗ ориентирован исключительно на растения. Инвазивные животные, грибы, микроорганизмы формально под действие установленных им требований не подпадают. Кроме того, комплексных подзаконных актов (государственных программ по борьбе с инвазивными видами организмов) пока нет. Основная нагрузка ложится на власти субъектов федерации. Им приходится принимать собственные нормативные правовые акты, направленные на организацию деятельности в рассматриваемой нами сфере. Например, в Московской, Тверской, Ленинградской областях есть региональные законы и постановления о борьбе с борщевиком, устанавливающие обязанности землевладельцев и меры их поддержки. Таким образом, можно констатировать, что к концу 2025 года в России сложился базовый правовой каркас противодействия инвазивным видам организмов, сосредоточенного на представительствах флоры. Появилась обязанность землепользователей устранять очаги произрастания опасных чужеродных растений, за ее невыполнение установлены санкции. Посредством формирования специализированных списков инвазивных видов для субъектов федерации и лесных районов усилено внимание к региональной специфике. Вместе с тем, необходимо признать, что нормативный охват инвазивной фауны и других организмов остается недостаточным [11, с. 180-181]. Требуется принятие подзаконных актов (особенности мониторинга, регламенты уничтожения и т.п.) для практической реализации законодательных новаций.

Появление Закона № 294-ФЗ было обусловлено внешними обязательствами государства. Российская Федерация является участницей ряда международных договоров, прямо или косвенно обязывающих принимать меры против чужеродных инвазий. Ключевое значение в данном случае имеет

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года. Ее ст. 8(h) гласит, что каждая сторона «насколько это возможно и целесообразно предотвращает интродукцию чужеродных видов организмов, которые угрожают экосистемам, естественным местам обитания или видам, контролирует или уничтожает такие чужеродные виды организмов». Россия ратифицировала эту конвенцию Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ и, следовательно, взяла на себя процитированное выше обязательство. Реализация требований конвенции в части инвазивных видов организмов долгое время шла посредством актов долгосрочного государственного планирования. В 2014 году Минприроды разработало Стратегию и План действий по сохранению биологического разнообразия Российской Федерации, в которых было представлено видение мер по противодействию инвазивным видам организмов на перспективу до 2020 года (например п. 2.55 – «осуществление мер регулирования и искоренения приоритетных инвазивных видов организмов и мер регулирования путей их интродукции»). Однако заявленные меры носили во многом декларативный характер и не получили закрепления специальным нормативным правовым актом. Новейший этап развития законодательства связан с принятием в декабре 2022 года глобальной Куньминско-Монреальской стратегической рамочной программы в области биоразнообразия. Одна из сформулированных в ней целей – № 6 – касается борьбы с распространением инвазивных видов организмов. Россия, несмотря на возникшие у нее осложнения в международных отношениях, сохраняет приверженность целям данной программы. И это требует дальнейшего усиления внутренних мер. Предполагается, в частности, подготовка обновленной национальной стратегии по сохранению биоразнообразия, рассчитанной на реализацию до 2030 года.

Другой важный документ – Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими (заключена в Лондоне 13 февраля 2004 года) – вступил в силу в 2017 году. Конвенция направлена на предотвращение переноса водных организмов балластными водами судов. Наша страна присоединилась к ней с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 256. Таким образом, российские суда и порты должны соблюдать предусмотренные данной конвенцией стандарты обработки балластных вод. Во исполнение принятых обязательств были введены правила и ограничения, оборудованы станции очистки. Это существенно снизило риск проникновения морских инвазивных организмов (пример успешного выполнения требований конвенции – недопущение вселения гребневика *Mnemiopsis* в арктические моря). Параллельно Россия применяет Резолюцию Международной морской организации МЕРС.378(80) по предотвращению биообрастания корпусов судов 2023 года, хотя она носит рекомендательный характер.

