

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ
АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ
АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
В ОБЛАСТИ РАСТЕНИЕВОДСТВА
И ЖИВОТНОВОДСТВА**

**Минск
БГУ
2017**

УДК 349.42

А в т о р ы :

Кузьмич И. П. (разделы 3, 7);
Саскевич В. В. (раздел 2); **Чиж И. М.** (раздел 4);
Михнюк А. И. (раздел 1); **Шахрай И. С.** (раздел 6);
Шингель Н. А. (раздел 5)

*Печатается по решению
Редакционно-издательского совета
Белорусского государственного
университета*

Р е ц е н з е н т ы :

доктор экономических наук *С. Ю. Солодовников*;
кандидат юридических наук *С. П. Кацубо*

Теоретико-правовые аспекты развития аграрного законодательства Республики Беларусь в области растениеводства и животноводства [Электронный ресурс] / И. П. Кузьмич [и др.]. – Минск : БГУ, 2017.
ISBN 978-985-566-488-9.

В монографии раскрыты наиболее важные проблемы правового регулирования отношений, складывающиеся в сфере растениеводства и животноводства, рассмотрен механизм государственной поддержки сельхозпроизводителей, экологические требования в области охраны окружающей среды.

УДК 349.42

ISBN 978-985-566-488-9

© БГУ, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ЖИВОТНОВОДСТВА И РАСТЕНИЕВОДСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ.....	4
2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ.....	17
3. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЖИВОТНОВОДСТВА В КОНТЕКСТЕ ВОЗМОЖНОЙ СИСТЕМАТИЗАЦИИ НОРМ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	35
4. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЕТЕРИНАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	52
5. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АКВАКУЛЬТУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	93
6. ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОХРАНЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДУКЦИИ РАСТЕНИЕВОДСТВА	110
7. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ОБЛАСТИ РАСТЕНИЕВОДСТВА И ЖИВОТНОВОДСТВА В СВЕТЕ ЭКОЛОГИЗАЦИИ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	128

1

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ЖИВОТНОВОДСТВА И РАСТЕНИЕВОДСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Развитие сельского хозяйства в Республике Беларусь имеет приоритетное значение. Благодаря проводимой аграрной политике, основным инструментом которой является государственная поддержка сельскохозяйственных производителей, удалось достичь значительных успехов. Обладая довольно скромными природными ресурсами (0,18 % мировых сельскохозяйственных угодий и 0,13 % мировой численности населения), Республика Беларусь занимает значительное место в мировых объемах производства и экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия: 7-е место в мировом экспорте молока и молочных продуктов, входит в топ-20 мировых лидеров по производству говядины, молочной продукции, сахара, рапсового масла, льноволокна [1, с. 15].

Несмотря на то что международные нормы направлены на уменьшение протекционизма сельскохозяйственной отрасли, поддержка государства в той или иной форме является необходимым элементом агропродовольственной политики [2, с. 51]. В современных условиях успешное развитие сельского хозяйства немислимо без должной поддержки со стороны государства. Так, в Европейском союзе расходы на проведение общей сельскохозяйственной политики ЕС на 2014–2020 гг. занимают второе место в бюджете и составляют 38 % его общей суммы, помимо этого до 5 % и более бюджета затрачивают на сельское хозяйство некоторые страны сообщества [3, с. 4].

Неудивительно, что национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 г. среди важнейших направлений развития в области сельского хозяйства указывает на необходимость государственной поддержки деятельности субъектов хозяйствования в сфере производства и переработки сельскохозяйственной продукции [4].

Государственная поддержка сельского хозяйства представляет собой законодательно закреплённый сложный механизм, включающий меры воздействия на доходы сельскохозяйственных производителей, структуру и размеры сельскохозяйственного производства, агропродовольственный рынок, социальную инфраструктуру села посредством выделения на эти цели из бюджетов различных уровней финансовых средств [5, с. 129]. Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства к Договору о Ев-

разийском экономическом союзе определяет государственную поддержку сельского хозяйства как финансовое содействие, оказываемое правительством или иным государственным органом либо органом местного самоуправления государства-члена в интересах производителей сельскохозяйственных товаров напрямую либо через уполномоченного ими агента [6].

Правовое регулирование отношений в области государственной поддержки животноводства и растениеводства в Республике Беларусь осуществляется преимущественно нормами аграрного законодательства. Следует отметить две его особенности: во-первых, оно носит комплексный характер, не имея в качестве правовой основы единого нормативного правового акта, во-вторых, его содержание во многом определяется обязательствами, которые приняла на себя Республика Беларусь в рамках Евразийского экономического союза (прежде всего это касается обязательства по сокращению мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю сельскохозяйственными товарами – до 10 % в 2016 г. в соответствии со ст. 107 Договора о Евразийском экономическом союзе).

Основополагающим нормативным правовым актом, закрепляющим основы белорусской аграрной политики, является Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике» (далее – Указ № 347) [7]. Именно в ст. 1 Указа № 347 определено, что государственная аграрная политика обеспечивает стимулирование повышения эффективности агропромышленного комплекса как на основе совершенствования специализации сельскохозяйственного производства и его организационно-экономической структуры, рационального использования земель, так и на базе государственной поддержки агропромышленного комплекса.

Помимо этого в Указе № 347 обозначены меры государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции. В частности, в Республике Беларусь прямые меры государственной поддержки реализуются посредством финансирования за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов:

- 1) общегосударственных мероприятий;
- 2) непосредственно субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства;
- 3) компенсации потерь банков и открытого акционерного общества «Банк развития Республики Беларусь» при выдаче льготных кредитов субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства.

К общегосударственным мероприятиям относятся мероприятия, предусмотренные в государственных, отраслевых и региональных программах

сельского хозяйства. В 2016 г. была утверждена пятая по счету комплексная программа развития сельского хозяйства – Государственная программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 гг. (далее – Программа развития аграрного бизнеса) [8]. Целями данной программы являются повышение эффективности сельскохозяйственного производства и сбыта сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, повышение их конкурентоспособности, обеспечение внутреннего рынка страны отечественной сельскохозяйственной продукцией, продовольствием в необходимых объемах и надлежащего качества на основе формирования рыночных механизмов хозяйствования и развития аграрного бизнеса. Новая программа отличается от предыдущих структурой: если ранее наряду с общей программой развития сельского хозяйства принимались программы по конкретным направлениям сельскохозяйственной деятельности, то сегодня утверждена единая Программа развития аграрного бизнеса, содержащая 11 подпрограмм, четыре из которых направлены непосредственно на развитие растениеводства и животноводства:

- подпрограмма 1 «Развитие растениеводства, переработка и реализация продукции растениеводства»;
- подпрограмма 2 «Развитие селекции и семеноводства»;
- подпрограмма 3 «Развитие животноводства, переработка и реализация продукции животноводства»;
- подпрограмма 4 «Развитие племенного дела в животноводстве».

Каждая подпрограмма содержит перечень мероприятий, на которые планируется направить бюджетные средства. К примеру, в подпрограмму «Развитие растениеводства, переработка и реализация продукции растениеводства» включено 14 основных мероприятий, часть из которых относится к текущей поддержке производителей продукции растениеводства: обеспечение сельскохозяйственных производителей необходимыми материально-техническими ресурсами для производства зерна, других сельскохозяйственных растений и заготовки травяных кормов, мероприятия по сохранению почвенного плодородия, обеспечение биохимической защиты растений от сорняков, вредителей, болезней и т. д. Некоторые мероприятия связаны с отраслями растениеводства: развитие отраслей плодоовощеводства и картофелеводства, включая посадку плодово-ягодных культур и уход за ними, реконструкция и увеличение производственных мощностей по переработке сахарной свеклы до 44 тыс. т в сут. и др.

Объемы финансирования мероприятий Государственной программы и ее подпрограмм ежегодно определяются правительством Республики Беларусь и местными Советами депутатов при формировании проектов республикан-

ского и местных бюджетов на очередной финансовый год. Так, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 апреля 2016 г. № 321 «О финансировании мероприятий Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы и ее подпрограмм» определило объемы финансирования мероприятий развития аграрного бизнеса за счет средств республиканского бюджета, предусмотренных на сельское хозяйство [9]. Согласно этому постановлению в 2016 г. в рамках подпрограммы 1 было предусмотрено финансирование только трех мероприятий: посадок плодово-ягодных культур и ухода за ними; удешевления стоимости льноволокна, поставляемого для государственных нужд; по сохранению почвенного плодородия. Следует учитывать, что в главе 3 Программы развития аграрного бизнеса прописано, что не допускается финансирование за счет средств республиканского бюджета мероприятий данной программы и ее подпрограмм, основание финансирования по которым отсутствует в принятых законах Республики Беларусь, решениях президента и правительства.

Необходимо обратить внимание, что исполнитель мероприятий Программы развития аграрного бизнеса определяется на конкурсной основе в соответствии с постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 15 августа 2016 г. № 26, которым была утверждена Инструкция о порядке проведения конкурсов по выбору исполнителей мероприятий [10].

