

УДК 340; 34.01

Сравнительно-правовой анализ организации особо охраняемых природных территорий в странах Европы



Батыршина Г.Ф.

Ассистент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматривается законодательное регулирование особо охраняемых природных территорий в странах Европы. Исследование выявляет различия и общие принципы в определениях и категориях особо охраняемых природных территорий в законодательстве этих стран. Рассматриваются вопросы сохранения биологического разнообразия, а также влияние и роль международных организаций, таких как Natura 2000 и Международный союз охраны природы. Выделяются различия в законодательстве об особо охраняемых природных территориях в странах Европы, что позволяет расширить научное понимание данной проблематики и развить более эффективные и устойчивые подходы к охране природы.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, категории/виды особо охраняемых природных территорий, сохранение биологического разнообразия, Natura 2000, Международный союз охраны природы, морские охраняемые территории

Наиболее важными ключевыми документами по регулированию особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) во всех странах, включая европейские, являются Конвенция ООН о биологическом разнообразии (1992 г.) [1], касающаяся сохранения важных водно-болотных угодий, Рамсарская конвенция (1971 г.) [2], предусматривающая сохранение природного наследия для будущих поколений, Конвенция о всемирном наследии (1972 г.) [3]. Эти конвенции устанавливают юридические обязательства по созданию охраняемых районов и достижению их эффективности в соответствии с целями сохранения.

Одной из главных международных организаций в области охраны природы является Международный союз охраны природы (далее – МСОП), созданный 5 октября 1948 г. во Франции. ООПТ были и остаются среди главных приоритетов МСОП с момента его создания [4]. Согласно МСОП, ООПТ – это четко определенное географическое пространство, признанное, предназначенное и управляемое посредством правовых или иных эффективных

средств для долгосрочной охраны природы вместе со связанной с ней экосистемой и культурными ценностями. Общим признаком понятия ООПТ, указанного в документах МСПОП, с определением, указанным в российском законодательстве, является то, что оба понятия имеют целью охрану природы, а также в обоих понятиях есть направленность на сохранение культурных ценностей. Отличительной особенностью понятий является то, что в нашем российском законодательстве об ООПТ дается более широкое понятие данных участков, которые включают участки земли, водной поверхности и воздушного пространства (Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – ФЗ «Об ООПТ»)) [5].

Классификация ООПТ, разработанная МСОП, является одной из наиболее признанных во всем мире. В соответствии с последней классификацией выделяются шесть основных категорий ООПТ: 1) строгий природный резерват; 2) национальный парк; 3) памятник природы; 4) управляемый природный резерват (заказник); 5) охраняемая ландшафтная

область (наземная и морская); 6) территория устойчивого природопользования [6]. Унифицированная классификация МСОП позволяет упорядочить категории ООПТ. Классификацию МСОП используют для учёта, отчётности, мониторинга, планирования в сфере ООПТ и для совершенствования национального экологического законодательства различных стран. Стоит отметить, что, согласно документам МСОП [4], основными целями созданиями ООПТ являются развитие туризма и рекреации, а также устойчивое использование природных ресурсов.

В рамках природоохранной политики стран Европы существует союз *Natura 2000*, который является крупнейшей скоординированной сетью ООПТ в мире. Сеть охватывает 18 % территории ЕС и более 8 % его морской территории [7]. Одной из важнейших особенностей данной экологической сети является то, что ООПТ, которые создаются в ее рамках, не всегда соотносятся с природными территориями, наделенными особым режимом в соответствии с национальным законодательством европейских стран.

Помимо *Natura 2000* также была основана Изумрудная сеть, которая базируется на тех же принципах, как и вышеупомянутая. Это было началом реализации Панъевропейской (общеевропейской) стратегии [8] биологического и ландшафтного разнообразия. Изумрудная сеть и *Natura 2000* полностью синхронизированы друг с другом, помогают разработать согласованный подход к защите естественных местообитаний и видов на европейском континенте. Они представляют собой две наиболее важные европейские сети ООПТ и формируют крупнейшую скоординированную сеть ООПТ в мире.

