

НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ИНВАЗИВНЫМИ ВИДАМИ РАСТЕНИЙ

**А.С. Карпов¹, С.А. Сенатор^{2*}, Ю.К. Виноградова²,
Д.О. Воронцов³**

¹ Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Россия;

² Главный ботанический сад им. Н.В. Цицина РАН, Москва, Россия;

³ Российский государственный университет правосудия, Москва, Россия.

*Эл. почта: stsenator@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 02.03.2026; принята к печати 05.05.2026

Рассмотрены современные правовые и организационные подходы к регулированию распространения инвазивных (чужеродных) видов растений в Российской Федерации. Проанализированы ключевые положения Федерального закона № 294-ФЗ от 31.07.2025, который закрепил понятийный аппарат и распределил полномочия между уровнями публичной власти в сфере противодействия опасным инвазивным растениям (ОИР). Рассмотрены изменения в смежных федеральных нормативных актах – Земельном, Лесном кодексах, законодательстве об охране окружающей среды и об ООПТ, а также выявлены ограничения и неопределённости в правовом регулировании. Особое внимание уделено возможностям правотворчества субъектов Российской Федерации. Показано, что региональные органы власти обладают значительной свободой в формировании перечней ОИР, установлении мер их выявления и уничтожения, а также в развитии инструментов экологического просвещения, включая «Чёрные книги флоры». Рассмотрены существующие региональные практики, их фрагментарность и различия в подходах к регулированию (от узкоцелевых мер борьбы с борщевиком Сосновского до комплексных программ управления инвазиями). Проанализированы модели регионального регулирования на примере некоторых субъектов РФ. Отмечается несогласованность терминологии, различия в уровне нормативной детализации и отсутствие единых критериев эффективности мер. Обоснована необходимость дальнейшей унификации понятийного аппарата, разработки измеримых целей регулирования и интеграции мер противодействия инвазивным видам в смежные отрасли законодательства.

Ключевые слова: инвазивные виды растений, региональное законодательство, экологическое право, правовые механизмы.

NEW OPPORTUNITIES FOR THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF COMBATING INVASIVE PLANT SPECIES

A.S. Karpov¹, S.A. Senator^{2*}, Yu.K. Vinogradova², D.O. Vorontsov³

¹ Legislative Assembly of Saint. Petersburg, Saint Petersburg, Russia

² Tsitsin Main Botanical Garden of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia;

³ Russian State University of Justice, Moscow, Russia.

*E-mail: stsenator@yandex.ru

The article examines current legal and organizational approaches to regulating the spread of invasive (alien) plant species in the Russian Federation. The key provisions of Federal Law No. 294-FZ of 31 July 2025 are analyzed; this law establishes the conceptual framework and distributes competencies among different levels of public authority in the field of controlling dangerous invasive plant species. Amendments to related federal legal acts are also considered, including the Land Code, the Forest Code, environmental protection legislation, and legislation on specially protected natural areas. Limitations and uncertainties in the legal regulation are identified. Particular attention is paid to the potential for law making at the level of the constituent entities of the Russian Federation. It is shown that regional authorities have considerable autonomy in compiling the lists of dangerous invasive plant species, establishing measures for their detection and eradication, and developing instruments of environmental education, including "Black Books of Flora". Existing regional practices are reviewed, highlighting their fragmentation and variation in regulatory approaches (ranging from narrowly targeted control measures against *Heracleum sosnowskyi* to comprehensive invasive species management programs). Regional regulatory models are analyzed using examples from selected federal subjects of the Russian Federation. The study identifies inconsistencies in terminology, differences in the level of regulatory detail, and the absence of unified criteria for evaluating the effectiveness of implemented measures. The need for further harmonization of the conceptual framework, development of measurable regulatory objectives, and integration of invasive species control measures into related branches of legislation is substantiated.

Keywords: invasive alien plant species, regional legislation, environmental law, legal mechanisms, areas of joint jurisdiction.

Введение

Распространение инвазивных видов растений представляет серьезную угрозу биологическому разнообразию и устойчивости естественных экологических систем, что в свою очередь влечет за собой существенные экономические издержки, а также негативные социокультурные последствия и ущерб благополучию человека [7, 11, 12]. Под термином «биологическая инвазия» в широком смысле обычно понимают возникновение самовоспроизводящейся (устойчивой) популяции какого-либо вида живых организмов за пределами его естественного (исторического) ареала [2, 4].