Следующей мерой поддержки животноводства и растениеводства, относящейся к общегосударственным мероприятиям, является осуществление обязательного страхования с государственной поддержкой урожая сельскохозяйственных культур, скота и птицы. По данному виду страхования страхователь оплачивает только 5 % страхового тарифа, а оставшиеся 95 % оплачиваются за счет средств республиканского бюджета (п. 388 Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь) [11]. Перечень сельскохозяйственных культур, скота и птицы и страховые тарифы по обязательному страхованию с государственной поддержкой урожая сельскохозяйственных культур, скота и птицы ежегодно утверждается Президентом. Например, Указ Президента Республики Беларусь от 30 марта 2016 г. № 115 «О страховании урожая сельскохозяйственных культур, скота и птицы в 2016 году» установил процент возмещения ущерба и затрат на пересев при гибели сельскохозяйственных культур на 2016 г. на уровне 50 %; процент возмещения ущерба при гибели (падеже), вынужденном убое (уничтожении) скота и птицы на 2016 г. – на уровне 100 % [12]. Обязательному страхованию подлежат следующие виды сельскохозяйствен-

ной продукции: озимая пшеница, озимая тритикале, озимый рапс, яровая пшеница, лен-долгунец, племенное маточное поголовье: крупного рогатого скота (племенные коровы и племенные быки) субъектов племенного животноводства, свиней (племенные свиноматки и племенные хряки) субъектов племенного животноводства, родительское и прародительское стада племенных кур в племенных хозяйствах.

Помимо этого Указом № 347 предусмотрена возможность оказания следующих мер государственной поддержки: проведение закупочных и товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; сохранение, рациональное использование хозяйственного потенциала сельхозугодий, включая мелиорированные земли, в том числе путем строительства, эксплуатации (обслуживания) мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений; поддержка производства сельскохозяйственной продукции в неблагоприятных для такого производства районах, в том числе преодоление последствий радиоактивного загрязнения земель; поддержка образования, науки и инновационной деятельности в агропромышленном комплексе; информационное и маркетинговое обеспечение субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства, оказание им консультационных услуг; развитие социальной инфраструктуры сельских территорий; иные мероприятия в соответствии с решениями Президента Республики Беларусь и законами Республики Беларусь. Однако не все из указанных мер получили должную правовую регламентацию. К примеру, в законодательстве Республики Беларусь отсутствует четкий механизм проведения закупочных и товарных интервенций.

Как уже отмечалось, к прямым мерам поддержки относится оказание государственной поддержки непосредственно субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства, которая может производиться путем:

- субсидирования деятельности, включая предоставление прямых выплат, производимых на единицу реализованной (произведенной) и (или) направленной в обработку (переработку) сельскохозяйственной продукции либо на единицу площади земельного участка, голову скота;
- компенсации потерь сельскохозяйственных товаропроизводителей при установлении диспаритета цен на промышленную продукцию, работы (услуги), используемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, и цен на сельскохозяйственную продукцию при условии, что полное или частичное удешевление (компенсация) стоимости сырья, продукции, работ (услуг) и меры регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию не позволили поддержать паритет указанных цен;

- оказания индивидуальной государственной поддержки в соответствии с законодательством.

Субсидирование деятельности производителей сельскохозяйственной продукции – абсолютно новая мера поддержки для белорусского законодательства, она введена Указом № 347. С целью реализации положений Указа было разработано Положение о порядке субсидирования деятельности субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства [13]. Согласно этому Положению осуществляются следующие виды субсидирования:

- несвязанная поддержка – прямые выплаты на единицу площади земельного участка;
- надбавки – прямые выплаты в виде субсидий на единицу реализованной сельскохозяйственной продукции;
- прямые выплаты в виде субсидий на голову скота;
- субсидии на осуществление деятельности, связанной с производством сельскохозяйственной продукции.

Детальную правовую регламентацию получило только субсидирование в виде надбавок. Ежегодно Советом Министров Республики Беларусь определяются виды сельскохозяйственной продукции, на которые устанавливаются надбавки. В частности, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 января 2016 г. № 62 «О выплатах в виде субсидий на единицу реализованной и (или) направленной в обработку (переработку) сельскохозяйственной продукции» установило, что в 2016 г. надбавки предоставляются из средств местных бюджетов на такие виды сельскохозяйственной продукции, как молоко, крупный рогатый скот, произведенный на животноводческих объектах по выращиванию и откорму крупного рогатого скота, а также треста льна-долгунца [14].

На Министерство сельского хозяйства и продовольствия возложена обязанность ежегодно определять виды сельскохозяйственной продукции для оказания государственной поддержки в виде надбавок к закупочным ценам и размер надбавок по видам сельскохозяйственной продукции, закупаемой у населения (пп. 5.4 п. 5 Программы развития аграрного бизнеса). В частности, постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 16 мая 2016 г. № 19 «О надбавках к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию, закупаемую у населения, в 2016 году» установлены надбавки к таким видам сельскохозяйственной продукции, как молоко сырое крупного рогатого скота базисной жирности, закупаемое у населения и поставляемое организациям для последующей переработки, а также молодняк крупного рогатого скота

живым весом до 100 кг, закупаемый у населения организациями для доращивания и откорма [15].

Что же касается других видов субсидирования, то в Положении о субсидировании четко определены государственные органы, на которые возложена обязанность осуществлять несвязанную поддержку на единицу площади земельного участка, а также выплаты на голову скота, прописана процедура получения этих выплат, даже указаны условия, при которых в предоставлении данного вида поддержки будет отказано. При этом размер субсидий на оказание несвязанной поддержки и прямых выплат на голову скота определяется Советом Министров Республики Беларусь исходя из объемов бюджетного финансирования, предусмотренных на эти цели законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, однако Совет Министров Республики Беларусь еще не издавал нормативных правовых актов, которые содержали бы эти сведения.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 октября 2014 г. № 954 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347» утверждено Положение о порядке компенсации потерь сельскохозяйственных товаропроизводителей при установлении диспаритета цен на промышленную продукцию, работы (услуги), используемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, и цен на сельскохозяйственную продукцию, которое предусматривает использование новой меры государственной поддержки – возмещение потерь сельскому хозяйству от диспаритета цен [13].

Согласно установленному порядку компенсирующие выплаты предусмотрены по итогам истекшего календарного года не позднее 1 мая текущего года с понижающим коэффициентом в целях обеспечения рационального использования материальных ресурсов. Однако выравнивание темпов роста цен на потребляемые сельским хозяйством ресурсы и цен на продукцию отрасли осуществляется по отношению к предыдущему году, а не к некоторому эталону, поэтому не гарантирует ценовую сбалансированность. Это подтверждается статистическими данными. Так, за 2014 г. индекс паритета цен составил 94,1 %, что свидетельствует о более высоком темпе роста цен на сельскохозяйственную продукцию, чем на ресурсы, хотя на практике сложившийся уровень цен недостаточен для покрытия затрат на производство [16, с. 16]. Помимо этого министр сельского хозяйства Республики Беларусь Леонид Заяц, отмечая неэффективность использования этого инструмента оказания помощи производителям сельскохозяйственной продукции, высказал мнение, что при компенсации диспаритета между ценами на сельхозпродукцию и на ресурсы и материалы использование поквартального принципа будет более

эффективным [17, с. 9]. Очевидна необходимость доработки норм, регулирующих вопросы компенсации диспаритета цен.

Основной мерой государственной поддержки в Республике Беларусь остается льготное кредитование. Так, при обсуждении проблем АПК первый заместитель министра сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь Леонид Маринич отметил, что в 2016 г. из бюджета планируется выделить 8,7 трлн руб. – это государственная поддержка по всем госпрограммам, из них 6,4 трлн руб. – только на проценты банков [18, с. 8]. После принятия Указа № 347 льготное кредитование сельского хозяйства осуществляется в форме компенсации потерь банков за счет бюджетных средств при выдаче льготных кредитов, а кредитные ресурсы должны предоставляться производителям сельскохозяйственной продукции под 2–3 % годовых. Для этого планировалось создать фонд в размере 10 % от стоимости сельскохозяйственной продукции, однако это положение Указа № 347 не удалось реализовать из-за неблагоприятных макроэкономических условий, сложившихся в соседних государствах [19, с. 5–6]. В научной литературе неоднократно обращалось внимание на необходимость перейти в государственной поддержке сельскохозяйственных производителей с «кредитования, заведшего их в долговую яму, к иным мерам поддержки, отвечающим требованиям ВТО, и прежде всего расширять применение системы несвязных субсидий для сельхозпроизводителей в расчете на 1 га сельхозугодий, голову скота или единицу продукции животноводства в размерах, гарантирующих сельхозпроизводителям нормальный минимальный доход (не ниже уровня в сопредельных странах)» [3, с. 12].

Косвенные меры государственной поддержки включают:

- применение льготного (особого) режима налогообложения в сельском хозяйстве в соответствии с законодательством;
- реструктуризацию (предоставление отсрочек (рассрочек) в соответствии с законодательством задолженности перед банками, поставщиками товаров (работ, услуг) и бюджетом, за исключением реструктуризации задолженности в виде индивидуальной государственной поддержки);
- предоставление в соответствии с законодательством гарантий правительства Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов по кредитам, выдаваемым субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства;
- регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие в соответствии с законодательством;

- осуществление закупки и переработки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд в соответствии с законодательством;

- иные меры в соответствии с решениями Президента Республики Беларусь.

