

Научная статья  
УДК349.6  
DOI 10.33184/pravgos-2024.4.7

Original article

**ЗЛОТНИКОВА Тамара Владимировна**  
Московский государственный  
университет геодезии и картографии,  
Москва, Россия,  
e-mail: tzlotnikova@yandex.ru,  
<https://orcid.org/0000-0003-0540-0399>

**ZLOTNIKOVA Tamara Vladimirovna**  
Moscow State University of Geodesy and  
Cartography (MIIGAiK),  
Moscow, Russia.

## О НОВОВВЕДЕНИЯХ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК УГРОЗЕ СОХРАНЕНИЮ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

INNOVATIONS IN ENVIRONMENTAL LEGISLATION AS A THREAT TO BIODIVERSITY  
CONSERVATION

**Аннотация.** Одной из задач отечественного экологического законодательства на современном этапе является правовое регулирование особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), вклад которых в сохранение биологического разнообразия трудно переоценить. В статье рассмотрены изменения законодательства об ООПТ и связанные с этим проблемы функционирования таких территорий. Показано, как нововведения с серьезными ослаблениями защитно-охранного режима для разных категорий ООПТ становятся все более опасными для осуществления главной функции, ради которой заповедная система страны создавалась, то есть для цели сохранения биологического разнообразия. Особое внимание уделено изменениям «заповедного» законодательства, связанным с развитием туризма в границах таких территорий. Цель: анализ изменений экологического законодательства, включая законодательство об ООПТ, о животном мире, влияющих на сохранение биологического разнообразия, и выработка предложений по снижению такого воздействия. Методы: эмпирические методы сравнения и описания, теоретические методы формальной и диалектической логики; частнонаучные методы: юридико-догматический и толкования правовых норм. Результаты: выработаны предложения по изменению законодательства об ООПТ, направленные на минимизацию ущерба природным комплексам и сохранение биоразнообразия при развитии туризма на ООПТ. В частности, предложено закрепить в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» понятие геопарка как новой категории региональных ООПТ, конкретизировать понятия «экологический туризм» и «познавательный туризм» как видов туристической деятельности, допустимых на ООПТ, а также закрепить обязательность сооружения капитальных объектов рекреационно-туристиче-

**Abstract.** One of the tasks of national environmental legislation at the present stage is legal regulation of specially protected natural areas (hereinafter – SPNA), whose contribution to biodiversity conservation can hardly be overestimated. The article considers changes in the legislation on SPNA and related problems of functioning of such areas. The article shows how innovations with serious weakening of the protective and conservation regime for different categories of SPNA are becoming increasingly dangerous for the implementation of the main function for which the protected area system of the country is created, i.e., for the purpose of biodiversity conservation. Particular attention is paid to changes in «reserved area» legislation related to the development of tourism within the boundaries of such territories. Purpose: to analyse changes in environmental legislation, including the legislation on SPNA and wildlife, affecting biodiversity conservation, and to develop proposals to reduce such impacts. Methods: empirical methods of comparison and description, theoretical methods of formal and dialectical logic; specific scientific methods: juridical-dogmatic and interpretation of legal norms. Results: the article develops some proposals to change the legislation on SPNA, aimed at minimising damage to natural complexes and biodiversity conservation when developing tourism in specially protected areas. In particular, the article proposes to enshrine in the Federal Law «On specially protected natural areas» the concept of geopark as a new category of regional SPNA, to specify the concepts of «ecological tourism» and «educational tourism» as types of tourist activities allowed in SPNA, as well as to enshrine the mandatory construction of capital recreational and tourist infrastructure facilities exclusively in protected areas of SPNA,

ской инфраструктуры исключительно в охранных зонах ООПТ, а в случае развития на ООПТ туризма – опережающую организацию охранных зон там, где они пока не предусмотрены.

**Ключевые слова:** заповедная система, законодательство об особо охраняемых природных территориях, сохранение биологического разнообразия, деэкологизация законодательства, экологический туризм, законодательство о животном мире, редкие и исчезающие виды животных

**Для цитирования:** Злотникова Т.В. О нововведениях экологического законодательства как угрозе сохранению биоразнообразия / Т.В. Злотникова. – DOI 10.33184/pravgos-2024.4.7 // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 55–64.

and in the case of tourism development in SPNA – the advanced organisation of protection zones where they are not yet provided.

**Keywords:** reserve system, legislation on specially protected natural areas, biodiversity conservation, de-ecologicalisation of legislation, ecological tourism, wildlife legislation, rare and endangered species of animals

**For citation:** Zlotnikova T.V. Innovations in Environmental Legislation as a Threat to Biodiversity Conservation. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2024, no. 4, pp. 55–64. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2024.4.7.

## ВВЕДЕНИЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ КАК МЕХАНИЗМ ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ

Заповедной системе страны, объединяющей все ООПТ, в 2024 г. исполнилось 107 лет, но первый специальный законодательный акт, регулирующий правоотношения в этой области, действует только около 30 лет. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>1</sup> (далее – ФЗ об ООПТ) показал свою эффективность по сохранению уникальных природных комплексов и отдельных объектов, которые имеют не только особое природоохранное, рекреационное и оздоровительное значение, но и провозглашены в преамбуле этого закона общенациональным достоянием. Более того, это важное основополагающее положение усилено в последующем в п. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ, который также относит земли с расположенными на них ООПТ, к объектам общенационального достояния.

Указанные нормы почти 30 лет обеспечивают защиту всех категорий ООПТ с разным уровнем природоохранительного режима (включая самые охраняемые объекты – заповедники и национальные парки). Законодательные положения нацелены на обеспечение главной миссии ООПТ – сохране-

ние биологического и ландшафтного разнообразия всех объектов национального и даже мирового достояния.

Присоединившись почти 30 лет назад к международной Конвенции о биологическом разнообразии<sup>2</sup>, Россия приняла на себя обязательство по имплементации в национальное законодательство ее норм, направленных на сохранение видового многообразия растительного и животного мира, особенно редких и исчезающих видов. Такие нормы включены в ст. 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup>, в ст. 24 Федерального закона «О животном мире»<sup>4</sup>, а также обеспечиваются рядом норм федеральных законов об ООПТ и «Об экологической экспертизе»<sup>5</sup>.

К раскрытию темы настоящей публикации имеет непосредственное отношение и другой международно-правовой акт – Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО, которая была ратифицирована в 1989 г. еще Советским Союзом<sup>6</sup>. В настоящее время в России

<sup>2</sup> Конвенция о биологическом разнообразии // Собрание законодательства РФ. 1996. 6 мая.

<sup>3</sup> Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Российская газета. 2002. 12 янв.

<sup>4</sup> О животном мире : Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ // Российская газета. 1995. 4 мая.

<sup>5</sup> Об экологической экспертизе : Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ // Российская газета. 1995. 30 нояб.

<sup>6</sup> Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М., 1991. С. 482–492.

<sup>1</sup> Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ // Российская газета. 1995. 22 марта.

33 уникальных объекта со статусом ЮНЕСКО, при этом 11 объектов природного наследия, остальные 22 – культурного<sup>7</sup>.

### **О ДИНАМИКЕ ИЗМЕНЕНИЙ «ЗАПОВЕДНОГО» ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Если посмотреть динамику законодательных изменений ФЗ об ООПТ в ретроспективе, то можно отметить, что за период действия в него были внесены различные изменения более чем сорока законодательными актами, то есть в среднем изменения вносились практически ежегодно. При этом нововведения становятся все более агрессивными по отношению к одной из главнейших целей, ради которой заповедная система страны создавалась, то есть для сохранения биоразнообразия. Все чаще наблюдается активное законодательное «наступление» на имеющиеся в ФЗ об ООПТ прогрессивные правовые инструменты защиты заповедной системы и охранительные барьеры для сохранения биоразнообразия – происходит постоянная «либерализация» законодательства об ООПТ, направленная на активное вовлечение заповедных земель в коммерческое градостроительное и туристическое использование, что часто противоречит их статусу общенационального достояния. Изменения «заповедного» законодательства в 2011, 2013 и 2017 гг. по снижению охранно-ограничительного режима разных категорий ООПТ, особенно наиболее защищенных – заповедников и нацпарков, более подробно рассмотрены в публикациях автора [1; 2; 3].

О серьезном снижении эффективности заповедного законодательства говорится в работе известного отечественного эколога И.П. Блокова [4, с. 217–218, 282–290], в которой исследована динамика доли уголовных дел по нарушениям режимов ООПТ относительно всех зарегистрированных экологических преступлений. Показатель роста этой доли почти в четыре раза за два десятилетия относительно 1998 г. наглядно подтверждает деэкологизацию как правовых норм, так и

правоприменительной практики. Характерно, что до судов доходит только 7 % таких дел, что также значительно меньше, чем по остальным преступлениям экологического характера. Автор отмечает и неудовлетворительную динамику выполнения планов по созданию новых российских ООПТ, которые за последние 25 лет выполнялись лишь наполовину. Не менее тревожная ситуация с 11 особо ценными российскими ООПТ, внесенными в перечень Всемирного наследия ЮНЕСКО. Так, И.П. Блоков отмечает удивительный факт, который объясняет, почему наша страна оказалась единственной страной-участницей этой конвенции: в последнее 20-летие практически все сессии конвенционального Комитета ЮНЕСКО рассматривали разные тревожные проблемы российских природных объектов, входящих в перечень ЮНЕСКО.