Эти меры особенно актуальны для уязвимых морских акваторий – Арктики и Каспия, где эко-

системы весьма чувствительны к чужеродным вторжениям [1, с. 111]. Россия сотрудничает с другими государствами в рамках Арктического совета. В 2017 году им были приняты стратегия и план действий по инвазивным видам организмов (ARIAS), ориентирующие приарктические страны на мониторинг и обмен данными. В регионе Каспийского моря действует Рамочная Тегеранская конвенция 2003 года. Ее участники признают угрозу инвазий (с учетом опыта катастрофического вселения гребневика *Mnemiopsis* в Каспий в 1990-х). Под эгидой этой конвенции подготовлен проект Протокола по биологическому разнообразию, включающий положения об инвазивных видах организмов. Хотя он еще не вступил в силу, прикаспийские страны, включая Российскую Федерацию, договорились координировать усилия по предотвращению новых опасных инвазий (обмениваться, например, информацией о появлении чужеродных рыб через Комиссию по водным биоресурсам Каспия).

Кроме того, Россия как член Евразийского экономического союза (ЕАЭС) участвует в соглашениях по карантину и защите растений. Хотя эти механизмы касаются прежде всего сельского хозяйства, они частично охватывают и проблему инвазивных сорняков и вредителей (посредством единых карантинных списков ЕАЭС). Россия поддерживает также Глобальную программу GISP (Global Invasive Species Programme) и одобряет Европейскую стратегию по инвазивным видам организмов, разработанную в рамках Бернской конвенции 2003 года, хотя формально не входит в число участников последней. Эти документы носят рекомендательный характер, но служат ориентиром при формировании национальной политики по противодействию опасным инвазиям. Например, вышеназванная стратегия предлагает принципы «предосторожности» и «раннего обнаружения – быстрого реагирования», которые нашли отражение в праве Европейского Союза (далее – ЕС) и постепенно воспринимаются в отечественной практике.

В целом международные обязательства России создают юридическую основу для действий против инвазий. Однако до недавнего времени внутреннее законодательство не обеспечивало реализацию этих обязательств. Как видно из отчета IPBES, по состоянию на 2020 год около 83% стран не имели специальных законов о биологическом вторжении¹. Россия вышла из этой категории, приняв Закон № 294-ФЗ. Тем не менее требуется дальнейшая интеграция международных норм. Речь, в частности, о разработке подзаконных актов, соответствующих Закону № 294-ФЗ (например национальных «черных списков» чужеродных видов организмов в рамках стремления к достижению цели № 6 Куньминско-Монреальской стратегической рамочной программы в области биоразнообразия), а также об активизации участия в международном научно-техническом сотруд-

ничестве (обмен данными, совместные учения по реагированию на новые инвазии и т.д.). При разработке новых законов и подзаконных актов, по нашему мнению, целесообразно учитывать позитивный опыт других стран.

Европейский Союз. Здесь проблема инвазивных видов организмов регулируется комплексно – Регламентом (ЕС) № 1143/2014 о предотвращении и управлении интродукцией и распространением инвазивных чужеродных видов организмов. Он устанавливает перечень видов, вызывающих обеспокоенность (Union list of invasive species of Union concern). В настоящее время в него включено 114 видов животных и растений (для части из них вступление требований регламента в силу отложено на будущее). В отношении этих видов на всей территории ЕС введены строгие запреты: нельзя ввозить, выращивать, перевозить, продавать, выпускать особей. Фактически указанные в перечне инвазивные организмы полностью изъяты из хозяйственного оборота. Например, в ЕС запрещено продавать саженцы борщевика и семена амброзии; такое популярное ранее животное, как енот-полоскун, запрещено содержать и разводить, владельцам предписано предотвращать его побег. Вместе с тем регламент обязывает государства предпринимать меры по трем направлениям: профилактика, раннее обнаружение, управление популяциями. Страны ЕС должны мониторить пути непреднамеренного ввоза инвазивных видов организмов (например посредством инспекции грузов), создавать системы быстрого реагирования при их выявлении и контролировать уже широко распространившиеся инвазии. Важной особенностью является то, что ответственность закреплена на уровне государств, но координация и финансирование частично осуществляются через структуры ЕС. Создана специальная информационная сеть (European Alien Species Information Network), регулярно обновляются списки чужеродных видов организмов. В 2021 году Европейская комиссия инициировала судебные процедуры против нескольких стран за ненадлежащее исполнение регламента (не были разработаны планы действий, недостаточно тщательно проводился контроль)². Таким образом, ЕС демонстрирует жесткий централизованный подход, который может быть воспринят и адаптирован российским законодателем (учитывая, что Российская Федерация и ЕС схожи по биогеографии и характеру инвазий).