В прошлом веке в странах Европы произошло значительное увеличение как количества ООПТ, так и общей их площади. Ожидается, что в Европе количество ООПТ еще больше возрастет, поскольку новая стратегия ЕС в области биоразнообразия устанавливает амбициозную цель в том, чтобы 30 % земли и 30 % воды были защищены к 2030 г. особым природоохранным режимом [9].

В странах Европы по вопросу использования ООПТ часто возникают конфликты между защитниками природы и фермерами из-за введения правил сохранения биоразнообразия, ограничивающих сельскохозяйственную деятельность со значительным экономическим воздействием для фермеров [10]. Здесь необходим баланс частных и публичных интересов, так как занимаемая большая площадь ООПТ оказывает сильное давление на землепользование, связанное с сельским хозяйством, транспортом и городским развитием.

Во Франции сохранение дикой природы и естественной среды обитания растений и животных в настоящее время является основой политики устойчивого развития, а также преследуется цель смягчения последствий изменения климата и адаптации к ней.

В отличие от многих других стран, Франция никогда не принимала специального закона, регулирующего ООПТ. Само понятие ООПТ не определяется французским законодательством [11].

ООПТ могут быть созданы в результате инициатив национального правительства, местных или региональных властей и могут быть учреждены в соответствии с природоохранным законодательством или отраслевыми законами Франции [11]. ООПТ, созданные в соответствии с законодательством об охране окружающей среды [12], не только охраняются указанным законодательством, отраслевое законодательство также способствует охране данных территорий. В частности, два отраслевых закона содержат конкретные положения, касающиеся защиты природных территорий: Закон о планировании землепользования [13], а также Закон о лесном хозяйстве [14].

Во Франции создаются две основные группы ООПТ: национальные и региональные заповедники и парки. Предусмотрены морские охраняемые территории, которые разделены на 9 категорий различных по форме управления и природоохранному режиму (Объекты *Natura 2000* в море; национальные парки с морской частью; природные заповедники с морской частью; биотопы префектур, имеющие морскую часть; морские природные парки; морские части домена; морские части национальных охотничьих и диких животных; национальные объекты с морской частью, внесенной в список Всемирного наследия; национальные биосферные заповедники с морской частью) [15]. Во Франции координация в области данных морских территорий обеспечивается под руководством Министерства окружающей среды Французским управлением по биоразнообразию [16].

В Италии предусмотрен более широкий перечень ООПТ, чем во Франции: национальные и региональные парки; государственные и региональные заповедники; заповедные болотистые экосистемы; морские заповедники. В Италии принят Закон от 6 декабря 1991 г. № 394 «Об охраняемых территориях», в котором излагаются основные принципы, классификация, учреждение и управление ООПТ [17]. Закон Италии № 394 считается одним из лучших законов об охране природы в Европе, поскольку он ввел концепцию повышения ценности ООПТ и создания условий производственной деятельности, совместимой с сохранением природного наследия. Закон объединяет сохранение природы, ландшафта, истории, антропологии и местной культуры с экономическими возможностями и возможностями устойчивого развития.

Национальные парки и морские зоны находятся в ведении Министерства окружающей среды и охраны суши и моря Италии, а региональные парки находятся в ведении региональных администраций.

Есть также заповедники, находящиеся под эгидой Министерства сельскохозяйственной политики Италии. В зависимости от типа территории органом управления ООПТ может быть независимая общественная организация на национальном или региональном уровне, консорциум, муниципальная администрация или ассоциация [18]. Достаточно проблематичным на сегодняшний день в Италии является правовое регулирование морских ООПТ ввиду отсутствия единого органа управления и четкого законодательства.

Великобритания имеет много различных категорий ООПТ, некоторые из них созданы исключительно для охраны природы, в то время как другие служат целому ряду целей. Согласно законодательству Великобритании, под ООПТ понимается район, представляющий особый интерес в силу его флоры, фауны, геологических или физиографических особенностей [19]. В этом определении отсутствует привязка к ограничению оборота и пределам экономической деятельности, как это сделано в России.