### **О НОВОВВЕДЕНИЯХ В «ЗАПОВЕДНОЕ» ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, СВЯЗАННЫХ С РАЗВИТИЕМ ТУРИЗМА НА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ**

Уместно вспомнить научные изыскания профессора нашей кафедры М.И. Васильевой. Она исследовала различные вариации термина «туризм» – познавательный, экологический и др., которые стали появляться в последние годы не только в тексте ФЗ об ООПТ, но и в различных нормативных правовых актах и документах стратегического планирования без конкретизации их правовой сути [5]. Это позволяет вольно и расширительно трактовать, а затем и применять подобный терминологический аппарат с опасными для природных комплексов ООПТ последствиями.

Трудно не отнести к поступательной деэкологизации «заповедного» законодательства внесение в ФЗ об ООПТ отдельной статьи 5.2 о туризме на заповедных территориях, которая действует как правовая норма с 1 сентября 2023 г.<sup>8</sup> Таким образом, в добавок к надлежаще не урегулированным ранее понятиям «познавательный туризм» и «экологический туризм» теперь в законодательстве об ООПТ появился более широкий термин – «туризм на ООПТ».

<sup>7</sup> Российские объекты из списка Всемирного наследия... [Электронный ресурс] // ЮНЕСКО : сайт. URL: [unesco.ru/unescorussia/sites/](https://unesco.ru/unescorussia/sites/) (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>8</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 18.03.2023 № 77-ФЗ // Российская газета. 2023. 21 марта.

Безусловно, смягчить воздействие на состояние природных объектов в границах ООПТ должны определенные критерии природоохранительного и защитного характера, обозначенные в новой статье:

– по «сохранению уникальных и типичных природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем, биоразнообразия»;

– по соблюдению режима особой охраны в процессе осуществления туризма, который не должен привести к деградации природы, за счет соблюдения установленной для каждой конкретной ООПТ предельно допустимой рекреационной емкости (этот показатель определяется расчетным путем как максимально доступное число туристов – посетителей ООПТ в единицу времени);

– по осуществлению туристической деятельности только на специально оборудованных для этих целей местах и маршрутах;

– по сохранению объектов культурного наследия (то есть культурно-исторических памятников).

Согласно внесенным изменениям рекреационная деятельность на территории ООПТ должна осуществляться на основании соглашения, которое может заключаться на срок до 49 лет уполномоченным федеральным органом и лицами, победившими на торгах (юридическими и индивидуальными). Предусмотрены отдельные случаи заключения соглашений без проведения торгов. Цель подобных норм – привлечение инвестиционных средств для развития инфраструктуры ООПТ.

Правительством РФ принято несколько нормативных правовых актов, направленных на развитие туризма на ООПТ: Правила организации и осуществления туризма, в том числе обеспечения безопасности туризма на особо охраняемых природных территориях федерального значения<sup>9</sup>, Типовые правила организации и осуществления туризма, в том числе обеспечения безопасности туризма на особо охраняемых природных террито-

9 Об утверждении Правил организации и осуществления туризма, в том числе обеспечения безопасности туризма на особо охраняемых природных территориях федерального значения : постановление Правительства РФ от 21.12.2023 № 2229 // Собрание законодательства РФ. 2023. 25 дек.

риях регионального и местного значения<sup>10</sup>, Правила расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий федерального значения при осуществлении туризма<sup>11</sup>, а также аналогичные типовые правила для региональных и муниципальных ООПТ<sup>12</sup>, утвержденные на семилетний срок.

Вышеуказанные правовые акты предусматривают механизмы оказания туристических услуг, отвечающих интересам сохранности ООПТ, с учетом широкого информирования о правилах посещения этих территорий. Такие информационные материалы должны включать четкий перечень установленных запретов и ограничений (в том числе при использовании транспортных средств и технических средств по обеспечению кино-, видео-, фотосъемки). Вся туристическая деятельность должна реализовываться без угроз для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, поэтому для каждой ООПТ предусмотрен расчет допустимой рекреационной нагрузки.