Соединенные Штаты Америки. В США законодательство об инвазивных видах организмов включает в себя совокупность законов и программ, действующих на уровнях федерального центра и штатов. Исторически одним из первых законов был «Lacey Act» 1900 года (с последующими поправками), запрещающий ввоз и транспортировку «вредных» диких животных. На его основе сформирован список видов организмов, импорт которых недопустим. В отношении растений дей-

¹ Invasive Alien Species – Environment – European Commission // URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/invasive-alien-species_en (дата обращения: 12.10.2025).

² Invasive Alien Species in the Changing Arctic // URL: <https://arctic-council.org/news/invasive-alien-species-in-the-changing-arctic/>.

ствует «Federal Noxious Weed Act» 1974 года (интегрирован в «Plant Protection Act» 2000 года). Этот закон дает Службе инспекции здоровья животных и растений полномочия по контролю сорняков и вредителей. Есть акты, посвященные конкретным группам инвазивных организмов (например «Asian Carp Prevention Act» 2010 года направлен на борьбу с азиатским карпом). Кроме того, на уровне штатов приняты сотни законов, регулирующих противодействие инвазиям применительно к местным условиям. Для налаживания координации при федеральном правительстве в 1999 году был создан Национальный совет по инвазивным видам организмов (NISC), который разрабатывает долгосрочные документы планирующего характера (последний из них – Инвестиционная стратегия по инвазивным видам организмов 2022-2026 годов). Важный элемент американского подхода – привлечение ресурсов через целевые фонды. Например, в 2022 году Конгресс одобрил выделение 4 млн долларов США на программу раннего обнаружения и быстрого реагирования на водные инвазии¹. Кроме того, используются экономические механизмы ответственности: импортеры, например, обязаны возмещать ущерб, если с их товаром в страну проник чужеродный организм (принцип «загрязнитель платит»). Правоприменительная практика предполагает как административные меры воздействия (конфискация незаконно ввезенных организмов, организация карантина), так и уголовное преследование за умышленное распространение опасных чужеродных видов организмов (прецеденты касались, например, контрабанды гигантских улиток).

Для России опыт США интересен тем, что он демонстрирует многоуровневую систему: федеральные рамки плюс активность субъектов федерации. Отчасти такой подход реализован в схеме разделения полномочий, предусмотренного Законом № 294-ФЗ (центр утверждает общие правила, регионы принимают территориальные списки). Впрочем, следует обратить внимание на то, что в США особая роль отводится профилактике посредством торгового регулирования. Осуществляется жесткий контроль импорта: таможенные инспекции ежегодно задерживают на границе тысячи партий с потенциально инвазивными организмами. В Российской Федерации пограничный фитосанитарный контроль охватывает только карантинные объекты, тогда как «некарантинные» инвазии могут свободно попадать в страну (например это касается ввоза декоративных растений).

Китайская Народная Республика. В КНР проблема инвазивных видов организмов также приобретает все большую остроту: по официальным данным, в страну проникло более 660 чужеродных видов и здесь сохраняется один из самых высоких

уровней биоинвазивности в мире². Однако законодательство Китая до недавнего времени не располагало единым документом, направленным на противодействие данной угрозе. Регулирование осуществлялось посредством законов об охране дикой природы, о карантине при импорте/экспорте и ряда подзаконных актов. В 2021 году в КНР вступил в силу Закон о биобезопасности, в котором упомянуты меры по предотвращению инвазий, а в 2022 году издано постановление Госсовета об управлении инвазивными видами. Тем самым была создана основа для системного подхода, но сделаны только первые шаги. В частности, усилен пограничный контроль: таможенные органы КНР в 2023 году провели масштабную кампанию против незаконного ввоза чужеродных организмов, изъяв за один квартал сотни партий с экзотическими животными, насекомыми и семенами. Были возбуждены уголовные дела по фактам ввоза инвазивных видов организмов³. Одновременно Китай уделяет повышенное внимание просвещению и повышению осведомленности населения: проводятся общенациональные акции (День образования в сфере национальной безопасности однажды был посвящен биобезопасности и инвазивным видам организмов), публикуются информационные материалы для населения о вреде выпуска экзотических животных в дикую природу⁴. Эксперты в КНР подчеркивают, что стране не хватает целостной законодательной концепции управления биологическими инвазиями и требуется укрепить научное обеспечение политики в данной сфере.