В Великобритании ООПТ делятся на ряд категорий: 1) охраняемые территории, созданные в соответствии с национальным законодательством (сюда относятся достопримечательности, представляющие особый научный интерес, а также национальные заповедники); 2) охраняемые территории, созданные в результате директив Европейского союза или других европейских инициатив (специальные природоохранные и специальные защитные зоны); 3) охраняемые территории, созданные в соответствии с глобальными соглашениями; 4) морские охраняемые территории (включает в себя морские заповедные зоны и охраняемые морские районы) [20].

К примеру, в Англии [21], Шотландии [22] и Уэльсе [23] ООПТ могут быть наделены режимом особого научного интереса. Данный режим получают памятники природы биологического и геологического значения в соответствии со специальными правилами выбора. Режим может быть получен для любого участка земли, который представляет особый интерес по фауне, флоре, геологическим, физико-географическим или геоморфологическим особенностям. Наделенные соответствующим режимом территории защищены законом от нового строительства и какого-либо вмешательства, которое может нанести им вред.

В Северной Ирландии, Англии и Уэльсе существуют территории повышенной природной привлекательности – это ООПТ, которые предназначены для сохранения ландшафтной ценности. Данным правовым режимом наделяют государственные органы Великобритании (Агентство «Естественная Англия»; Агентство природных ресурсов Уэльса; Агентство по окружающей среде Северной Ирландии). Зоны повышенной природной привлекательности пользуются уровнем защиты таким же, как и

национальные парки Великобритании, но, в отличие от национальных парков, ответственные органы не имеют собственных полномочий по планированию. Они также отличаются от национальных парков более ограниченными возможностями для обширного отдыха на свежем воздухе [24].

В 1992 г в Чешской Республике был принят Закон «О сохранении природы и ландшафта» [25], согласно которому ООПТ – это уникальные области, имеющие природное, научное или эстетическое значение. Выделяется шесть категорий ООПТ в Чехии: национальные парки, охраняемые ландшафтные территории, природные национальные резерваты, природные резерваты, национальные природные памятники и природные памятники. В рассматриваемой стране большую часть территории ООПТ составляют охраняемые ландшафтные территории, а также национальные парки [26]. Также числятся ООПТ международного значения: шесть биосферных заповедников ЮНЕСКО, 12 являются участниками Рамсарской конвенции, две включены в число биогенетических резерватов, 16 особых территорий обитания птиц, назначенные в соответствии с новыми международными критериями *BirdLife* – международной организации по защите птиц и сохранению их среды обитания [27]. Многие уникальные территории Чехии включены во все категории ООПТ европейского уровня. Несколько из них поддерживаются (с 2005 г.) *Natura 2000* и Организацией по охране птиц (*Bird Species Protection*).

В ходе исследования был проведен сравнительно-правовой анализ определений и категорий ООПТ в законодательстве стран Европы. Были выявлены существенные различия в подходах и терминологии, используемой в данных странах при классификации и определении ООПТ. В законодательстве стран Европы часто применяются категории ООПТ, предусмотренные в рамках системы *Natura 2000*. Данный подход позволяет обеспечить единое понимание и единые стандарты при защите ООПТ европейских стран. Некоторые страны устанавливают свои категории ООПТ, которые не схожи с другими странами (территории повышенной природной привлекательности (Англия, Северная Ирландия и Уэльс)), а также ООПТ, могут наделяться особым режимом («режим особого научного интереса» (Англия, Шотландия, Уэльс)).

Такое сопоставление законодательства европейских стран позволяет лучше понять особенности механизмов защиты природных территорий в различных регионах и использовать лучший опыт в данной сфере.