Очевидно, что включение в новую статью «заповедного» закона положения о «минимизации негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении туризма» красноречиво указывает на то, что такое воздействие неминуемо. Данный тезис подтверждает информация от главы российского природоохранного ведомства. Так, министр А.А. Козлов сообщил о планах на трехлетку по созданию пяти новых ООПТ, а также не менее 30 визит-центров и свыше 400 километров экомаршрутов, то есть заявлено о создании

10 Об утверждении Типовых правил организации и осуществления туризма, в том числе обеспечения безопасности туризма на особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения : постановление Правительства РФ от 21.12.2023 № 2230 // Собрание законодательства РФ. 2023. 25 дек.

11 Об утверждении Правил расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий федерального значения при осуществлении туризма : постановление Правительства РФ от 31.10.2023 № 1811 // Собрание законодательства РФ. 2023. 6 нояб.

12 Об утверждении Типовых правил расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения при осуществлении туризма : постановление Правительства РФ от 31.10.2023 № 1809 // Собрание законодательства РФ. 2023. 6 нояб.

мощной туристической инфраструктуры для нацпарков как федеральных ООПТ<sup>13</sup>. При этом он сказал буквально следующее: «Но, безусловно, основная задача особо охраняемых природных территорий – это сохранение биоразнообразия». Опять возникает вопрос: как же эта основная задача, ради которой создавалось большинство ООПТ, будет сочетаться с активным развитием туризма на этих территориях?

Более того, после поправок, внесенных в «заповедное» законодательство в 2023 г., среди задач заповедников и нацпарков (ст. 7 и 13 ФЗ об ООПТ) появились задачи, связанные с развитием туризма как более широкого понятия, что представляет серьезную угрозу главной задаче всех ООПТ, особенно самых ценных и наиболее охраняемых и защищаемых их категорий – заповедников и нацпарков. Эта ранее абсолютно несвойственная задача входит в явное противоречие с основной задачей ООПТ – сохранением биологического и ландшафтного многообразия. Пока очевидны трудности малосовместимого дуализма взаимоисключающих задач. Не совсем ясно, смогут ли новые нормы обеспечить безущербную реализацию главной миссии всех ООПТ, ради которой они и создаются. Экспертное сообщество уверено, что даже серьезно прописанные и вполне определенные защитные меры в виде вышеуказанных критериев, разработанных правил, учета рекреационной емкости территорий и особенностей туристической деятельности на ООПТ не смогут полноценно и эффективно защитить заповедные территории от негативного воздействия.

Проблеме спорного сочетания противоречащих друг другу функций уделено внимание в последнем Послании главы государства парламенту страны<sup>14</sup>. Президент РФ наметил среди основных направлений внутренней и внешней политики государства ряд экологических мер, необходимых для решения до

2036 г., среди которых «сохранение уникальной экологической системы озера Байкал и сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий и создание условий для экологического туризма во всех национальных парках». Следует заметить, что глава государства постоянно говорит о развитии экологического туризма, однако на законодательном уровне по-прежнему не раскрывается и не конкретизируется это понятие, что приводит к расширительному его толкованию и применению, чреватому нанесением серьезного ущерба тем категориям ООПТ, где такой туризм начинает активно развиваться.

#### **ТРЕВОЖНЫЕ ФАКТЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА НА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И ПОПЫТКИ ДАЛЬНЕЙШЕЙ РЕВИЗИИ «ЗАПОВЕДНОГО» ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В регулярном режиме поступает информация из регионов о серьезных нарушениях при начавшемся осенью 2024 г. процессе внедрения туристической деятельности на ООПТ. Так, практически в границах нацпарка «Куршская коса» было запланировано строительство мощного туристического объекта – гостиничного комплекса высотой более 20 метров, то есть крупного международного туристического хаба, причем практически полностью покрытого стеклянным фасадом. Известно, что вдоль длинной песчаной косы, которая уже почти четверть века назад объявлена единым российско-литовским трансграничным объектом Всемирного наследия ЮНЕСКО (российским НП «Куршская коса» и литовским НП «Куршю Нерия»), проходит многовековой путь миграции птиц из северных районов Европы на юг континента и в Северную Африку. Ежегодно более 20 миллионов разных видов птиц останавливаются здесь на отдых и подкормку. Эксперты отмечают, что повышенная освещенность высотных зданий туркомплекса представляет смертельную опасность для перелетных птиц, особенно в условиях плохой видимости, которая бывает на побережье

<sup>13</sup> Глава Минприроды объявил о скором создании пяти особо охраняемых природных территорий [Электронный ресурс] // Интерфакс : сайт. URL: [interfax.ru/russia/985744](http://interfax.ru/russia/985744) (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>14</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 29.02.2024 [Электронный ресурс] // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/73585> (дата обращения: 17.10.2024).