В Республике Беларусь законодательно закреплены два механизма льготного налогообложения производителей сельскохозяйственной продукции:

- применение сниженных и нулевых ставок по ряду налоговых и приравненных к ним платежам – освобождаются от НДС ветеринарные мероприятия по перечню, утвержденному Президентом Республики Беларусь (ст. 94 Налогового кодекса Республики Беларусь); применяется сниженная ставка НДС в размере 10 % при реализации производимой на территории Республики Беларусь продукции растениеводства (за исключением цветоводства, выращивания декоративных растений), пчеловодства, животноводства (за исключением производства пушнины) (ст. 102 Налогового кодекса Республики Беларусь); освобождаются от налога на недвижимость капитальные строения (здания, сооружения), их части сельскохозяйственного назначения, используемые организациями для производства продукции растениеводства и животноводства (ст. 186 Налогового кодекса Республики Беларусь) и т. д.;

- возможность уплаты единого налога для производителей сельскохозяйственной продукции, ставка которого составляет 1 % от валовой выручки (ст. 305 Налогового кодекса Республики Беларусь) [20].

Регулярно в Республике Беларусь принимаются нормативные правовые акты, предусматривающие возможность реструктуризации задолженности сельскохозяйственных производителей перед банками, поставщиками товаров (работ, услуг) и бюджетом. К примеру, Указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 348 « О мерах по повышению эффективности работы организаций агропромышленного комплекса» банкам и открытому акционерному обществу «Банк развития Республики Беларусь» предложено предоставлять отсрочку исполнения обязательств по основному долгу на срок, не превышающий пяти лет:

- 1) юридическим лицам, приобретшим с 1 января 2014 г. по 31 декабря 2016 г. в результате реорганизации, покупки, безвозмездной передачи предприятий как имущественных комплексов права и обязанности неплатежеспособных сельскохозяйственных организаций по долгосрочным инвестиционным кредитам, выданным юридическим лицам и сельскохозяйственным организациям на приобретение сельскохозяйственной техники,

оборудования, строительство, реконструкцию и (или) модернизацию производственных объектов;

2) организациям, уполномоченным актами законодательства на проведение закупок современной сельскохозяйственной техники и оборудования в целях передачи их на условиях финансовой аренды (лизинга) по выданным этим организациям кредитам на такие закупки на суммы неисполненной части обязательств юридических лиц, приобретших (приобретающих) права и обязанности сельскохозяйственных организаций, и сельскохозяйственных организаций перед данными организациями по лизинговым платежам в части контрактной стоимости предмета лизинга в соответствии с договорами финансовой аренды (лизинга) в пределах срока действия кредитных договоров, в том числе рассроченных в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 22 апреля 2011 г. № 170 «О некоторых вопросах расчетов за сельскохозяйственную технику» [21].

Положения этого Указа на практике не удалось реализовать эффективно, что в значительной степени связано с существующей закредитованностью сельхозорганизаций, а также с тем, что возможность реструктуризации задолженности не распространяется на обслуживание кредита (на начисленные проценты) [16, с. 17]. Представляется целесообразным при разработке новых положений о реструктуризации задолженностей сельскохозяйственных производителей учитывать эти обстоятельства.

Проведенный анализ системы мер государственной поддержки позволяет сделать вывод, что в законодательстве Республики Беларусь закреплена система разнообразных мер государственной поддержки субъектов сельского хозяйства, соответствующая требованиям согласованной аграрной политики Евразийского экономического союза. Для АПК Республики Беларусь, как утверждает академик В. Г. Гусаков, является особенно важным сохранить или даже наращивать объем государственной поддержки, поскольку ее снижение может привести к нежелательным тенденциям. В отличие от наших партнеров по Евразийскому экономическому союзу Российской Федерации и Казахстана, где имеются достаточные ресурсы (газ, нефть) для приобретения продовольствия по импорту, для Республики Беларусь сельское хозяйство имеет системообразующий характер, макроэкономические условия для его развития приобретают принципиальное значение. Поэтому при выработке и осуществлении согласованной агропромышленной политики стран – партнеров по Евразийскому экономическому союзу республике необходимо ориентироваться на неснижающийся уровень государственной поддержки. Можно допускать изменения в структуре поддерж-

ки, переориентировать ее в основном на меры «зеленой корзины», как это рекомендует ВТО, но нельзя свертывать суммарные объемы государственных субвенций [22]. В связи с этим в условиях крайне ограниченных возможностей дальнейшего увеличения размеров государственной поддержки сельского хозяйства за счет бюджетных средств особую значимость приобретает необходимость совершенствовать правовой механизм ее оказания. Таким образом, целесообразно:

1) провести ревизию и систематизацию уже закрепленных в законодательстве Республики Беларусь мер поддержки сельского хозяйства для последующего совершенствования с учетом выявленных при их реализации недостатков;

2) доработать нормы о субсидировании сельскохозяйственных производителей в виде несвязанной поддержки на площадь земельного участка и прямых выплат на голову скота, о проведении закупочных и товарных интервенций;

3) разработать правовые нормы о мерах государственной поддержки, которые в соответствии с требованиями согласованной агропромышленной политики можно применять без ограничения, например положения по оказанию внутренней продовольственной помощи нуждающейся части населения.

Библиографические ссылки

1. Гусаков В. Г., Шпак А. П. Проблемы и перспективы развития внешней торговли Беларуси продукцией АПК в условиях евразийской интеграции // Экономика сельскохозяйств. и перерабатывающих предприятий. 2016. № 4. с. 15–18.

2. Бубен С. Мировой опыт поддержки производителей и экспортеров сельскохозяйственной продукции и продовольствия // Аграрная экономика. 2016. № 4. С. 51–58.

3. Буздалов И. Н. Обеспечение приоритетного развития сельского хозяйства – главное в стратегии аграрной политики // Экономика сельскохозяйств. и перерабатывающих предприятий. 2015. № 8. С. 2–13.

4. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года // Эконом. бюллетень НИЭИ М-ва экономики Респ. Беларусь. 2015. № 4 (214). – 98 с.

5. Козырь М. И. Государственная поддержка сельского хозяйства. Специфика государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России. Правовые вопросы. М. : ИГП РАН, 1998. – 168 с.

6. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология Проф / «ЮрСпектр». Минск, 2016.

7. О государственной аграрной политике [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2014 г., № 347 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

8. О Государственной программе развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы и внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 июня 2014 г. № 585 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 11 марта 2016 г., № 196 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология Проф / «ЮрСпектр». Минск, 2016.

9. О финансировании мероприятий государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы и ее подпрограмм [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 апреля 2016 г., № 321 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

10. Инструкция о порядке проведения конкурсов по выбору исполнителей мероприятий и признании утратившим силу постановления Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 21 марта 2016 г. № 11 [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 15 авг. 2016 г., № 26 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

11. Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 25 авг. 2006 г., № 530 «О страховой деятельности» // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

12. О страховании урожая сельскохозяйственных культур, скота и птицы в 2016 году [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 марта 2016 г., № 115 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

13. О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 9 окт. 2014 г., № 954 // Законодательство Республики Беларусь Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

14. О выплатах в виде субсидий на единицу реализованной и (или) направленной в обработку (переработку) сельскохозяйственной продукции [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 26 янв. 2016 г., № 62 // Консультант-Плюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

15. О надбавках к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию, закупаемую у населения, в 2016 году [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 16 мая 2016 г., № 19 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

16. АПК Беларуси: основные проблемы и пути их решения / А. Шпак, [и др.] // Аграрная экономика. 2016. № 3. С. 2–20.

17. Семков А. Совет министра: лекарство от неплатежеспособности // Белорус. сел. х-во. № 3 (167). С. 8–12.

18. *Кративина Л.* Запасные стратегии молочного бизнеса // Белорус. сел. хоз-во. 2016. № 5 (169). С. 8–10.

19. *Жуков А.* В поисках собственника... Пути преобразования в АПК // Белорус. сел. хоз-во. 2015. № 10 (162). С. 4–7.

20. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) [Электронный ресурс] : 29 дек. 2009 г., № 71-3 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

21. О мерах по повышению эффективности работы организаций агропромышленного комплекса [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2014 г., № 348 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 / «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

22. АПК Беларуси: новейшие вызовы региональной международной интеграции : материалы X Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 4–5 сент. 2014 г. / под ред. В. Г. Гусакова. Минск : Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси, 2015. – 303 с.

2

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ

Правовое регулирование отношений, связанных с содержанием, разведением, использованием животных, защитой их от жестокого обращения, должно соответствовать современным социально-экономическим, экологическим, технологическим реалиям, принципам гуманности. Вместе с тем нормы, регулирующие обращение с животными, сегодня разрозненны, поскольку закреплены в отдельных и не всегда согласующихся друг с другом актах законодательства разной юридической силы и отраслевой принадлежности. Множественность нормативных правовых актов сочетается с наличием значительных пробелов, отсутствием системности в регулировании. Так, отсутствуют законодательные определения таких терминов, как «домашнее животное», «сельскохозяйственное животное», «животное-компаньон» и др., а также единый научно обоснованный подход к закреплению этих понятий, особенно относящихся к юридически значимой классификации животных на категории. Требуется в совершенствовании организационно-правовое обеспечение обращения с животными. Особенности животных как объекта правоотношений, их правового режима, способы достижения полноты и системности его закрепления нуждаются в глубоком научном изучении.