До недавнего времени правовое регулирование противодействия биологическим инвазиям в Российской Федерации отсутствовало [8]. Законодательство не определяло ни понятия – «чужеродный вид», «инвазивный чужеродный вид», «биологическая инвазия», ни правоотношения в сфере контроля за ввозом, использованием и распространением на территории России чужеродных видов [5]. Принятый 30.12.2020 Федеральный закон № 492-ФЗ¹, который устанавливает основы государственного регулирования в области обеспечения биологической безопасности в РФ, ориентирован на патогенные биологические агенты (микроорганизмы, вирусы, прионы, токсины) и не содержит положений о чужеродных растениях и животных. Налицо явный пробел права, поскольку биологические инвазии в науке рассматриваются как один из видов биологического загрязнения [8, 9].

Заметим, что законодательства, например в Республиках Молдова и Беларусь, оперируют понятием «инвазивные чужеродные виды растений», что соответствует установившейся международной практике в этой сфере [9]. Согласно Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан², мониторинг растительного мира осуществляется в том числе, за инвазивными видами растений. Недавно принятый Закон Республики Казахстан³ содержит понятие «чужеродный вид растений».

Поскольку законодательные акты обеспечивают правовую основу для эффективного управления биологическими инвазиями [9, 10, 14], отсутствие нормативно-правового регулирования является обстоятельством, способствующим распространению инвазивных видов [16].

В нормативных документах РФ понятие «инвазивное (чужеродное) растение» впервые появилось в 2020

году в Национальном стандарте (ГОСТ), посвященном «зеленым» крышам⁴. В 2024 году город федерального значения Москва включил термин «инвазивные растения» в закон субъекта РФ. Согласно пп. 20 п. 1 статьи 1 Закона города Москвы «Об охране и использовании зеленого фонда в городе Москве»⁵ инвазивными являются «растения, находящиеся за пределами их естественного ареала, распространение и численность которых создают угрозу жизни или здоровью граждан, сохранению биологического разнообразия, функционированию экологических систем и причинения вреда отдельным отраслям экономики». Им противопоставлены (пп. 22 того же пункта) «нативные виды растений – местные виды растений, для которых средняя полоса России (зона смешанных и широколиственных лесов) является естественным ареалом». Отметим, что в первом случае речь идет о растениях, а во втором – о видах, что существенным образом влияет на устанавливаемые правоотношения.

В других регионах до июля 2025 года регулирование растительных инвазий развивалось без использования специального термина и было сфокусировано на борьбе с борщевиком Сосновского. В двух субъектах Российской Федерации – Калужской⁶ и Ленинградской⁷ областях – были приняты специальные законы, комплексно регулирующие борьбу с этим видом. В Архангельской области отдельным законом были утверждены дополнительные вопросы осуществления местного самоуправления и меры господдержки мероприятий по борьбе с борщевиком.⁸ В Московской области борьба с борщевиком была законодательно отнесена к вопросам благоустройства⁹, подлежащим

⁴ ГОСТ Р 58875-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. «Зеленые» стандарты. Озеленяемые и эксплуатируемые крыши зданий и сооружений. Технические и экологические требования : государственный стандарт Российской Федерации : принят и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 мая 2020 г. № 245-ст : введен впервые : дата введения 2020-06-01

⁵ Закон г. Москвы от 13.11.2024 г. № 27 «Об охране и использовании зеленого фонда в городе Москве»

⁶ Закон Калужской области от 23.03.2020 № 574-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере предотвращения распространения сорного растения борщевик Сосновского на территории Калужской области»

⁷ Областной закон Ленинградской области от 27.06.2023 г. № 76-оз «Об организации деятельности по борьбе с борщевиком Сосновского на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

⁸ Областной закон Архангельской области от 27 апреля 2020 № 252-16-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» и областной закон «О государственной поддержке сельского хозяйства в Архангельской области и разграничении полномочий органов государственной власти Архангельской области по регулированию отношений в сфере рыболовства и аквакультуры (рыбоводства)»

⁹ Закон Московской области от 30.12.2014 г. № 191/2014-ОЗ «О ре-

¹ Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» (ред. от 23.07.2025)

² Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 05.09.2019 г. № 737 «О совершенствовании системы мониторинга окружающей природной среды в Республики Узбекистан»

³ Закон Республики Казахстан от 02.01.2023 г. № 183-VII «О растительном мире» (с изменениями по состоянию на 13.08.2025 г.)

регулированию на местном уровне, а в Вологодской и Ивановской областях непринятие мер по борьбе с борщевиком, предусмотренных муниципальными правовыми актами, было выделено в отдельные составы административных правонарушений¹⁰. В ряде других регионов нормативными правовыми актами исполнительной власти были утверждены программы субсидирования мероприятий по борьбе с борщевиком для муниципалитетов, юридических и физических лиц.