Балтики<sup>15</sup>. Только обращения представителей экспертных сообществ к руководству региона и профильного федерального ведомства позволили не допустить строительство такого опасного объекта и потребовать пересмотра проектных решений.

Другой пример опасных или даже губительных для природы законодательных предложений недавно направлен в Правительство РФ от общественной организации «Опора России», объединяющей предпринимателей малого и среднего бизнеса. Оно заключается в предложении проведения «тотального аудита особо охраняемых природных территорий на предмет целесообразности их существования» и мотивируется сдерживанием развития лесной промышленности<sup>16</sup>. Очевидно, что такое предложение нацелено на легализацию через «Опору России» вырубки девственных лесов в некоторых ООПТ. Остается надеяться, что оно будет отвергнуто российским правительством как неприемлемое и ущербное, тем более что это предложение в корне противоречит целям, провозглашенным Президентом РФ в его Послании парламенту страны в 2024 г.

### **ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ», СВЯЗАННЫХ С ОТМЕНОЙ ЗАПРЕТА СПЛОШНЫХ РУБОК**

В свете заявленной темы трудно не коснуться проблем с ООПТ на Байкальской природной территории (далее – БПТ), особенно с учетом нависшей над этим уникальным объектом национальной достояния и Всемирного наследия ЮНЕСКО угрозы, связанной с принятием в первом чтении летом 2023 г. поправок, разрешающих сплошные рубки в границах центральной экологической зоны БПТ, а также с переводом лесных земель почти на 7 лет (до конца 2030 г.) в иные категории в целях, не связанных с ведением лес-

ного хозяйства. Большие опасности от таких изменений видятся как угроза всему биоразнообразию байкальского региона в границах БПТ не только от нововведений, связанных с разрешением сплошных рубок в целях развития туризма, но и для строительства и реконструкции автомобильных дорог от федерального до местного значения, а также для широкого перечня иных нужд.

Никто не задумался о синергетическом эффекте экологического вреда от нововведений в «байкальский» закон, четко синхронизованных с вышеописанными нормами серьезного рекреационно-туристического освоения ООПТ, введенными с 1 сентября 2023 г. Тем более с учетом того, что на БПТ расположена целая сеть разных категорий ООПТ, на которую уже нацелился крупный туристический, строительный и лесоповальный бизнес. Трудно поверить, что такие синхронизованные по срокам внесения радикальные послабления охранного режима ООПТ и активное освоение этих уникальных и особо ценных участков земель вокруг Байкала произошли случайно.

То обстоятельство, что эти нововведения не обрели силу действующего закона – исключительная заслуга академической науки, научно-экспертного сообщества и экологической общественности страны. В СМИ получили широкое распространение обращения ведущих ученых к руководству государства с мотивированным обоснованием недопустимости окончательного принятия вышеуказанных изменений в «байкальский» закон.

### **О НОВОВВЕДЕНИЯХ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ЖИВОТНОМ МИРЕ»**

Другим примером современной деэкологизации законодательства, способным нанести потенциальный ущерб редким и исчезающим видам животных, является проект изменений в Федеральный закон «О животном мире»<sup>17</sup>, подготовленный профильными структурами Минприроды России, разрешающий добычу краснокнижных животных в разнообразных и весьма сомнительных це-

15 «Стена смерти» на Куршской косе. Чем опасно строительство туристического хаба [Электронный ресурс] // Дзен : сайт. URL: [dzen.ru/a/Zu\\_fontWcUk-LAvb](https://dzen.ru/a/Zu_fontWcUk-LAvb) (дата обращения: 17.10.2024).

16 «Опора России» предлагает сократить особо охраняемые природные территории РФ [Электронный ресурс] // Экоправда : сайт. URL: <https://www.ecopravda.ru/glavnoe/opora-rossii-predlagaet-sokratit-osobo-ohranyaemye-prirodnye-territorii-rf/> (дата обращения: 17.10.2024).

17 О животном мире : Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ // Российская газета. 1995. 4 мая.

лях<sup>18</sup>. Например, в качестве целей такого решения указаны: «сохранение объектов животного мира, мониторинг популяций и помощь страдающим больным животным». Непонятно, как уполномоченное природоохранное ведомство так открыто выходит с явно лоббистской инициативой разрешения охоты на краснокнижных представителей животного мира, несмотря на то что подобное предложение противоречит базовому экологическому законодательству, в частности ст. 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды», содержащей прямой запрет «деятельности, ведущей к сокращению численности» краснокнижных животных. Предложенные изменения содержали явные коррупциогенные риски, так как выдача разрешений на добычу краснокнижных животных была отдана в проекте на усмотрение уполномоченному должностному лицу, то есть предполагала весьма произвольный выбор при неопределенности сроков и оснований для принятия таких решений, наличии дублирующих функций госорганов и противоречивости норм, а также при применении двусмысленных терминов.