Китайский опыт демонстрирует сочетание строгого государственного контроля (особенно на границах) с привлечением к решению проблемы общественности (информирование о правилах содержания экзотических видов). Для России некоторые меры, реализуемые в КНР, могут быть интересны. Речь идет, например, об усилении ответственности за незаконный ввоз чужеродных организмов, просветительских кампаниях для любителей экзотических животных, интеграции противодействия биоинвазиям в политику национальной безопасности (в Китае инвазивные виды организмов теперь прямо увязаны с понятиями биологической опасности и нацбезопасности) [12, с. 283].

Обобщая зарубежный опыт, следует отметить, что власти всех вышеназванных государств пришли к пониманию необходимости специального правового регулирования чужеродных видов организмов, но реализуется оно по-разному. Европейский Союз выбрал жесткий централизованный подход (обязательный для исполнения регламент и единые для всех стран списки), США – децентрализованную комбинацию множества законов и координационных органов, Китай – путь постепенной интеграции норм в рамки биобезопас-

¹ 6 countries referred to court for failure over invasive species // URL: <https://wilderness-society.org/6-countries-referred-to-court-for-failure-over-invasive-species/>.

² Rapid Response Funding to Combat Aquatic Invasive Species // URL: <https://www.fws.gov/story/rapid-response-funding-combat-aquatic-invasive-species>.

³ Там же.

⁴ China raises public awareness about preventing invasive species – Global Times // <https://www.globaltimes.cn/page/202404/1310699.shtml>.

ности. Тем не менее есть общие элементы, обеспечивающие успешность применяемых стратегий: наличие перечней опасных видов организмов и ограничений на их оборот, обязанности землепользователей и органов власти по искоренению инвазий, межведомственная координация и финансирование мероприятий, а также образовательные программы для населения. Считаем, что всё это необходимо учитывать в деятельности по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере.

Представляется, что принятие в России в 2025 году первых норм прямого действия по борьбе с инвазивными видами организмов свидетельствует о прогрессе в отечественном экологическом праве. Однако анализ этих норм выявил ряд сохраняющихся проблем и пробелов.

Во-первых, регулирование по-прежнему носит узкоотраслевой характер: новеллы 2025 года посвящены только растениям, тогда как инвазивные животные, грибы и микроорганизмы оказались вне зоны внимания законодателя. Это создает риск правовой неопределенности. Так, если в регион проникнет чужеродный вредитель, не являющийся карантинным объектом, например насекомое, то формально землепользователь не обязан заниматься его уничтожением. Решение проблемы видится в распространении режима, установленного Законом № 294-ФЗ, на иные природные объекты, хотя бы на наиболее опасных для экосистем представителей животного мира. Возможно, потребуется разработка отдельного нормативного правового акта об инвазивных видах животных или комплексного рамочного закона, охватывающего все виды флоры и фауны (по примеру всеобъемлющего регулирования в некоторых зарубежных государствах).

Во-вторых, не устранены коллизии, связанные с терминологией и компетенциями. Понятия «опасные инвазивные виды организмов», «карантинные объекты», «сорные растения» теперь сосуществуют параллельно. Возникает вопрос: если какой-либо вид включен в региональный список инвазивных организмов, а затем его объявят карантинным на федеральном уровне, то какой режим будет главнее? Необходимо нормативно закрепить приоритет специальных мер против инвазивных видов организмов перед общим фитосанитарным режимом либо четко разграничить данные сферы (например: карантин – для предотвращения ввоза новых видов организмов, инвазивный список – для борьбы с уже натурализовавшимися чужеродными видами организмов). Кроме того, нуждаются в уточнении полномочия различных органов власти. Сейчас за сельскохозяйственные земли отвечает Министерство сельского хозяйства (через Россельхознадзор), за леса – Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), за ООПТ – Министерство природных ресурсов и экологии (Минприроды), за водные объекты – Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Существуют

риски «размывания» ответственности. Выходом из затруднительного положения могло бы стать создание межведомственного координационного совета по проблемам инвазивных видов организмов. Такой совет объединял бы федеральные и региональные органы власти, обеспечивая обмен информацией и согласование действий.