Анализ понятийного аппарата и теоретико-правовых основ, характеризующих обращение с животными, свидетельствует, что в Беларуси отсутствует комплексное научное исследование в названной области. Аспекты рассматриваемого вопроса нашли отражение в публикациях представителей различных отраслей юридической науки. Так, положения гражданского законодательства, регулирующие отношения по поводу животных, анализировались в работах:

- об отнесении животных к объектам права собственности (статья С. А. Гарчичко) [1];
- об отнесении животных к вещам, содержании некоторых понятий («животное», «домашнее животное», «безнадзорное животное», «пригульный скот»), об отдельных случаях, когда законодательством определяются специальные правила осуществления собственником правомочий владения и пользования животными, приобретении права собственности на безнадзорных животных, выкупе домашних животных при ненадлежащем обращении с ними [2];

- о запрете жестокого обращения с животными, противоречащего принципам гуманности, вытекающем из закрепленного Гражданским кодексом Республики Беларусь (далее – ГК) принципа добросовестности и разумности участников гражданских правоотношений (статья Н. Л. Бондаренко) [3] и др.

Проблемам правового регулирования и обеспечения развития животноводства в Республике Беларусь посвящены работы А. В. Соляника и В. В. Соляника, И. П. Кузьмич, в которых обосновывается необходимость надлежащей и единой правовой регламентации отношений по содержанию, кормлению, разведению и использованию животных в сельском хозяйстве [4; 5].

В иностранной юридической литературе внимание уделяется различным аспектам, связанным с правовым регулированием отношений по поводу животных, в частности:

- отнесению животных как особого объекта гражданских прав к категории одушевленных вещей, при этом одни ученые считают животных вещью (имуществом) [6–8], а другие – нет, подчеркивая, что ст. 137 ГК РФ лишь распространяет на них общий правовой режим имущества [9, 10]. Отмечается, что в законодательстве Испании и Аргентины «животные не признаются ни объектом (поскольку живое существо не может быть объектом), ни субъектом права (поскольку они недееспособны)» [11; 12];

- взаимосвязанной с предыдущим вопросом проблеме прав животных, наделению их статусом субъекта права [13];

- регламентации обращения с животными [14]. Представляет интерес приведенный в работах некоторых российских авторов подробный обзор законодательства зарубежных стран об охране (защите) животных [12; 15], а также изучение проблемы правового регулирования защиты сельскохозяйственных животных на основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, источников международного права [16]. В публикациях также исследуются и более узкие вопросы, относящиеся к данной теме, например злоупотребление правом на животное [17], использование животных для проведения экспериментов [18];

- возможности отнесения животных к категории источников повышенной опасности. Большинство авторов склоняются к выводу о целесообразности применять нормы об источнике повышенной опасности и в отношении животных [6; 18; 19]. Такая точка зрения нашла свое отражение и в законодательстве Украины. В частности, ст. 1187 ГК Украины относит к источникам повышенной опасности деятельность, связанную с содержанием диких зверей, служебных собак и собак бойцовых пород;

- оборотоспособности животных [6; 20]. В частности, некоторыми авторами обосновывается ограниченная оборотоспособность племенных животных [20].

Основы правового режима животных как объектов гражданских правоотношений, обращения с животными заложены в ГК: ст. 137 «Животные», ст. 231 «Безнадзорные животные» и ст. 242 «Выкуп домашних животных при ненадлежащем обращении с ними». В Республике Беларусь сегодня отсутствует специальный законодательный акт, регулирующий обращение с животными, однако действуют отдельные нормативные правовые акты, определяющие, в частности, требования по содержанию собак, кошек, их регистрации, а также отлову безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь, устанавливающие правила содержания на земельных участках для коллективного садоводства декоративных, сельскохозяйственных и прочих животных, ветеринарно-санитарные правила и т. д.

В соседних странах (Российская Федерация, Украина) основы гражданско-правового режима животных закреплены в гражданском законодательстве схожим образом и отражают особенности животных как специфического объекта гражданских прав (ст. 137 ГК Российской Федерации «Животные» и ст. 180 «Тварини» ГК Украины), определяют судьбу безнадзорных животных (ст. 230–232 ГК Российской Федерации и ст. 340–342 ГК Украины). В России, как и в Беларуси, одним из оснований прекращения права собственности является выкуп домашних животных при ненадлежащем обращении с ними (ст. 242 ГК Российской Федерации), тогда как в ГК Украины подобная норма отсутствует.

Общим для Российской Федерации и Республики Беларусь также является пробел в правовом регулировании обращения с животными: отсутствует специальный закон, детализирующий гражданско-правовую норму о том, что при осуществлении прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Первая попытка на законодательном уровне защитить животных от жестокого обращения не увенчалась успехом: в 2000 г. Президент Российской Федерации отклонил законопроект «О защите животных от жестокого обращения». Сегодня документ снят с рассмотрения [15]. Проект Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» принят Государственной думой в первом чтении 23 марта 2011 г.¹

В Украине Закон «О защите животных от жестокого обращения» был принят 21 февраля 2006 г. [21]. В документе определены основные термины,

¹ См.: Об ответственном обращении с животными [Электронный ресурс] : проект Федерального закона № 58458-5 : принят Гос. Думой в первом чтении 23 марта 2011 г. // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка. Официальный сайт компании «Консультант» / ЗАО «КонсультантПлюс». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=84630> (дата обращения: 09.09.2016).

в частности, выделены виды животных (домашние, сельскохозяйственные, дикие, лабораторные и др.), закреплены принципы защиты животных от жестокого обращения, установлены правила содержания и обращения с животными, исключающие жестокость, нормы, касающиеся государственного регулирования в данной сфере и общественного контроля.

Действующие нормы белорусского гражданского, административного, уголовного, ветеринарного законодательства, нормативных правовых актов, определяющих требования по содержанию собак, кошек, их регистрации, а также отлову безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь, устанавливающих правила содержания на земельных участках для коллективного садоводства декоративных, сельскохозяйственных и прочих животных, не обеспечивают полноту и системность правового регулирования отношений по поводу обращения с животными, их благополучие и здоровье вне связи с безопасностью пищевых продуктов. Речь идет, в частности, о животных-компаньонах; животных, используемых в культурных мероприятиях, зоопарках, цирках, зверинцах, служебных и лабораторных животных. Наиболее детально данные отношения урегулированы применительно к диким животным: Правительством Республики Беларусь утверждены правила отлова диких животных в целях содержания и (или) разведения в неволе, а также вселения, интродукции, реинтродукции, акклиматизации, скрещивания, Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь установлены требования к транспортировке диких животных, содержанию и (или) разведению в неволе, а также вселению, интродукции, реинтродукции, акклиматизации, скрещиванию. Вместе с тем следует обратить внимание, что данные нормативные правовые акты приняты в развитие положений Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. «О животном мире» и направлены на охрану диких животных как объектов животного мира, хотя одновременно с этим и решают задачу обеспечения их благополучия и здоровья.

Что же касается защиты животных, то наряду с существованием административной ответственности введение с 1 января 2015 г. уголовной ответственности за жестокое обращение с животным (жестокое обращение с животным, повлекшее его гибель или увечье, совершенное из хулиганских, корыстных или иных низменных побуждений либо в присутствии заведомо малолетнего), безусловно, является позитивным шагом в рассматриваемом направлении, однако без специального законодательного акта, определяющего категориальный аппарат и закладывающего правовые основы обращения с животными, обеспечения их благополучия и здоровья, не снимает обозначенную выше проблему.

Преобладающее большинство источников международного права, регулирующих обращение с животными, в частности их защиту (ряд европейских конвенций), в Республике Беларусь не действуют. Признаваемые нашим государством, однако имеющие рекомендательный характер кодифицированные источники международного права, регулирующие отношения, связанные с животными, в первую очередь направлены на обеспечение качества продукции животноводства в ветеринарно-санитарном отношении.

В частности, Продовольственный кодекс (Кодекс Алиментариус), представляющий собой свод международных пищевых стандартов, технических норм и правил, методических указаний, принятых Международной комиссией Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) и Всемирной организацией здравоохранения [22], охватывает вопросы, связанные с производством продукции животноводства, в том числе касающиеся содержания, кормления, разведения и использования животных, оказания им ветеринарной помощи:

- Нормы и правила гигиены мяса (CAC/RCP 58/2005) – включают разделы о гигиене животных, предназначенных для убоя, их транспортировании, условиях пребывания в загоне;

- Гигиенические нормы и правила для молока и молочных продуктов (CAC/RCP 57-2004) – включают разделы о гигиене производства молока (гигиена окружающей среды, здоровье животных, их кормление, борьба с вредителями, применение ветеринарных препаратов, гигиеничное доение);

- Нормы и правила по минимизации и препятствию возникновения устойчивости к противомикробным препаратам (CAC/RCP 61-2005);

- Нормы и правила кормления животных (CAC/RCP 54-2004) [23];

- Методические указания по проведению оценки безопасности пищевых продуктов, полученных из животных с рекомбинантной ДНК (CAC/GL 68-2008) [24].

Следует подчеркнуть, что нормы Продовольственного кодекса не затрагивают такие аспекты, как обеспечение благополучия животных, их здоровья, вне связи с безопасностью пищевых продуктов. Стандарты Кодекса рекомендованы для добровольного применения его членами, а также довольно часто они служат основой для формирования национального законодательства [25].