Принятие Федерального закона от 31.07.2025 № 294-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившего в силу с 1 марта 2026 года, ознаменовало собой новый этап развития данной области права. Этим законом был установлен единый понятийный аппарат, закреплены полномочия различных уровней публичной власти. Целью данной статьи является анализ возможностей для правотворчества субъектов Российской Федерации, появившихся после принятия данного федерального закона, и предварительное исследование их использования в региональной практике.

1. Новации федерального законодательства

Федеральный закон № 294-ФЗ внёс системные изменения в несколько основополагающих законодательных актов:

– В Федеральный закон «Об охране окружающей среды» введено определение «опасных видов инвазивных (чужеродных) растений» (ОИР) как «жизнеспособных растений любых видов, сортов или биологических типов, обитающих за пределами своего естественного ареала, распространение которых создает угрозу окружающей среде, жизни или здоровью граждан, биологическому разнообразию и отраслям экономики». Новая статья 50.1 закрепляет обязанности владельцев земельных участков по борьбе с ОИР и полномочия субъектов РФ по утверждению региональных перечней ОИР «в отношении которых должны приниматься меры по их выявлению, предотвращению их распространения и их уничтожению». Таким образом, сформирована связь между внесением вида в перечень и обязанностями неопределённого круга лиц по реализации мер противодействия. При этом содержание понятий «выявление», «предотвращение распространения» и «уничтожение» не раскрыто.

гулировании дополнительных вопросов в сфере благоустройства в Московской области» (ред. от 09.07.2024 г.)

¹⁰ Закон Вологодской области от 11.04.2024 г. № 5583-ОЗ «О внесении изменения в статью 3.1(1) закона области «Об административных правонарушениях в Вологодской области» и Закон Ивановской области от 07.03.2024 г. № 2-ОЗ «О внесении изменений в Закон Ивановской области «Об административных правонарушениях в Ивановской области»

– В Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» включена статья 35.1, которая устанавливает требования по борьбе с ОИР на особо охраняемых природных территориях (ООПТ). Перечни ОИР для ООПТ федерального значения утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, которым в настоящее время является Минприроды России, а для ООПТ регионального и местного значения – субъектом РФ.

– Лесной кодекс Российской Федерации¹¹ закрепляет меры по защите лесных экосистем от ОИР, которые способны нанести вред лесам как экологической системе и лесным ресурсам (но не здоровью человека), включая возможность расторжения договоров пользования за неисполнение предписанных мер. Перечни ОИР по лесным районам¹² устанавливаются Федеральным агентством лесного хозяйства.

– В Земельном кодексе Российской Федерации¹³ закреплены обязанности владельцев земельных участков по защите земель от распространения ОИР и их уничтожению. Предусмотрена возможность принудительного прекращения права постоянного пользования или пожизненного наследуемого владения за невыполнение этих обязанностей, но изъятие частной собственности не предусмотрено. При этом Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» допускает принудительное изъятие таких земель по решению суда.

– В Федеральном законе «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» расширено понятие пестицидов, в него включены вещества, воздействующие на ОИР.

Довольно скудные положения Федерального закона № 294-ФЗ в отношении полномочий субъектов РФ формируют и правовой фундамент, и ограничивающие рамки для регионального правотворчества.

2. Доступные меры регионального нормативного регулирования

Свобода правотворчества субъекты РФ ограничена Конституцией РФ и нормами федерального законодательства. Поэтому при проектировании путей развития регионального законодательства необходимо акцентировать то, что федеральный законодатель отнёс противодействие ОИР к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ: природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей

¹¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2025 г.)

¹² Приказ Минприроды России от 18.08.2014 г. № 367 «Об утверждении Перечня лесорастительных зон Российской Федерации и Перечня лесных районов Российской Федерации»

¹³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 29.12.2025 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2026 г.)

среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории, земельное, лесное законодательство¹⁴. Благодаря этому, субъекты РФ вправе не только утверждать перечни ОИР, но и устанавливать иные нормы, регулирующие борьбу с ОИР, – оставаясь в пределах своих полномочий в соответствии с Земельным и Лесным кодексами, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и так далее.