Экспертному сообществу совместно с профильным комитетом Общественной палаты РФ вновь пришлось готовить заключение о «недопустимости принятия подобных изменений, противоречащих нормам экологического законодательства и способных привести к массовой добыче в коммерческих целях редких и исчезающих животных преимущественно путем их отстрела, но завуалированного под нечетко прописанные термины "добыча" и "добывание"».

#### **О МЕРАХ ПО МИНИМИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА ДЛЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОСЛЕДНИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОВОВВЕДЕНИЙ**

Последние законодательные новеллы, касающиеся ООПТ, вызывают настолько серьезную обеспокоенность научно-природозащит-

<sup>18</sup> Чтобы не мучились. Минприроды ищет способ избавить краснокнижных животных от страданий [Электронный ресурс] // Коммерсантъ : сайт. URL: [kommersant.ru](http://kommersant.ru) «Общество» Чтобы не мучились (дата обращения: 17.10.2024).

ного сообщества, что за последний год были созданы два научно-экспертных объединения. В экспертный совет Всероссийского общества охраны природы (ВООП), которое в 2024 г. отмечает столетний юбилей, вошли 45 ведущих ученых разного профиля, включая академиков РАН, заслуженных деятелей науки, заслуженных экологов и т. п. В экспертном совете по заповедному делу объединилось более 100 ученых и специалистов природоохранной направленности. Автор этих строк входит в оба экспертных объединения, которые активно включились в процесс недопущения или минимизации опасных законодательных изменений в экологическое и природоресурсное законодательство, в том числе по защите БПТ от необоснованных поправок в Федеральный закон «Об охране озера Байкал»<sup>19</sup>, разрешающих сплошные рубки вокруг него.

Риски, связанные с развитием туристической деятельности на ООПТ, может нивелировать поручение Президента РФ Федеральному Собранию об ускорении работы по разработке специального закона об экологическом туризме на ООПТ<sup>20</sup>. Очевидно, что эту работу следовало бы синхронизировать с внесением нормы по развитию туризма на ООПТ, которая уже год как присутствует в ФЗ об ООПТ и осенью 2024 г. вступила в действие. Научная эколого-правовая общественность готова активно включиться в работу над таким законом, чтобы в нем были четко установлены конкретные правила осуществления именно экологического, а возможно и познавательного туризма (а не любого туризма в границах ООПТ) и определен закрытый перечень возможных объектов строительства для целей туристической деятельности.

Такой законопроект должен определить не только основы правового регулирования туристско-рекреационной деятельности в границах ООПТ, но и обеспечить четкие и прозрачные земельно-правовые отношения для всех участников этой деятельности, ис-

<sup>19</sup> Об охране озера Байкал : Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ // Российская газета. 1999. 12 мая.

<sup>20</sup> Президент поручил обеспечить доступность и безопасность экологического туризма [Электронный ресурс] // Парламентская газета : сайт. URL: <https://www.pnp.ru/social/prezident-poruchil-obespechit-dostupnost-i-bezopasnost-ekologicheskogo-turizma.html> (дата обращения: 17.10.2024).

ключающей (или хотя бы минимизирующей) ущерб уникальным природным экосистемам заповедных территорий.

Очевидно, чтобы добиться такой минимизации экологического ущерба от развития туризма на охраняемых природных территориях, нужно закрепить в законодательном акте преимущественное (еще лучше – исключительное) размещение рекреационно-туристических объектов не в границах ООПТ, а в их охранных зонах. Такая норма особенно важна при развитии туризма в нацпарках и заповедниках. Но, к сожалению, не все ООПТ указанных категорий имеют полноценные и четко закрепленные охранные зоны. Работа по их установлению должна предшествовать законодательному закреплению нормы по развитию туризма в ООПТ.