Еще один требующий особого внимания аспект – правоприменение и его ресурсное обеспечение. Установленные законом обязанности и санкции сами по себе не гарантируют устранения инвазий, если не подкреплены финансированием и техническими средствами. В России множество участков, пораженных борщевиком или другими сорняками, – это десятки тысяч гектаров; для их обработки необходимы значительные затраты. Как показывают примеры из европейской практики, без государственных программ и целевого выделения денег на их реализацию добиться успеха вряд ли возможно. Пока в российском законодательстве подобные экономические стимулы не сильно развиты. В перспективе стоит расширять меры поддержки: софинансирование региональных программ, гранты на биологическую мелиорацию, налоговые льготы землепользователям, выполняющим требования по уничтожению инвазивных видов организмов и т.п. Потребуется также разработка методических указаний: нужны, например, регламенты применения против инвазивных растений пестицидов (с учетом экологических ограничений), порядок утилизации биомассы удаленных инвазивных растений, протоколы мониторинга акваторий на предмет новых чужеродных организмов и т.д. Решение этих вопросов выходит за рамки собственно законов, оно должно охватываться положениями актов правительства и профильных министерств. Желательно ускорить подготовку таких документов, чтобы у регионов была ясность по поводу того, как выполнять поставленные законодателем задачи.

Отдельно следует обсудить проблему общественной осведомленности и участия населения в предотвращении инвазий и борьбе с ними. Закон может закрепить те или иные нормы, но успех во многом зависит от поведения граждан и деятельности организаций [13, 14]. Например, бессмысленно уничтожать борщевик на полях, если жители соседних поселений продолжают разводить его как декоративное растение на своих участках. Зарубежный опыт (Китай, США) подчеркивает роль просвещения: например, кампании, проводимые под лозунгом «Не отпускайте ваших животных в дикую природу», информирование садовых центров о запрете продажи чужеродных растений и т.д.¹ В России подобные меры пока носят точечный характер. Считаем целесообразным введение обязательной маркировки посадочного материала (то есть нужно предупреждать, если вид потенциально инвазивен), включение тем, касающихся биологических вторжений, в образовательные программы по экологии, укрепление сотрудничества со средствами массовой информации для формирования негативного отношения общества

¹ Pysek P., Hulme P.E. et al. Scientists' Warning on Invasive Alien Species // Biological Reviews. 2020. V. 95. № 6. P. 1511-1534.

к разведению экзотических видов. С юридической точки зрения полезно было бы предусмотреть стимулы для добросовестного поведения. Например, можно было бы освобождать от ответственности, если владелец сам сообщил о побеге его экзотического животного и содействовал отлову. Такая норма поощряла бы граждан не скрывать подобного рода факты.

Результаты сравнительно-правового анализа позволяют сформулировать еще несколько рекомендаций. Во-первых, необходимо расширить перечни подпадающих под особое регулирование видов организмов и включить в них не только растения, но и наиболее опасных для экосистем животных [15]. Это может быть реализовано посредством нормативно-правового акта правительства, который утвердит Единый список чужеродных инвазивных видов Российской Федерации, с разделением организмов по группам и указанием для каждой ответственного уполномоченного органа. Такая работа уже начата: с 2006 года ведется проект «Черная книга Российской Федерации – инвазивные виды». Теперь, с принятием Закона № 294-ФЗ, сформирована правовая основа для этой деятельности. Во-вторых, требуется укрепление профилактики на границе. По нашему мнению, следует расширить полномочия Россельхознадзора и Роспотребнадзора, охватив ими контроль не только карантинных, но и иных потенциально инвазивных организмов на этапе импорта. На практике это может выглядеть как создание перечней разрешенных к ввозу видов организмов – «белых списков» – в дополнение к существующим «черным спискам» (по аналогии с подходом, предлагаемым учеными для торговли животными с учетом принципа «разрешено то, что безопасно»). В-третьих, важно предусмотреть ответственность за умышленные действия, приводящие к биологическим инвазиям. В КоАП РФ стоит ввести специальные составы правонарушений. Например: «Несоблюдение требований по уничтожению инвазивных организмов» (для землепользователей), «Незаконное интродуцирование чужеродного вида организмов» (для лиц, выпустивших или распространивших заведомо чужеродный организм в дикой природе). Последнее из названных деяние в случае тяжких последствий можно криминализировать. Как это сделано в ряде стран, где в уголовные законы включены статьи, предусматривающие наказание за выпуск опасных биологических агентов.