Тем не менее, само понятие «перечень» не подлежит расширительному толкованию и не позволяет превратить нормативно утверждаемые списки ОИР в аналоги «Красных книг», привычных и специалистам, и общественности. Между тем, издание «Черных книг флоры» является важным инструментом реализации региональной политики противодействия ОИР [1, 15]. В настоящее время в РФ опубликовано 12 «Черных книг флоры» – Средней России, Сибири, Дальнего Востока, Белгородской, Калужской, Нижегородской, Самарской, Тверской областей, республик Башкортостан, Кабардино-Балкария и Карелия, Удмуртской Республики, однако такая деятельность не носит системного характера.

Несмотря на отсутствие соответствующих положений в Федеральном законе № 294-ФЗ, состав и порядок подготовки «Чёрных книг флоры» могут быть урегулированы в региональном законодательстве в рамках имеющихся полномочий субъектов РФ по осуществлению экологического просвещения¹⁵. Как инструмент экологического просвещения «Чёрная книга флоры», не будучи нормативным актом, получает статус официального источника подробной и систематизированной информации о видах, включённых в утверждённые нормативно правовыми актами перечни ОИР и потенциальных «кандидатах» в перечни, рекомендациях и обязательных мерах по борьбе с такими видами.

Для осуществления ряда превентивных мер субъект может, помимо регулирования состава правил благоустройства, использовать полномочия по охране зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов, предоставленные ст. 61 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Установленный федеральным законом запрет хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на территории, находящиеся в составе зеленого фонда, и препятствующей осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения, позволяет регулировать видовой состав растений, используемых в озеленении, и устанавливать требования к грунтам

¹⁴Статья 72 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.)

¹⁵Статья 74 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

и саженцам на предмет отсутствия в них семян ОИР. При этом открывается возможность внедрить систему мер в зависимости от статуса вида:

- для ОИР: активное выявление и обязательное уничтожение без необходимости получения порубочного билета и оплаты восстановительной стоимости;
- для «кандидатов» в перечень и иных нежелательных видов: ограничение применения в озеленении и сокращение численности.

За нарушение указанных требований закон субъекта РФ может предусматривать административную ответственность.

Также важной частью правового инструментария является разделение полномочий по борьбе с ОИР между субъектом, муниципальными образованиями и землепользователями – при одновременной координации и синхронизации времени и технологий производства мероприятий.

3. Целеполагание и модели регулирования борьбы с опасными инвазивными видами

Анализ накопленного до 2025 года опыта регионов по нормативному оформлению борьбы с борщевиком Сосновского показывает применение ограниченного спектра правоотношений для указанных целей:

- меры финансовой поддержки и экономического стимулирования правообладателей земельных участков к уничтожению ими вегетативных и генеративных побегов растений¹⁶, отнесённых к ОИР;
- внедрение требований по борьбе с растениями, отнесёнными к ОИР, в правила благоустройства населённых пунктов;
- разработка и утверждение методических рекомендаций по уничтожению растений, отнесённых к ОИР;
- административные штрафы за неисполнение установленных требований.

По сути, региональное законодательство развивалось на базе концепции «найди и уничтожь растение» (или «уничтожь, если заметишь»). Хотя в большинстве региональных актов упоминается «предотвращение распространения», собственно пути распространения борщевика оставались вне фокуса внимания и регулируемых правоотношений.

С принятием Федерального закона 294-ФЗ данный подход принципиально не изменился, поскольку федеральный законодатель также установил «уничтожение растений» в качестве единственной конкретно поименованной меры по охране окружающей среды от распространения ОИР. Иные меры только подразаиваются и должны быть разработаны.

При этом особенности биологии ОИР делают полное уничтожение растений таких видов, включая се-

¹⁶Далее, если иное специально не оговаривается, термином «растение» мы будем обозначать только его видимую часть.

мена в почве и части, способные к вегетативному размножению, достаточно сложной задачей, выполнение которой во многих случаях невозможно проконтролировать. Это разрушает правовую определённость, необходимую для административного производства по делам о неисполнении обязательных требований, и стимулирует движение контрольно-надзорных мероприятий от сущностных критериев («растения уничтожены») к процедурным («мероприятия по уничтожению проведены»).

В то же время Федеральный закон № 294-ФЗ не закрепил обязанность субъектов РФ и иных субъектов правоотношений устанавливать конкретные сроки и критерии достижения целей по борьбе с инвазивными видами.

При отсутствии измеряемой конечной цели региональной политики, такой например, как «полное уничтожение вида на определённой территории» или «отсутствие новых мест произрастания на протяжении *nn* лет», борьба с ОИР неизбежно превращается в борьбу за увеличение бюджетов на соответствующие программы.