#### **Предложения по совершенствованию «заповедного» законодательства в части правового регулирования геопарков**

Следует отметить, что федеральное законодательство об ООПТ нуждается в совершенствовании и актуализации с учетом современных реалий в части развития категорий ООПТ. В настоящее время ни в ст. 2 ФЗ об ООПТ, ни в гл. 17 Земельного кодекса РФ, регулирующей различные земли особо охраняемых территорий, не предусмотрена категория «геопарк». При этом зарубежный и отечественный региональный опыт (например, Республики Башкортостан, Республики Алтай, Ленинградской области и др.) показывает, что геопарки успешно развиваются и правовая дефиниция «геопарк» как самостоятельная категория особо охраняемых земель имеет право на существование, в частности для регионального уровня, так как вне защитного статуса трудно эффективно обеспечивать соблюдение определенного защитного режима и вообще существование геопарков. Законодательное закрепление этой особой категории охраняемых территорий на уровне федерального закона очень важно, так как назрела необходимость определения места геопарков не только в системе земель особо охраняемых территорий, но и одновременно как объектов культурно-исторического значения (как, например,

башкирские шиханы), уточнения и конкретизации правового режима геопарков, зонирования их территорий и др.

Это требуется и для того, чтобы не смогли реализоваться весьма опасные намерения, прозвучавшие в 2023 г. в рамках кампании по расширению «федеральной территории Сириус», об увеличении этой территории, имеющей самостоятельное законодательное регулирование, за счет дополнительных площадей из состава действующих ООПТ, то есть в составе «Сириуса» предложено создать «геопарк под эгидой ЮНЕСКО» с включением в него площадей из состава территорий Кавказского заповедника (часть объекта из списка Всемирного природного наследия «Западный Кавказ»), Сочинского нацпарка и орнитопарка в Имеретинской низменности<sup>21</sup>.

Правовые аспекты указанных проблем, связанных с созданием на региональном уровне геопарков, подробно рассмотрены в кандидатской диссертации Р.А. Шагаповой, с основными выводами которой, бесспорно, следует согласиться [6, с. 32, 42–43, 60–61]. Автор сформулировала понятие геопарка – «особо охраняемая природная территория регионального значения, созданная на основании закона субъекта Российской Федерации, на которой расположены уникальные геологические объекты, имеющие особую научную, культурную и эстетическую ценность, с правовым режимом, обеспечивающим их использование в природоохранных, научно-просветительских, культурных, рекреационных целях и для регулируемого туризма» [6, с. 8].

Несколько иной, но не менее интересный подход к правовому наполнению понятия «геопарк» предлагает казанский автор Е.В. Лунева. Она определяет геопарк как комплекс разнообразных ценных территорий, в составе которых находятся и отдельные категории ООПТ [7].

Указанные работы доказывают, что в любом случае назрела необходимость правового регулирования понятия «геопарк» на уровне федерального законодательства, при этом требуется четкое его отграничение от иных категорий ООПТ, чтобы избежать возможно-

<sup>21</sup> Не мытьем, так Сириусом [Электронный ресурс] // Телеграмм : сайт. URL: Contact@lagonakilive, t.me/lagonakilive/1312 (дата обращения: 17.10.2024).

го дублирования, неоднозначности понятия или даже поглощения других, с более жестким режимом охраны, категорий ООПТ.

### ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ «ЗАПОВЕДНОГО» ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Приведенные примеры законотворчества в экологической сфере иллюстрируют верность позиции профессора М.М. Бринчука: «В процессе "совершенствования" природо-ресурсного законодательства ... были созданы еще более благоприятные условия для хищнического использования природных ресурсов, деградации природы»<sup>22</sup>. И хотя этот вывод касался современных редакций Водного и Лесного кодексов РФ, он еще более актуален для приведенных примеров «совершенствования» экологического законодательства. Близкую позицию занимают Э.С. Навасардова и Р.В. Нутрихин, отмечая многочисленные факты лоббирования интересов крупного бизнеса в законотворческом процессе, при-

водящие к серьезной деэкологизации современного законодательного процесса в России [8, с. 282]. Авторы, указывая на результаты таких процессов, отмечают, что это не только снижение качества правового регулирования природоохранных отношений, но и явный вред всей природе.

В целях минимизации ущерба природным комплексам при развитии в границах ООПТ туризма целесообразно в срочном порядке внести изменения в «заповедное» законодательство, допускающее сооружение капитальных объектов рекреационно-туристической инфраструктуры исключительно в охранных зонах ООПТ. Дополнительно необходимо включить нормы по организации охранных зон для ООПТ, где они пока не предусмотрены, если в этих ООПТ планируется развитие туризма, то есть развитие инфраструктуры туристической индустрии синхронизовать с наличием (и воссозданием, где их не было) охранных зон, не допуская их размещение непосредственно в границах ООПТ. Кроме того, требуется правовая конкретизация допустимых на ООПТ видов туристической деятельности, то есть уточнение понятий «экологический туризм» и «познавательный туризм», а также других разновидностей туризма.