Наконец, необходимо отметить, что успех правового регулирования во многом зависит от научного обеспечения. Требуются критерии отнесения вида организмов к категории опасных инвазивных, методики оценки риска интродукции, технологии искоренения инвазий. Закон № 294-ФЗ задает пока только общие рамки. Для наполнения конкретикой нужны результаты исследований и экспертные заключения. В России накоплен значительный научный задел: изданы обзоры инвазивной флоры [4], действуют рабочие группы Российской академии наук по биологическим инвазиям, ведутся базы данных (например информационная система по чужеродным видам организмов при Зоологическом институте РАН). В перспективе имеет смысл нормативно закрепить взаимодействие науки и власти: создать, например, при Минприроды России консультативный научный совет по инвазивным видам организмов, который будет рекомендовать меры по борьбе с инвазиями, обновление списков и т.д. Подобная модель успешно работает в ЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного нами исследования было установлено, что в нашей стране формируется система правового регулирования противодействия распространению инвазивных (чужеродных) видов организмов, однако она находится на начальном этапе развития. К настоящему времени приняты первые специальные нормы (Закон № 294-ФЗ, поправки в земельное, водное, лесное законодательство): они ввели понятие «опасные инвазивные растения» и закрепили критерии их вредоносности; возложили на правообладателей земельных участков обязанность выявлять и уничтожать такие растения; предусмотрели строгие санкции за бездействие (вплоть до изъятия земель); дали субъектам федерации полномочия утверждать региональные списки инвазивных видов организмов и меры по борьбе с ними. Эти шаги следует признать значительным прогрессом, так как ранее проблема инвазий фактически выпадала из поля правового регулирования. Вместе с тем выявлены существенные пробелы: нормативный акцент сделан только на растениях, за рамками внимания оказались животные и иные организмы; не детализированы меры ответственности и особенности финансирования; недостаточно глубоко проработан вопрос о профилактике интродуцирования новых видов. Данные недостатки требуют скорейшего устранения. ■

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Куделькин Н.С. Правовая охрана морской среды Арктики от загрязнения чужеродными видами // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1 (53). С. 110-119.
2. Алексеева А.П. Ответственность за экологические правонарушения (преступления) // Пути развития российской юридической науки и образования в XXI веке: Тезисы докладов научно-практической конференции. Волгоград, 2001. С. 129-132.
3. Случевская Ю.А. Экологический вред: проблема определения и оценки // Общество и право. 2020. № 4 (74). С. 19-23.
4. Сенатор С.А., Виноградова Ю.К. Инвазионные растения России: результаты инвентаризации, особенности распространения и вопросы управления // Успехи современной биологии. 2023. Т. 143. № 4. С. 393-402.
5. Hulme P.E. Trouble on the Horizon: Anticipating Biological Invasions through Futures Thinking // Biological Reviews. 2025. Vol. 100. P. 461-480.

6. Случевская Ю.А. Вред как предмет исследования экологической криминологии // Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия преступности: Материалы XII Российского конгресса уголовного права. М.: Юрлитинформ, 2020. С. 423-426.
7. Случевская Ю.А. Объект правовой охраны в сфере взаимодействия общества и природы // Экологическое право. 2019. № 5. С. 11-15.
8. Абанина Е.Н., Алексеева А.П., Анисимов А.П. [и др.]. Актуальные проблемы теории экологического права. М.: Юрлитинформ, 2019. 520 с. С. 181-190.
9. Королёв А.В. Правовые аспекты борьбы с борщевиком Сосновского в Российской Федерации // Экологическое право. 2021. № 3. С. 45-53.
10. Виноградова Ю.К. и др. Черная книга флоры Средней России: чужеродные виды растений в экосистемах Средней России. М.: ГЕОС, 2016. 511 с.
11. Случевская Ю.А. Правовое сознание и экологически ответственное поведение // VII Балтийский юридический форум «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии»: Материалы международной научно-практической конференции. Калининград: КФ СПбУ МВД России, 2019. С. 180-181.
12. Случевская Ю.А. Роль права в обеспечении баланса экономических и экологических интересов в современном Китае // Правоведение. 2019. Т. 63. № 2. С. 275-284.
13. Алексеева А.П., Анисимов А.П. О понятии и классификации видов экологического терроризма // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 2А. С. 199-211.
14. Алексеева А.П., Анисимов А.П. «Экологический терроризм» и «экологический радикализм» в доктрине и законодательстве России: разграничение понятий // Научный вестник Омской академии МВД России. 2017. № 2 (65). С. 54-58.
15. Дгебуадзе Ю.Ю., Петросян В.Г. Самые опасные инвазионные виды России (ТОП-100). М., 2018. 736 с.