На основании международного опыта можно говорить, что концепция *борьбы с растениями* на земельных участках по мере их появления в настоящее время заменяется концепцией *противодействия расселению биологических видов¹⁷ растений*. Под расселением мы понимаем такие способы переноса, попадания в почву, в поверхностные водные объекты и прорастания семян или иных обладающих способностью к возобновлению частей растений, отнесённых к ОИР, которые обеспечивают освоение ими новых территорий и местообитаний. Первая концепция неизбежно опирается на земельные правоотношения, тогда как вторая является комплексной и должна включать регулирование хозяйственной и иной деятельности, которая может приводить к переносу растений, их семян или частей.

Выбор субъектом РФ той или иной концепции и вытекающей из неё системы целей отражается в системе правовых понятий, закрепляемых в региональных нормативных правовых актах.

Отсутствие специального понятийного аппарата права влечёт бытовое понимание терминов: «уничтожение растений» будет пониматься как ликвидация жизнеспособной надземной части и, возможно, повреждение коревой системы. «Выявление» будет пониматься просто как находка, обнаружение.

В рамках концепции борьбы с распространением инвазивного вида понятия «выявление», «распространение», «предотвращение распространения» и «уничтожение» ОИР должны быть конкретизированы, исходя из понимания биологического содержания регулирую-

емых правоотношений. Например, под «уничтожением опасного вида» может пониматься как устойчивое во времени прекращение возобновления популяции, так и создание условий, когда наличие растений не представляет угрозы, из-за которой вид был включён в перечень. То есть «уничтожение вида» на определённой территории не сводится к уничтожению отдельных экземпляров растений. «Выявление» в системе мер по предотвращению распространения ОИР должно включать картографирование и документирование находок в государственных или муниципальных информационных системах.

Таким образом, понятийный аппарат законодательства в сфере борьбы с ОИР определяется принимаемой регионом концепцией и может различаться по субъектам РФ.

Также отметим, что в Глобальной рамочной программе в области биоразнообразия на период после 2020 года определен более широкий круг понятий, формирующих концепцию управления инвазиями, таких как предотвращение, раннее обнаружение, быстрое реагирование, долгосрочное управление¹⁸.

Важным фактором выбора концепции регулирования становится то, что региональные перечни ОИР являются еще и основанием для выделения бюджетного финансирования на осуществление мероприятий по выявлению и уничтожению растений таких видов. Поскольку борьба с ОИР является расходным обязательством бюджета, вопрос о формировании перечней становится полем столкновения различных экономических интересов, зачастую далёких от интересов охраны окружающей среды. Поэтому необходимо с особой тщательностью подходить к процедуре подготовки списков ОИР с особым вниманием к аргументированности решений и точности юридических формулировок.

Критерии для отнесения вида к инвазивным и структура материалов, обосновывающих такое отнесение, в целом уже устоялись в научной литературе [3, 6]. Однако Федеральным законом № 294-ФЗ установлены иные – правовые – критерии для отнесения инвазивных видов к «опасным». При этом, как показывает наш опыт обсуждения данного вопроса, то, что критерии включены непосредственно в определение ОИР, затрудняет их восприятие в качестве таковых.

Мы полагаем, что для целей правоприменительной практики установленные федеральным законодателем критерии неизбежно придётся конкретизировать в законах субъектов РФ, чтобы избежать необоснованно широких пределов усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из об-

¹⁷В некоторых случаях инвазионными свойствами обладает не весь вид, а отдельные подвиды или даже генотипы

¹⁸Предлагаемые основные индикаторы механизма мониторинга для Глобальной рамочной программы в области биоразнообразия на период после 2020 года. 2021. Электронный ресурс. https://www.cbd.int/doc/c/b6e5/72cb/6288a66de0436e5456620727/wg2_020-03-03-add1-ru.pdf

ших правил¹⁹ при формировании перечней ОИР. При этом возможно различное толкование формулировок федерального закона. Например, предметом дискуссии может быть понятие «чужеродности» («обитают за пределами своего естественного ареала»): требует ли оно признания инвазивными давно натурализовавшихся видов или допускает возможность установить «сроки давности» для расширения ареала, в том числе, с участием человека.

Более или менее жёстко также может быть истолковано понятие «угрозы окружающей среде, сохранению естественных экологических систем, биологического разнообразия»: доказательством угрозы можно считать биологические свойства вида на основании данных научной литературы или только подтверждение причинения вреда в конкретном регионе.

Даже понятия «распространение и численность» (которые создают угрозу) могут трактоваться по-разному: вид может быть признан ОИР, если может появиться на территории региона в соответствии с тенденциями его распространения, или если уже обнаружен в регионе, или если демонстрировал быстрое увеличение численности и площади произрастания в регионе на протяжении последних лет наблюдений.