Важную роль среди кодифицированных актов международного права о животных играют документы Всемирной организации по охране здоровья животных (до 2003 г. называвшейся Международное эпизоотическое бюро, МЭБ), членом которой является и Республика Беларусь (с 1994 г.):

- Кодекс здоровья наземных животных МЭБ (Наземный кодекс);

- Кодекс здоровья водных животных МЭБ.

Нормы и рекомендации Кодекса здоровья наземных животных МЭБ официально утверждены Всемирной ассамблеей делегатов МЭБ – высшим полномочным органом организации. В последнее, двадцать пятое издание включены изменения, получившие одобрение на 84-й Генеральной сессии МЭБ в мае 2016 г. [26]. Кодекс здоровья наземных животных МЭБ устанавливает стандарты для улучшения здоровья и благополучия животных и ветеринарно-санитарного благополучия в мире, в том числе стандарты для безопасной международной торговли наземными животными и продукцией животного происхождения. Предусмотренные документом меры должны использоваться ветеринарными органами (властями) импортирующих и экспортирующих стран в целях обеспечения раннего выявления, учета и контроля агентов, которые являются патогенными для животных и человека, для предотвращения их передачи через международную торговлю, не создавая при этом необоснованных санитарных барьеров.

По сравнению с Продовольственным кодексом предмет правового регулирования Кодекса здоровья наземных животных МЭБ гораздо шире. Во-первых, он включает отношения по поводу любых млекопитающих, птиц и пчел. Во-вторых, документ содержит обширный раздел 7 о благополучии животных, которое означает характер изменения состояния животного в окружающих условиях. Благополучие животного (оцениваемое на основании научных показателей) признается удовлетворительным, если оно соответствует комплексу следующих критериев: хорошее состояние здоровья, достаточно комфортные условия содержания, хорошая упитанность, безопасность, возможность проявления естественного поведения, отсутствие страдания (боль, страх, угнетенность). Оно обеспечивается посредством профилактики и лечения болезней, наличия надлежащего помещения для содержания, ухода, надлежащего кормления, обращения с животными без жестокости, убоя или умерщвления в гуманных условиях. Термин «благополучие» относится к состоянию животного; а его содержание определяется другими понятиями: уход, условия выращивания и гуманное обращение.

Кодекс здоровья водных животных МЭБ официально утвержден Всемирной ассамблеей делегатов МЭБ. Сегодня действует девятнадцатое издание документа, включающее изменения, получившие одобрение на 84-й Генеральной сессии МЭБ в мае 2016 г. Названный кодекс устанавливает международные стандарты, направленные на обеспечение здоровья водных животных и благополучия выращиваемой рыбы, а также обеспечение санитарной безопасности при ведении международной торговли водными животными (земноводными, ракообразными, рыбой и моллюсками) и продуктами из них. Под водными животными понимаются все стадии жизни

(включая икру и гаметы) рыбы, моллюсков, ракообразных и земноводных, происходящих из предприятий аквакультуры или выловленных в природных условиях с целью разведения на фермах, выпуска в окружающую среду, потребления человеком или украшения [27].

Как и Продовольственный кодекс, для Республики Беларусь рассмотренные кодексы МЭБ носят рекомендательный характер, являются справочными документами для ветеринарных органов, импортных/экспортных служб, эпидемиологов и иных лиц, занимающихся международной торговлей. В то же время Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашением СФС) Всемирной торговой организации (ВТО) официально признана роль МЭБ в установлении международных стандартов и рекомендаций в области здравоохранения животных и зоонозов, а Кодекс здоровья наземных животных МЭБ и Кодекс здоровья водных животных МЭБ считаются составляющими регламентарного корпуса ВТО в области международной торговли. Правила и принципы обоих кодексов, а также Соглашения СФС принимались во внимание при заключении 11 декабря 2009 г. Соглашения Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам (прекратило действие в связи со вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., далее – Договор о ЕАЭС), о чем прямо упоминается в его преамбуле. Договор о ЕАЭС ссылки на конкретные документы не содержит, устанавливая в ст. 56, что ветеринарно-санитарные меры, применяемые в рамках ЕАЭС, основываются на международных и региональных стандартах, руководствах и (или) рекомендациях, за исключением случаев, когда на основе соответствующего научного обоснования вводятся ветеринарно-санитарные меры, которые обеспечивают более высокий уровень ветеринарно-санитарной защиты, чем меры на базе соответствующих международных и региональных стандартов, руководств и (или) рекомендаций. При этом нормы Договора о ЕАЭС, касающиеся ветеринарно-санитарных мер (раздел XI и приложение № 12, содержащее Протокол о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер), не регулируют отношения по поводу обеспечения благополучия животных. Целью применения ветеринарно-санитарных мер является предупреждение болезней животных (под таковыми понимаются все виды животных, в том числе птицы, пчелы, водные животные и представители дикой фауны) и защита населения от болезней, общих для человека и животных, в связи с возникающими рисками, в том числе в случае переноса или распространения их животными с кормами, сырьем и продукцией животного происхождения, а также перевозчиками их транспортными средствами в пределах таможенной территории ЕАЭС. Немного-

численные нормы, направленные на обеспечение благополучия животных, закреплены в технических регламентах Таможенного союза. В частности, техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) предусмотрено, что убой продуктивных животных осуществляется способами, обеспечивающими гуманное обращение с продуктивным животным.

В белорусской юридической литературе неоднократно поднимался вопрос о необходимости систематизации белорусского законодательства в области продуктивного и непродуктивного животноводства (в широком понимании этих понятий, охватывающем разведение, содержание и использование животных, не относящихся к сельскохозяйственным) [4; 5], в том числе путем кодификации. Учитывая сложившуюся в Республике Беларусь систему законодательства, при этом следует исходить из классификации животных, проведенной в зависимости от цели их использования или взаимодействия человека с ними: сельскохозяйственные животные, животные-компаньоны, лабораторные и служебные животные и т. д. Во внимание должны приниматься цели, для достижения которых осуществляется правовое регулирование: обеспечение технологической продуктивности животных, качества и безопасности продуктов животного происхождения (применительно к сельскохозяйственным животным), создание, сохранение, улучшение полезных наследственных качеств животных, защита животных от жестокого обращения, обеспечение надлежащих условий разведения, содержания, кормления, воспроизводства животных (как для получения от них наибольшего количества качественной продукции, так и вне связи с этой задачей – для достижения благополучия животных), обеспечение безопасности, иных прав и законных интересов физических лиц при обращении с животными.

Законодательство в области продуктивного животноводства, регулирующее отрасли животноводства и виды деятельности в данной сфере, может быть кодифицировано наряду с иным аграрным законодательством посредством разработки и принятия Аграрного кодекса Республики Беларусь. В таком случае, на наш взгляд, оправданно включение в него соответствующей структурной части (что сделано, например, в Аграрном кодексе Франции [28]). Прежде всего для этого необходимо выработать единый подход к содержанию понятия «животноводство», определение которого законодательством не дано. Так, Единым правовым классификатором Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1, разграничивается животноводство и рыбководство. В то же время Закон Республики Беларусь от 20 мая 2013 г. «О племенном деле в животноводстве» относит к объектам племенного животноводства круп-

ный и мелкий рогатый скот, свиней, лошадей, птиц, рыб, пчел, пушно-меховых животных. Налоговым кодексом Республики Беларусь пчеловодство и рыбоводство обособлено от животноводства (ст. 93, 128 и др.). Общегосударственный классификатор ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности», утвержденный постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 5 декабря 2011 г. № 85, относит к сельскому хозяйству и животноводству разведение не только сельскохозяйственных животных, но и прочих животных, например кошек, собак, хомяков, попугаев.

Поскольку отрасли животноводства не получили адекватного правового закрепления в действующем законодательстве, как и некоторые виды деятельности в данной области (селекционная, зоотехническая и др.), благодаря кодификации возможно обеспечить полноту правового регулирования животноводства. При этом следует принимать во внимание, что законодательство, регулирующее продуктивное животноводство, включает нормативные правовые акты с более широким предметом правового регулирования, например Закон Республики Беларусь от 2 июля 2010 г. «О ветеринарной деятельности», распространяющий свое действие на отношения, объектом которых выступают не только сельскохозяйственные, но и иные животные. Таким образом, при кодификации потребуется значительная переработка названного Закона.

В то время как отдельные отношения в области животноводства (в его узком понимании – как отрасли сельского хозяйства, обеспечивающей получение продукции животного происхождения) получили в Республике Беларусь правовую регламентацию в законодательных актах, обращение с иными, несельскохозяйственными животными на законодательном уровне практически не урегулировано, за исключением ветеринарной деятельности. Как уже отмечалось ранее, ликвидировать этот пробел сегодня наиболее целесообразно посредством принятия Закона Республики Беларусь «Об обращении с животными».