Литература:

1. Конвенция «О биологическом разнообразии» от 05.06.1992 // СЗ РФ. – 1996. – № 19.
2. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитания водоплавающих птиц. Заключена в г. Рамсаре 02.02.1971 г. // СПС Гарант.
3. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (закл. в г. Париже 16.11.1972) // СПС Гарант.
4. Устав международного союза охраны природы и природных ресурсов 5.10.1948 г. № 124. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901941373>
5. Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 01.05.2022 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
6. IUCN (1994) Guidelines for Protected Area Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC. – IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1994. – 261 p.
7. Natura2000 // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm (дата обращения: 03.09.2023).
8. Biodiversity strategy // European Commission. – URL: https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en (дата обращения: 03.09.2023).
9. EU Biodiversity Strategy for 2030 from 20.05.2020 № 380. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020DC0380>.
10. Koutsouki A., Nastis S., Bournaris T., Zikos D. A Review on the Relation between European Protected Areas, Farming Systems and Certification/Labeling Schemes of Agri-Food Products with a Protected Area Logo. – URL: <https://www.preprints.org/manuscript/202305.1790/v1>.
11. Code de l'environnement 18.09.2001 № 2000-914. – URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISC TA000006176504/2022-11-01/.
12. Loi № 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO du 13/07/2010 (Loi dite «Grenelle II»). – URL: https://www.actu-environnement.com/ae/reglementation/loi_du_12_07_2010_devx08222251.php4
13. Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT) 1 janvier 1980 RO 1979 1573. – URL: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC003493/>
14. Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. – URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006613761
15. Guignier A., Prieur M. Legal Framework for Protected Areas // IUCN-EPLP. – 2010. – № 81. – P. 10–11.
16. Chassé P., Blatrix C., Frascaria-Lacoste N. Determining the location of protected areas in France: Does «scientific interest» matter? // Perspectives in Ecology and Conservation. – 2021. – № 19 (3). – P. 379–386.
17. Legislation «Laying down the legal framework for protected areas» 1991 № 394. – URL: <https://www.fao.org/faolex/results/details/ru/c/LEX-FAOC005411>.
18. Bertini A., Caruso I, Vitolo T Inland Areas, Protected Natural Areas and Sustainable Development // Eng. Proc. – 2022. – № 18. – P. 20–26. – <https://doi.org/10.3390/engproc2022018020>
19. Act «Wildlife and Countryside» from 30.10.1981. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/69/contents>.
20. Starnes T., Beresford A.E., Buchanan G.M., Lewis M., Hughes A., & Gregory R.D. The extent and effectiveness of protected areas in the UK // Global Ecology and Conservation. – 2021. – № 30. – <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2021.e01745>
21. Act «The Conservation of Habitats and Species Regulations» from 30.11.2017 № 1012. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/1012/introduction/made>.
22. Act «Nature Conservation (Scotland)» from 11.06.2004 № 2004. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2004/6>.
23. Act «Wildlife and Countryside» от 30.10.1981 № 69. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/69/enacted>.
24. Act «Nature Conservation» from 03.07.2013 № 951. – URL: <https://leap.unep.org/countries/dk/national-legislation/nature-conservation-act-no-951-2013>.
25. The Czech National Council Act № 114/1992 on Protection of Nature and the Landscape. – URL: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC183146/>.
26. Act «Protection of Nature and the Landscape» from 19.02.1992 № 114/92 // FAL. – 1994. – № 43. – P. 276–279.
27. Status of Biological Resources and Implementation of the Convention on Biological Diversity in the Czech Republic. First Report // Ministry of the Environment of the Czech Republic. – Prague, 2000. – 65 p.

Comparative Legal Analysis of the Organization of Specially Protected Natural Areas in European Countries

Batyrshina G.F.
Kazan (Volga Region) Federal University

The article examines the legislative regulation of specially protected natural areas in European countries. The study identifies differences and common principles in the definitions and categories of specially protected natural areas in the legislation of European countries. The analysis of the established differences in legislation on specially protected natural areas allows for the expansion of scientific understanding of this issue and the development of more effective and sustainable approaches to nature conservation.

Key words: specially protected natural areas, categories/types of protected areas, conservation of biological diversity, Natura 2000, International Union for Conservation of Nature, marine protected areas