Федеральное законодательство не указывает прямо, но и не запрещает структурировать перечни ОИР. В частности, ОИР могут быть разбиты на группы по приоритетности мер противодействия их распространению – в целях повышения эффективности управления, либо по территориальному признаку – для учёта внутрирегиональных биогеографических особенностей.

Также целесообразно регламентировать процедуру формирования перечня. Возможные компоненты процедуры:

- основания для решения о включении (данные натурных наблюдений и оценки потенциальных угроз, данные научной литературы) и порядок доступа к обосновывающим материалам;
- основания для исключения вида из перечня;
- комиссионный порядок обсуждения с вынесением рекомендаций для уполномоченного органа, утверждающего перечень;
- порядок актуализации перечня (например, периодический на основании плановых работ или постоянный на основании поступающих предложений о включении/исключении видов).

Баланс природоохранных, экономических, управленческих и общественных интересов при формировании перечней может быть обеспечен созданием «комиссии по инвазивным видам растений» при органе власти, уполномоченном на утверждение перечня. К участию в такой комиссии могут быть приглашены

¹⁹Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 20.04.2024 г.)

представители исполнительных органов государственной власти, депутаты регионального парламента и местных советов, научные работники из профильных организаций. С учетом важности того, что эффективная политика в отношении инвазивных видов должна быть основана на понимании путей их проникновения [13], также можно пригласить к участию представителей исполнительной власти соседних субъектов. Комиссии может быть поручена подготовка «Черной книги флоры» региона.

Эффективность мероприятий по ограничению распространения ОИР и определённости обязанностей землепользователей обеспечиваются, в том числе, точной идентификацией целевых видов или биологических типов. Признаки, обеспечивающие их надежную идентификацию (научное название, морфологические признаки, фотографии, карты распространения), могут быть указаны либо в самом правовом акте, утверждающем перечень, либо в официальных методических рекомендациях.

4. Текущее состояние регионального законодательства

На дату готовности настоящей статьи общие региональные перечни ОИР утверждены в 35 субъектах РФ, перечни ОИР, подлежащих выявлению и уничтожению на ООПТ регионального и местного значения – в 30²⁰. Суммарно один или оба перечня утверждены в 41 регионе. Во всех случаях нормативно-правовые акты изданы исполнительными органами государственной власти.

Более интересным для целей настоящей статьи является анализ региональных законов, принятых в целях реализации положений Федерального закона № 294-ФЗ в период с августа 2025 года по апрель 2026 года (включительно). Нам удалось выявить 20 таких законов. Из них 18 вносят изменение в действующие законы в области охраны окружающей среды и содержат исключительно положения о наделении исполнительных органов власти субъекта полномочиями по утверждению перечней ОИР.

В Нижегородской области идентичный по содержанию закон²¹ принят в «расширенном формате»: в нем дословно повторены отдельные положения Федерального закона № 294-ФЗ. Отметим, что дублирование норм федерального закона, в случае изменения последних, приводит к несоответствию законодательст-

²⁰Поиск нормативных правовых актов субъектов РФ проводился в государственной информационной системе «Официальное опубликование правовых актов» (<http://publication.pravo.gov.ru/>) с дополнительной проверкой в сервисах предоставления правовой информации «Консультант» и «Гарант».

²¹Закон Нижегородской области от 11.03.2026 № 35-З «О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области в части регулирования отдельных правоотношений по предотвращению распространения опасных видов инвазивных (чужеродных) растений»

ва субъекта РФ федеральному законодательству, что, в свою очередь, противоречит принципам, установленным в статье 76 Конституции РФ. Вопрос об утверждении обязательных или хотя бы рекомендуемых мер по борьбе с инвазивными видами в Нижегородской области, как и в 18 других регионах, не решён.

Более комплексный подход реализован в Законе Архангельской области²², где на момент принятия федерального закона уже существовала система разнообразных мер по борьбе с борщевиком Сосновского, закреплённая в нескольких региональных законах. Однако и в этом случае изменения сводятся к замене терминов в целях приведения регионального законодательства в соответствие в федеральным. При этом необходимо подчеркнуть, что замена «борщевика Сосновского» на термин «опасные виды инвазивных растений» не произведена, а в утверждённый Правительством Архангельской области перечень ОИР входит только один вид: Элодея канадская (*Eloдея canadensis* Michx). Можно предполагать, что власти Архангельской области сочли комплекс мер по борьбе с борщевиком Сосновского, обеспечиваемый региональными законами, более эффективным, чем возможности, предоставленные регионам после принятия Федерального закона № 294-ФЗ. Вместе с тем неясно, кто и в каком порядке должен утвердить меры по противодействию распространению элодеи. Однако это не повлечёт никаких последствий, поскольку обязанности по уничтожению ОИР возложены на землепользователей, а не на водопользователей.