30 октября 2015 г. правительством Республики Беларусь в Палату представителей внесен доработанный проект Закона Республики Беларусь «Об обращении с животными» (далее – проект Закона) [29]. Документ насчитывает девять глав. В первой главе «Общие положения» раскрываются основные понятия и их определения, используемые в Законе, сфера его действия, основные принципы обращения с животными, закрепляются права физических лиц и организаций в области обращения с животными, права и обязанности владельцев животных, положения о волонтерской помощи, просвещении и воспитании в области обращения с животными. Вто-

рая глава посвящена государственному управлению, контролю (надзору), финансированию мероприятий в области обращения с животными. В главе 3 предусмотрены требования по обращению с животными: как общие, так и применительно к отдельным видам животных. В главе 4 содержатся положения о сделках, предметом которых являются животные, ограничении и прекращении права собственности на животных. Пятая глава «Содержание животных» включает нормы о содержании животных в домашних условиях, разведении животных-компаньонов, регистрации и учете животных, чипировании и иных способах идентификации животных, выгуле собак. В последующих главах проекта речь идет о регулировании численности безнадзорных животных, пунктах содержания, приютах и гостиницах для животных (гл. 6); умерщвлении животных и обращении с их трупами (гл. 7); ответственности за нарушение законодательства об обращении с животными (гл. 8). Заключительные положения (гл. 9) содержат изменения и дополнения в некоторые законодательные акты.

В целом идея принятия проекта Закона заслуживает одобрения и поддержки. Положительным моментом в нем является, в частности, закрепление необходимой терминологии (определений понятий «животное», «обращение с животными», «жестокое обращение с животными», определение категорий животных для целей правового регулирования: животные-компаньоны, сельскохозяйственные животные, используемые в культурной деятельности, животные, используемые в сфере физической культуры и спорта, служебные животные, лабораторные животные и т. д.). Также весьма позитивно следует оценивать содержание требований и правил по обращению с животными, направленных не только на обеспечение безопасности, иных прав и законных интересов физических лиц, т. е. на защиту их от возможных угроз, исходящих от животных (например, действующее законодательство, определяющее требования по содержанию собак, кошек, их регистрации, а также отлову безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь), но также и на защиту самих животных от жестокого обращения.

Анализ действующего законодательства и проекта Закона свидетельствует о постепенном отказе законодателя от использования неоднозначного термина «домашние животные» и замене его другими, соответствующими по смыслу, понятиями, в качестве определяющего признака которых выступает цель использования животного: «сельскохозяйственные животные», «цирковые животные», «животные-компаньоны» и т. д. Последний термин впервые появился в нормативных правовых актах более десяти лет назад, а в законодательных актах (Жилищном кодексе Республики Бела-

русью от 28 августа 2012 г., о лицензировании, о ветеринарной деятельности) стал активно использоваться с 2010 г. Вместе с тем в ряде нормативных правовых актов (ГК, Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, далее – КоАП, Общегосударственном классификаторе ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности») сохранилось и понятие «домашнее животное», унифицированное законодательное определение которого отсутствует, что затрудняет уяснение смысла правовых норм. Несмотря на это, оно широко используется представителями российской правовой науки [13; 16], рассматривается в качестве синонима животных-компаньонов в проекте Федерального закона «Об ответственном обращении с животными». Некоторые исследователи обращают внимание на сложность обособления данной категории животных, например по признаку вида (дикие виды и иные), разграничения домашних и сельскохозяйственных животных [14, с. 81]. На наш взгляд, рассматриваемый термин следует считать устаревшим и неточным, поскольку выделить его признаки достаточно затруднительно. Он не может рассматриваться как антоним понятия «дикие животные», поскольку последние могут «одомашниваться»: испытывать взаимную привязанность к человеку, содержаться в неволе, даже в домашних условиях.

По изложенной причине представляются обоснованными предлагаемые в проекте Закона изменения и дополнения ГК Республики Беларусь, предполагающие исключение термина «домашнее животное». Необходимость уточнения содержания ст. 242 ГК, предусматривающей возможность выкупа домашних животных при ненадлежащем обращении с ними, назрела давно в связи с неоправданным ограничением объектов, на которых распространяется эта норма. В данном отношении еще в 2009 г. А. В. Караваем было предложено расширительно толковать объект изъятия [2]. Следует также внести аналогичные изменения в ст. 15.44 «Выпас домашних животных в неустановленных местах», ст. 15.47 «Нарушение правил содержания домашних и (или) хищных животных» КоАП, а в ст. 10.8. «Уничтожение или повреждение посевов, собранного урожая сельскохозяйственных культур или насаждений» и ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности» заменить понятие «домашние животные» более подходящими по смыслу терминами.

Понятие «обращение с животными» широко используется в законодательстве: гражданском, уголовном, административном и т. д. Его юридическое определение отсутствует. В проекте Закона под обращением с животными понимается содержание, разведение, использование, умерщвление животных, совершение сделок, предметом которых являются животные,

регулирование численности безнадзорных животных, а также защита животных от жестокого обращения. Содержание понятия по большей части совпадает с закрепленным в модельном законе СНГ «Об обращении с животными» [30], за некоторым отличием.

Рассматриваемый законопроект относит к обращению с животными их умерщвление, которому наряду с обращением с трупами животных посвящена отдельная глава. Сегодня нет единого подхода к регулированию данных отношений, учитывающего необходимость обеспечения благополучия животных, нормы рассредоточены по актам ветеринарного и иного законодательства, использующим различные термины: «убой» – применительно к сельскохозяйственным животным, «эвтаназия», «усыпление», «умерщвление» – в отношении иных животных.

Преобладающее большинство нормативных правовых актов, регламентирующих убой сельскохозяйственных животных (ветеринарно-санитарные правила для организаций, осуществляющих деятельность по убою сельскохозяйственных животных и переработке мяса, по убою, переработке птицы и яйца, ветеринарно-санитарные правила проведения убоя здоровой птицы в организациях, занимающихся производством продукции птицеводства, а также в личных подсобных хозяйствах граждан в период угрозы возникновения гриппа птиц, ветеринарно-санитарные правила выращивания свиней, содержания продуктивных животных в личных подсобных хозяйствах граждан, выращивания пушных зверей в клетках и т. д.), практически не учитывают этические нормы. В качестве положительного примера можно привести Ветеринарно-санитарные правила выращивания пушных зверей в клетках, утвержденные постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 13 июня 2012 г. № 37. Документ закрепляет требования к убою пушных зверей, обеспечивающие их относительное благополучие: убой пушного зверя не должен приносить беспокойство (волнение) находящимся поблизости животным; определены методы убоя во избежание мучений.

Умерщвление иных животных не получило правового регулирования. Специальные требования, учитывающие морально-этический аспект, предусмотрены Положением о порядке деятельности организаций по отлову, отстрелу, содержанию и эвтаназии безнадзорных животных в Республике Беларусь, утвержденным постановлением Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 29 декабря № 23 в отношении средств для эвтаназии безнадзорных животных. Ветеринарно-санитарными правилами по приему, уходу и вскрытию подопытных животных на станциях, в вивариях научно-исследовательских институтов, лабораториях, учеб-

ных заведениях, а также в питомниках, утвержденными постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 21 мая 2010 г. № 36, определены основные требования обращения с подопытными животными: при всех манипуляциях с подопытными животными, а также при убое необходимо максимально руководствоваться правилами гуманного обращения. Все действия, связанные с причинением животным боли, необходимо проводить с использованием местного обезболивания или общего наркоза. В то же время Ветеринарно-санитарные правила временного содержания непродуктивных животных (собак, кошек) в приютах и Ветеринарно-санитарные правила по содержанию животных в цирках, утвержденные постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 7 февраля 2012 г. № 6, Ветеринарно-санитарные правила выращивания животных и проведения ветеринарных мероприятий в зоопарках (зоопитомниках), утвержденные постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 12 марта 2012 г. № 17, умерщвление животных не регламентируют.

Во-вторых, предложенное в проекте Закона определение обращения с животными не охватывает оказание животным ветеринарной помощи. С такой позицией законодателя трудно согласиться. С одной стороны, действительно, оказание животным ветеринарной помощи относится к сфере действия ветеринарного законодательства. С другой стороны, в самом Законе Республики Беларусь «О ветеринарной деятельности» закреплён принцип недопущения жестокого обращения с животными при осуществлении ветеринарной деятельности. Правильность данных рассуждений находит подтверждение не только в модельном законодательстве СНГ, но и упомянутом выше проекте Федерального закона «Об ответственном обращении с животными». Положения Закона Украины «О защите животных от жестокого обращения» распространяются на любые виды деятельности, при которых осуществляется воздействие на животных.

Представляется, что в проекте Закона не нашли отражения вопросы, касающиеся обращения с животными, которые, на наш взгляд, остро нуждаются в правовом закреплении.

1. Как мы уже отмечали, целесообразно предусмотреть в Законе положения о благополучии животных, определив это понятие, критерии благополучия животного, способы его обеспечения, что сделано, например, в рассмотренных выше кодифицированных источниках международного права.