<sup>22</sup> Бринчук М.М. Трудные времена экологического права [Электронный ресурс] // ИГП РАН : сайт. URL: <http://igpran.ru/public/publiconsite/Brinchuk.2010.pdf> (дата обращения: 17.10.2024).

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Злотникова Т.В. 100-летие заповедной системы России: Современные проблемы и пробелы правового регулирования ООПТ / Т.В. Злотникова // Проблемы правового регулирования земельных отношений : тезисы докладов конференции. – Москва, 2017. – С. 73–82.
2. Злотникова Т.В. Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий / Т.В. Злотникова // Экологическое право. – 2019. – № 2. – С. 13–19.
3. Злотникова Т.В. К вопросу об экологизации и деэкологизации законодательства и других сфер общественной жизни / Т.В. Злотникова // Экологическое право. – 2024. – № 2. – С. 5–11.
4. Блоков И.П. Окружающая среда и ее охрана в России. Изменения за 25 лет : монография / И.П. Блоков. – Москва : ОМННО «Совет Гринпис», 2018. – 422 с.
5. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма / М.И. Васильева // Lex Russica. – 2020. – № 4. – С. 34–52.
6. Шагапова Р.А. Правовой режим геопарков, как особо охраняемых природных территорий : дис. канд. юрид. наук : 5.1.2. / Р.А. Шагапова. – Москва, 2023. – 224 с.

### REFERENCES

1. Zlotnikova T.V. 100th Anniversary of the Reserve System of Russia: Current Problems and Gaps in Legal Regulation of Protected Areas. *Problems of Legal Regulation of Land Relations. Abstracts of Conference Reports*. Moscow, 2017, pp. 73–82. (In Russian).
2. Zlotnikova T.V. Modern Tendencies of Legal Regulation of Protection and Use of Specially Protected Natural Reservations. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2019, no. 2, pp. 13–19. (In Russian).
3. Zlotnikova T.V. On Environmentalization and Deenvironmentalization of Laws and Other Spheres of Public Life. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2024, no. 2, pp. 5–11. (In Russian).
4. Blokov I.P. Environment and Its Protection in Russia. Changes over 25 years. Moscow, 2018. 422 p.
5. Vasilyeva M.I. The Legal Definition of the Concept of Ecotourism. *Lex Russica*, 2020, no. 4, pp. 34–52.
6. Shagapova R.A. Legal Regime of Geoparks as Specially Protected Natural Areas. *Cand. Diss.* Moscow, 2023. 224 p.

7. Лунева Е.В. Рациональное использование геологического наследия в геопарках: законодательство России, Китая и Испании / Е.В. Лунева // Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права : сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / отв. ред. А.К. Голиченков. – Москва : Издательство Московского университета, 2022. – С. 192–196.

8. Навасардова Э.С. Проблема деэкологизации природоохранного законодательства России и Казахстана в контексте формирования эколого-безопасного пространства ЕАЭС / Э.С. Навасардова, Р.В. Нутрихин // Гуманитарные и юридические исследования. – 2023. – Т. 10, № 2. – С. 279–285.

7. Luneva E.V. Rational Use of Geological Heritage in Geoparks: Legislation of Russia, China and Spain. Golichenkov A.K. (Ed.). *The State and Prospects for the Development of the Science of Environmental and Land Law. Collection of Materials of the XXV Anniversary All-Russian Scientific and Practical Conference «Actual Problems of Environmental, Land Law and Legislation»*. Moscow University Publ., 2022, pp. 192–196. (In Russian).

8. Navasardova E.S., Nutrikhin R.V. The Problem of Deecologization of Environmental Legislation of Russia and Kazakhstan in the Context of the Formation of the EAEU Ecological and Safe Space. *Gumanitarnye i yuridicheskie issledovaniya = Humanities and Law Research*, 2023, vol. 10, no. 2, pp. 279–285. (In Russian).

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

Злотникова Тамара Владимировна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости, заслуженный эколог Российской Федерации, почетный работник охраны природы, академик Российской экологической академии.

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

Zlotnikova Tamara Vladimirovna – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Land Law and State Registration of Real Estate, Honored Ecologist of the Russian Federation, Honorary Worker of Nature Protection, Academician of the Russian Ecological Academy.

Статья поступила в редакцию 07.10.2024; одобрена после рецензирования 28.10.2024; принята к публикации 28.10.2024.  
The article was submitted 07.10.2024; approved after reviewing 28.10.2024; accepted for publication 28.10.2024.