В Калужской области утверждены перечни ОИР, подлежащих уничтожению и на территории региона, и на ООПТ регионального и местного значения. В оба перечня включён борщевик Сосновского. При этом в областной закон от 23.03.2020 № 574-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере предотвращения распространения сорного растения борщевик Сосновского на территории Калужской области» изменения не вносились. Как и в остальных случаях, какая-либо концепция того, как будет достигнуто уничтожение иных, кроме борщевика, ОИР, отсутствует.

В Ленинградской области изменения в областной закон от 27.06.2023 г № 76-оз также не вносились, перечни ОИР пока не утверждены.

Совершенно иной подход к использованию новых полномочий демонстрирует город федерального значения Москва. Поскольку, как было указано выше, понятие «инвазивных видов» уже включено в законодательство субъекта, новые возможности были реализованы в Постановлении Правительства Москвы от 3

марта 2026 года № 369-ПП «О мерах по регулированию распространения и численности инвазивных растений на территории города Москвы». Указанным постановлением, помимо утверждения перечня инвазивных видов растений, установлен порядок осуществления мер по регулированию их распространения и численности, внесены изменения в некоторые нормативно-правовые акты, касающиеся порядка озеленения города Москвы и положения о Департаменте природопользования и охраны окружающей среды города Москвы. Указаны и конкретные агротехнологии, которые позволяют сокращать численность вида, и сроки достижения целей по их уничтожению и (или) замещению.

Однако при этом используемый в постановлении понятийный аппарат не совпадает с терминологией, установленной федеральным законом: в постановлении не упоминаются «опасные виды инвазивных растений», вместо «мер по их выявлению, предотвращению их распространения и их уничтожению» установлены «меры по регулированию распространения и численности». Таким образом, и в этом случае регион, имеющий историю формирования законодательства в данной области, предпочёл развивать его, а не пользоваться понятиями, предложенными Федеральным законом № 294-ФЗ.

Заключение

Принятие в 2025 году Федерального закона № 294-ФЗ стало ключевым этапом в формировании национальной правовой базы для противодействия биологическим инвазиям. Закон определил понятийный аппарат и создал базовые правовые инструменты для регионов. Его рамочный характер открывает перед субъектами Российской Федерации пространство для нормотворчества и выстраивания системной политики по борьбе с растительными инвазиями. Для того, чтобы не попасть в ловушку постоянного роста бюджетных расходов на борьбу с ОИР, регионам необходимо определять достижимые цели, в том числе, через рациональный подход к формированию перечней ОИР, и интегрировать меры по борьбе с такими видами в смежные сферы права: благоустройство, охрану зеленого фонда, экологическое просвещение и межрегиональное взаимодействие. Вместе с тем 7 месяцев отлагательного срока вступления Федерального закона № 294-ФЗ в силу оказались недостаточными для проработки таких комплексных подходов. В настоящее время регионы ориентированы на формальное исполнение новых полномочий. Субъекты РФ, которые имеют собственную историю формирования законодательства в данной сфере, не спешат от него отказываться ради использования предоставленных им возможностей, что может свидетельствовать как об инерции, так и о критическом восприятии законодательных новаций.

²²Областной закон Архангельской области от 22.12.2025 № 309-22-ОЗ «О внесении изменений в отдельные областные законы в части выявления, предотвращения распространения и уничтожения опасных видов инвазивных (чужеродных) растений на территории Архангельской области»

Статья выполнена в рамках темы государственного задания ГБС РАН № 126020216354-6 «Устойчивость естественных экосистем, сообществ и видов к био-

логическим инвазиям: индикаторы инвазионной активности и меры контроля расселения чужеродных видов растений».