2. Проектом Закона не решается проблема отсутствия в Республике Беларусь самостоятельного специально уполномоченного республиканского органа государственного управления в области ветеринарной деятельно-

сти и в области зоотехнической деятельности, недостаточно четко определена и распределена компетенция между государственными органами. Основная часть полномочий в области обращения с животными возложена на Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (Минсельхозпрод) и Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь (Минжилкомхоз). Наделение Минсельхозпрода компетенцией в области обращения с сельскохозяйственными животными вполне оправданно, однако вызывает сомнения необходимость определения именно этим органом перечня собак потенциально опасных пород, порядка организации и проведения курсов по разведению, содержанию и уходу за собаками, утверждения типовых положений о пунктах временного содержания животных, о приютах для животных. Минжилкомхоз (предполагается) будет осуществлять полномочия в области обращения с животными-компаньонами. Они вполне объяснимы применительно к таким задачам министерства, как управление государственным жилищным фондом, государственное регулирование использования и обеспечения сохранности государственного и частного жилищных фондов, проведение политики по вопросам эксплуатации, содержания улиц населенных пунктов. Нацеленность работы данного государственного органа на обеспечение благополучия животных вызывает сомнения. Компетенция иных (прямо не названных в документе) государственных органов и организаций в области обращения с животными практически не определена: они, согласно проекту Закона, «осуществляют деятельность в пределах своей компетенции в области обращения с животными, используемыми в культурной деятельности, животными, используемыми в сфере физической культуры и спорта, а также со служебными и лабораторными животными в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства; определяют порядок разведения, подготовки (обучения), проведения испытаний (комиссионной проверки) служебных животных, использования служебных животных, форму сертификата (удостоверения, акта) на право использования этих животных в тех или иных служебных целях и порядок его выдачи».

3. Отдельные предусмотренные проектом Закона статьи, устанавливающие требования в области обращения с животными, помимо прочего отсылают к зоотехническим, зоогигиеническим правилам в отношении таких категорий животных, как сельскохозяйственные животные, животные, используемые в культурной деятельности, животные, используемые в сфере физической культуры и спорта, лабораторные животные. Требования по разведению, подготовке (обучению), проведению испытаний (комиссионной проверки) и использованию служебных животных указанной отсыл-

ки не содержат, хотя, на наш взгляд, должен соблюдаться единообразный подход к установлению требований к обращению со всеми категориями животных. Проект Закона не определяет понятия зоотехнических требований или деятельности, зоогигиенических требований, не устанавливает, каким государственным органом они должны быть утверждены. Сегодня указанные зоотехнические, зоогигиенические требования (правила) по большей части отсутствуют, хотя потребность в их принятии давно существует. Приняты лишь:

Зоогигиенические правила, устанавливающие требования к содержанию и кормлению племенных животных, племенных стад, получению и хранению спермы, эмбрионов, инкубационных яиц, икры, личинок, пчелопакетов (постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 8 октября 2013 г. № 56);

Зоогигиенические правила о порядке организации кормления животных, содержащихся в цирках (постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 9 июля 2007 г. № 50);

Зоотехнические нормы и Требования к параметрам и характеристикам средств идентификации сельскохозяйственных животных (стад) и порядку их установки (постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 8 февраля 2016 г. № 8);

Зоотехнические правила о порядке определения продуктивности племенных животных, племенных стад, оценки фенотипических и генотипических признаков племенных животных (постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 3 сентября 2013 г. № 44).

4. Несмотря на то что в проекте Закона используются термины «племенная работа» (в нормах, касающихся собак и кошек, служебных животных), «племенная ценность», их содержание не раскрывается. Документ затрагивает лишь некоторые аспекты разведения животных, в том числе животных-компаньонов. Существенным недостатком проекта закона, на наш взгляд, является отсутствие в нем положений, регулирующих отношения в области племенного дела применительно ко всем категориям животных, кроме сельскохозяйственных (поскольку в Беларуси имеется лишь законодательство о племенном деле в животноводстве, а объектами племенного животноводства являются животные, используемые для получения, производства продуктов животного происхождения).

5. В проекте Закона полностью обойдены вниманием отношения, связанные с кормлением животных (за исключением общего требования по обращению с животными о том, что условия содержания животных

должны удовлетворять их потребности в пище в соответствии с зоотехническими, зоогигиеническими и ветеринарно-санитарными правилами, и аналогичного требования по перевозке животных). В соответствии с Законом Республики Беларусь «О ветеринарной деятельности» отношения в области качества кормов и кормовых добавок регулируются законодательством о техническом нормировании и стандартизации, об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации, за исключением отношений в области ветеринарно-санитарного качества кормов и кормовых добавок, которые регулируются законодательством в области ветеринарной деятельности. Сегодня отношения в области качества кормов и кормовых добавок регулируются на уровне технического регламента Республики Беларусь «Корма и кормовые добавки. Безопасность» (ТР 2010/025/ВУ), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2010 г. № 1055.

Библиографические ссылки

1. *Гарчичко С. А.* Проблемы права собственности как системного правового института // *Промышленно-торговое право.* 2013. № 8. С. 81–85.
2. *Каравай А. В.* Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Республики Беларусь [Электронный ресурс] : по состоянию на 15.07.2009 // *КонсультантПлюс* : Беларусь / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
3. *Бондаренко Н. Л.* Принцип добросовестности и разумности участников гражданских правоотношений [Электронный ресурс] : по состоянию на 19.11.2010 // *КонсультантПлюс* : Беларусь / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
4. *Соляник А. В., Соляник В. В.* Особенности и проблемы правового регулирования животноводства. Горки, 2011.
5. *Кузьмич И. П.* Проблемы правового обеспечения развития животноводства в Республике Беларусь // *Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития* : по материалам круглых столов / С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2014. С. 77–79.
6. Объекты гражданских прав [Электронный ресурс] : постатейн. коммент. к гл. 6, 7 и 8 Гражд. кодекса Рос. Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова // *КонсультантПлюс.* Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
7. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учеб.-практ.) [Электронный ресурс] / С. С. Алексеев [и др.] : Ч. 1, 2, 3, 4 (постатейн.) : под ред. С. А. Степанова. 2-е изд., перераб. и доп. // *КонсультантПлюс.* Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
8. *Гражданское право* [Электронный ресурс]. Общая часть : учебник : в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. Т. 1 // *КонсультантПлюс.* Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.

9. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс] : учеб.-практ. коммент. (постатейн.) / под ред. А. П. Сергеева : Ч. 1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
10. *Евсеев Е. Ф.* О соотношении понятий «животное» и «вещь» в гражданском праве [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
11. *Беликова К. М.* Законодательство Испании об охране животных: общие подходы [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
12. *Беликова К. М.* Законодательство Аргентины об охране животных: некоторые аспекты // Законодательство. 2012. № 11. С. 75–81.
13. *Анисимов А. П.* Права животных в российском и зарубежном праве // Аграрное и зем. право. 2016. № 1 (133). С. 103–108.
14. *Минина Е. Л.* Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журн. рос. права. 2014. № 12. С. 80–88.
15. *Данилова С. И.* Проблемы законодательной регламентации обращения с животными в России и пути их решения // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
16. *Попова О. В.* Проблемы правового регулирования защиты сельскохозяйственных животных // Аграрное и зем. право. 2016. № 3 (135). С. 60–67.
17. *Поротикова О. А.* Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М., 2007.
18. *Анисимов А. П.* Правовой режим животных как объекта гражданских и иных правоотношений [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
19. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. О. Н. Садикова. 5-е изд., испр. и доп. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
20. Гражданское право [Электронный ресурс] : учебник : в 3 т. / под ред. С. А. Степанова. Т. 1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
21. Про захист тварин ві джорстокого поводження [Электронный ресурс] : Закон України, 21 фев. 2006 г., № 3447-IV : в ред. Закона № 222-VIII (222-19) от 02.03.2015 // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3447-15> (дата обращения: 09.09.2016).
22. Что такое Кодекс Алиментариус : пер. с англ. М., 2006.
23. Codex Alimentarius [Электронный ресурс] // Codex Alimentarius. Международные стандарты на пищевые продукты / Codex Alimentarius. URL: http://www.codexalimentarius.org/standards/list-standards/ru/?no_cache=1 (дата обращения: 09.09.2016).
24. Guideline for the Conduct of Food Safety Assessment of Foods Derived from Recombinant-DNA Animals (CAC/GL 68-2008) [Электронный ресурс] // Codex Alimentarius. Международные стандарты на пищевые продукты / Codex Alimentarius. URL: http://www.codexalimentarius.org/standards/list-standards/ru/?no_cache=1 (дата обращения: 09.09.2016).
25. О Кодексе [Электронный ресурс] // Codex Alimentarius. Международные стандарты на пищевые продукты / Codex Alimentarius. URL: <http://www.codexalimentarius.org/about-codex/ru> (дата обращения: 09.09.2016).

26. Terrestrial Animal Health Code [Electronic resource] : 25th Edition, 2016 // The World Organisation for Animal Health. URL: <http://www.oie.int/en/international-standard-setting/terrestrial-code> (date of access: 09.09.2016).

27. Aquatic Animal Health Code [Electronic resource] : 19th Edition, 2016 // The World Organisation for Animal Health / OIE. URL: <http://www.oie.int/en/international-standard-setting/aquatic-code> (date of access: 09.09.2016).

28. Code rural et de la pêche maritime [Electronic resource] : Version consolidée au 23 septembre 2016 // Legifrance. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000022197698&dateTexte=vig> (date of access: 09.09.2016).

29. Об обращении с животными [Электронный ресурс] : проект Закона Респ. Беларусь : внесен Советом Министров Респ. Беларусь в Палату представителей 30 окт. 2015 г. // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2015095010> (дата обращения: 09.09.2016).