REFERENCES

1. Kudel'kin N.S. Pravovaya okhrana morskoy sredy Arktiki ot zagryazneniya chuzherodnymi vidami // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2019. № 1 (53). S. 110-119.
2. Alekseyeva A.P. Otvetstvennost' za ekologicheskiye pravonarusheniya (prestupleniya) // Puti razvitiya rossiyskoy yuridicheskoy nauki i obrazovaniya v XXI veke: Tezisy dokladov nauchno-prakticheskoy konferentsii. Volgograd, 2001. S. 129-132.
3. Sluchevskaya Yu.A. Ekologicheskiy vred: problema opredeleniya i otsenki // Obshchestvo i pravo. 2020. № 4 (74). S. 19-23.
4. Senator S.A., Vinogradova Yu.K. Invazionnyye rasteniya Rossii: rezul'taty inventarizatsii, osobennosti rasprostraneniya i voprosy upravleniya // Uspekhi sovremennoy biologii. 2023. T. 143. № 4. S. 393-402.
5. Hulme P.E. Trouble on the Horizon: Anticipating Biological Invasions through Futures Thinking // Biological Reviews. 2025. Vol. 100. P. 461-480.
6. Sluchevskaya Yu.A. Vred kak predmet issledovaniya ekologicheskoy kriminologii // Effektivnost' ugovolno-pravovogo, kriminologicheskogo i ugovolno-ispolnitel'nogo protivodeystviya prestupnosti: Materialy XII Rossiyskogo kongressa ugovolnogo prava. M.: Yurlitinform, 2020. S. 423-426.
7. Sluchevskaya Yu.A. Ob'yekt pravovoy okhrany v sfere vzaimodeystviya obshchestva i prirody // Ekologicheskoye pravo. 2019. № 5. S. 11-15.
8. Abanina Ye.N., Alekseyeva A.P., Anisimov A.P. [i dr.]. Aktual'nyye problemy teorii ekologicheskogo prava. M.: Yurlitinform, 2019. 520 s. S. 181-190.
9. Korolov A.V. Pravovyye aspekty bor'by s borshchevikom Sosnovskogo v Rossiyskoy Federatsii // Ekologicheskoye pravo. 2021. № 3. S. 45-53.
10. Vinogradova Yu.K. i dr. Chernaya kniga flory Sredney Rossii: chuzherodnyye vidy rasteniy v ekosistemakh Sredney Rossii. M.: GEOS, 2016. 511 s.
11. Sluchevskaya Yu.A. Pravovoye soznaniye i ekologicheski otvetstvennoye povedeniye // VII Baltiyskiy yuridicheskoy forum «Zakon i pravoporyadok v tret'yem tysyacheletii»: Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Kaliningrad: KF SPbU MVD Rossii, 2019. S. 180-181.
12. Sluchevskaya Yu.A. Rol' prava v obespechenii balansa ekonomicheskikh i ekologicheskikh interesov v sovremennoy Kitaye // Pravovedeniye. 2019. T. 63. № 2. S. 275-284.
13. Alekseyeva A.P., Anisimov A.P. O ponyatii i klassifikatsii vidov ekologicheskogo terrorizma // Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava. 2017. T. 7. № 2А. S. 199-211.
14. Alekseyeva A.P., Anisimov A.P. «Ekologicheskoy terrorizm» i «ekologicheskoy radikalizm» v doktrine i zakonodatel'stve Rossii: razgranicheniye ponyatiy // Nauchnyy vestnik Omskoy akademii MVD Rossii. 2017. № 2 (65). S. 54-58.
15. Dgebuadze Yu.Yu., Petrosyan V.G. Samyye opasnyye invazionnyye vidy Rossii (TOP-100). M., 2018. 736 s.

© Волков И.К., 2026.

ССЫЛКА ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Волков И.К. Правовое регулирование противодействия распространению инвазивных видов организмов: российское законодательство и зарубежный опыт // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 2 (84). С. 72-80.