Литература

1. Алимов АФ, Богуцкая НГ, ред. Биологические инвазии в водных и наземных экосистемах. М.: КМК, 2004.
2. Баранова ОГ, Щербаков АВ, Сенатор СА, Панащенко НН, Сагалаев ВА, Саксонов СВ. Основные термины и понятия, используемые при изучении чужеродной и синантропной флоры. Фиторазнообразии Восточной Европы. 2018;XII(4):4-22. DOI: 10.24411/2072-8816-2018-10031
3. Виноградова ЮК, Майоров СР, Хорун ЛВ. Чёрная книга флоры Средней России: чужеродные виды растений в экосистемах Средней России. М.: ГЕОС; 2010.
4. Дгебуадзе ЮЮ. Биологические инвазии чужеродных видов – глобальный вызов последних десятилетий. Вестник Российской академии наук. 2023;93(9):814-823. DOI: 10.31857/S0869587323090050, EDN: ХМУМҚО
5. Нецветова ЕВ. О необходимости юридического закрепления в РФ понятий используемых по поводу отношений, связанных с инвазивными чужеродными видами. В кн.: Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: материалы национальной конференции с международным участием в рамках XI международной научно-практической конференции «Климат, экология, сельское хозяйство Евразии». Молодежный: Издательство Иркутский ГАУ; 2022. С. 92-9.
6. Нотов АА, Виноградова ЮК, Майоров СР. О проблеме разработки и ведения региональных Чёрных книг. Российский журнал биологических инвазий. 2010;(4):54-68.
7. Сенатор СА, Розенберг АГ. Эколого-экономическая оценка от ущерба инвазионных видов растений. Успехи современной биологии. 2016;136(6):531-8.
8. Сенатор СА, Виноградова ЮК. Инвазионные растения России: результаты инвентаризации, особенности распространения и вопросы управления. Успехи современной биологии. 2023;143(4):393-402. DOI: 10.31857/S0042132423040099
9. Тулина ЭЕ. Правовое регулирование инвазивных чужеродных видов растений по законодательству Молдовы, Беларуси и Украины (сравнительный анализ). *Legea și Viața*. 2019;1/2(325):126-30.
10. Baquero RA, Ayllón D, Nicola GG. Are the EU biosecurity legislative frameworks sufficiently effective to prevent biological invasions in the Natura 2000 network? – A case study in Mediterranean Europe. *Environ Sci Policy*. 2021;(120):21-8. DOI:10.1016/j.envsci.2021.02.007
11. Courchamp F, Fournier A, Bellard C, Bertelsmeier C, Bonnaud E, Jeschke JM, Russell JC. Invasion biology: specific problems and possible solutions. *Trends Ecol Evolut*. 2017;(32):13-22.
12. Haubrock PJ, Everts T, Abreo NAS, Bojko J, Deklerck V, Dickey JWE, Franco ACS, García-Berthou E, Katsanevakis S, Kirichenko NI, Mammola S, Nuñez MA, Parker B, Scalera R, Soto I, Strubbe D, Tarkan AS, Vilizzi L, Adriaens T, Balzani P, Błońska D, Briski E, Brys R, Burgess AL, Byers JE, Cano-Barbacid C, Castaldelli G, Dick JTA, Dominguez Almela V, Dimarco RD, Florencio M, Kouba A, Kourantidou M, Kurtul I, Martín-Forés I, Morissette O, Olden JD, Soares BE, Truszkowski J, Verreycken H, Kenis M, Sousa R, Britton JR. The impacts of biological invasions. *Biol Rev Camb Phil Soc*. 2025. DOI: 10.1002/brv.70124.
13. Hulme PE, Bacher S, Kenis M, Klotz S, Kühn I, Minchin D, Nentwig W, Olenin S, Panov V, Pergl J, Pysek P, Roques A, Sol D, Solarz, Vilà M. Grasping at the routes of biological invasions: a framework for integrating pathways into policy. *J Appl Ecol*. 2008;(45):403-414.
14. Lodge DM, Williams S, MacIsaac HJ, Hayes KR, Leung B, Reichard S, Mack RN, Moyle PB, Smith M, Andow DA, Carlton JT, McMichael A. Biological invasions: recommendations for U.S. policy and management. *Ecol Appl*. 2006 Dec;16(6):2035-54. DOI: 10.1890/1051-0761(2006)016[2035:birfup]2.0.co;2
15. Petrosyan V., Khlyap LA, Reshetnikov AN, Krivosheina MG, Morozova OV, Dergunova NN, Osipov FA, Dgebuadze YY. Alien species in the Holarctic. *Russ J Biol Invasions*. 2018;(9):374-81.
16. Richardson DM, Cambray JA, Chapman RA, Dean WRJ, Griffiths CL, Le Maitre DC, Newton DJ, Winstanley TJ. Vectors and pathways of biological invasions in South Africa – past, present, and future. Chapter 12. In: Ruiz GM, Carlton JT, Eds. *Pathways of Invasions: Strategies for Management Across Space and Time*. Washington, DC: Island Press; 2003. P. 292-349.