30. О модельном законе «Об обращении с животными» : постановление Совета Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ, 31 окт. 2007 г., № 29–17 // Информ. бюл. Межпарламент. ассамблеи СНГ. 2007. № 41.

31. Об утверждении технического регламента Республики Беларусь «Корма и кормовые добавки. Безопасность» (ТР 2010/025/ВУ) [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июля 2010 г., № 1055 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 01.04.2014 г. № 294 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

3 ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЖИВОТНОВОДСТВА В КОНТЕКСТЕ ВОЗМОЖНОЙ СИСТЕМАТИЗАЦИИ НОРМ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Животноводство является главной отраслью специализации сельского хозяйства Беларуси (на его долю приходится более 45 % всей сельскохозяйственной продукции) [1, с. 10], обеспечивая население страны высокоценными продуктами питания, а промышленность – сырьем.

Правовое регулирование отношений в сфере животноводства осуществляется преимущественно нормами аграрного законодательства. При этом оно носит комплексный характер, не имея в качестве правовой основы единого нормативного правового акта. Одновременно немаловажное значение для характеристики правового режима животных имеют нормы гражданского, экологического и природоресурсного законодательства.

В результате в действующем национальном законодательстве отсутствует правовое определение термина «животноводство», а животные как основной объект различных видов аграрных правоотношений, складывающихся в данной отрасли сельского хозяйства, не имеют единого правового режима их содержания, кормления, разведения и использования. Кроме этого в нормативных правовых актах наблюдается терминологическое разнообразие при определении видов животных, используемых в сельском хозяйстве как физическими лицами, так и сельскохозяйственными организациями. Большинство из этих терминов не имеет законодательного определения, что зачастую не позволяет даже определить, о каких конкретно видах животных идет речь в рамках того или иного понятия.

«Животные» [2], «домашние животные» [3], «сельскохозяйственные животные» [4; 5], «племенные сельскохозяйственные животные» [6], «продуктивные животные» [7], «высокопродуктивные сельскохозяйственные животные» [8], «племенные животные» [9], «животные-компаньоны» [2], «генно-инженерные животные» [10], «зоопарковые животные» [11], «цирковые животные» [11] – это термины, которые получили наибольшее распространение в аграрном законодательстве, и, как уже отмечалось ранее, не все из них имеют свое определение, а некоторые по-разному определены в различных нормативных правовых актах.

Во многом это обусловлено исторически сложившимися тенденциями развития аграрно-правовых норм, систематизация которых осуществлялась

по наиболее значимым для сферы сельскохозяйственного производства направлениям, таким как племенное дело, ветеринарная деятельность, селекционная деятельность, генно-инженерная деятельность.

По всем вышеобозначенным направлениям объектами правоотношений в той или иной степени выступают животные (племенные животные, животные, животные-компаньоны, новые породы животных, породы генно-инженерных животных), а основу правового регулирования составляют законодательные акты: Закон Республики Беларусь от 20 мая 2013 г. «О племенном деле в животноводстве» [9], Закон Республики Беларусь от 2 июля 2010 г. «О ветеринарной деятельности» [2], Закон Республики Беларусь от 9 января 2006 г. «О безопасности генно-инженерной деятельности» [10], ГК Республики Беларусь [12]. Все остальные аспекты правового регулирования отношений в сфере животноводства регламентируются многочисленными разрозненными нормативными правовыми актами различной юридической силы.

В то же время, как отмечают специалисты в области сельского хозяйства [1; 13; 14], в современных условиях в надлежащей и единой правовой регламентации нуждаются отношения по содержанию, кормлению, разведению и использованию животных в сельском хозяйстве вне зависимости от их вида (племенные, продуктивные, непродуктивные, домашние и т. п.), что позволит повысить как уровень животноводства, так и качество производимой продукции, а также в большей степени будет соответствовать сложившейся международной практике.

Следует отметить, что комплексного правового исследования в рамках юридической науки, в том числе и аграрно-правовой, по такому объекту, как животные, с точки зрения необходимости и возможности установления единого правового режима их содержания, разведения и использования посредством систематизации на новом уровне норм аграрного законодательства еще не проводилось. В то же время нельзя проигнорировать факт, что некоторыми специалистами в области сельского хозяйства в последнее время обосновывается точка зрения о необходимости выделения агрофаунистического права (по аналогии с аграрным правом), основным источником которого должен стать предлагаемый ими Кодекс Республики Беларусь «О животноводстве и ветеринарии» [1, с. 171–198]. Несмотря на очевидную спорность данной точки зрения и отсутствие кодифицированного нормативного правового акта в области животноводства, наличие проблем в правовом регулировании обозначенного круга общественных отношений не вызывает сомнений, что требует проведения межотраслевого комплексного исследования в рамках как сельскохозяйственной, так и юридической науки.

Как было отмечено выше, современное аграрное законодательство Республики Беларусь в области животноводства представлено рядом основополагающих законов, которыми определяются правовой режим отдельных категорий животных, используемых в сельском хозяйстве, и регламентируется деятельность, нацеленная на охрану здоровья животных, обеспечение условий для разведения животных, а также производство безопасных и качественных продуктов животного происхождения.

В качестве правовой основы развития животноводства выступают следующие законы: Закон Республики Беларусь от 20 мая 2013 г. «О племенном деле в животноводстве»; Закон Республики Беларусь от 2 июля 2010 г. «О ветеринарной деятельности»; Закон Республики Беларусь от 9 января 2006 г. «О безопасности генно-инженерной деятельности», «Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения» от 15 июля 2015 г. [15].

Аналогичным образом развивалось аграрное законодательство и в других странах постсоветского пространства. Так, правовой базой для ведения племенного животноводства в Российской Федерации выступает Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» [16]. Ветеринарное благополучие и безопасность обеспечиваются нормами Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» [17]. В Украине правовую основу развития животноводства составляют нормы законов «О племенном деле в животноводстве» от 15 декабря 1993 г. № 3691-ХІІ [18], «О ветеринарной медицине» от 25 июня 1992 г. № 2498-ХІІ [19]. В Казахстане действуют законы Республики Казахстан «О ветеринарии» от 10 июля 2002 г. № 339-ІІ [20], «О племенном животноводстве» от 9 июля 1998 г. № 278-1 [21]. Законы о племенном деле в животноводстве были приняты в Кыргызстане [22], Узбекистане [23], Таджикистане [24] и др. В Молдове в 1999 г. принят общий Закон «О животноводстве» [25]. В соответствии со ст. 1 данного Закона под животноводством понимается отрасль сельского хозяйства, занимающаяся изучением, разведением, воспроизводством, кормлением, улучшением пород и использованием сельскохозяйственных животных.

Как мы видим, обозначенные стратегические направления правового регулирования отношений в области животноводства являются определяющими для любого государства, где развивается данный вид сельскохозяйственной деятельности. В то же время можно отметить и другие перспективные направления по возможной систематизации норм аграрного законодательства в отношении животных. Например, в некоторых странах принимаются

законы по отдельным отраслям животноводства: пчеловодству (Закон Украины «О пчеловодстве» от 22 февраля 2000 г. № 1492-III [26]; Закон Республики Казахстан от 12 марта 2002 г. № 303-II «О пчеловодстве» [27]; Закон Кыргызской Республики «О пчеловодстве» от 26 мая 2009 г. № 166 [28]); коневодству (Закон Азербайджанской Республики «О коневодстве» от 27 февраля 2007 г. № 255-IIIГ [29]), рыбохозяйственной деятельности (Закон Республики Таджикистан «О рыбоводстве, рыболовстве и об охране рыбных ресурсов» от 19 сентября 2013 г. № 1021 [30]; Федеральный закон «Об аквакультуре (рыбоводстве)» от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ [31]; Закон Украины «Об аквакультуре» от 18 сентября 2012 г. № 5293-VI [32]).

В качестве самостоятельного направления на уровне закона может выступать правовое регулирование отношений, объектом которых являются корма и кормовые добавки. Так, сегодня правительство Украины предлагает урегулировать законодательство о кормах для животных. Соответствующий законопроект «О кормах» зарегистрирован в Верховной раде Украины (рег. № 4280а) 14 июля [33]. Законы о кормах имеются в Литве, Эстонии, Германии [13, с.128–130]. В Республике Беларусь эти отношения регулируются в рамках Закона «О ветеринарной деятельности».

Все более актуальным становится вопрос о необходимости введения системы идентификации и регистрации сельскохозяйственных животных, что также требует специального правового регулирования (постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2009 г. № 2331 утверждены Правила идентификации сельскохозяйственных животных [34], в Украине 4 июня 2009 г. принят Закон «Об идентификации и регистрации животных» [35]). В Республике Беларусь Закон «Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных, идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения» был также принят в 2015 г. [15].

В некоторых странах селекционная деятельность помимо норм гражданского законодательства регулируется на уровне специального закона (Закон Азербайджанской Республики от 15 ноября 1996 г. № 197-IG «О селекционных достижениях» [36]; Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 422-1 «Об охране селекционных достижений» [37]).

Правовое регулирование в области животноводства затрагивает различные общественные отношения, возникающие в процессе выращивания и использования сельскохозяйственных животных, и не ограничивается только племенным делом. Анализ этих законов свидетельствует о необходимости и возможности дальнейшего совершенствования национального законодательства с целью его гармонизации и унификации с учетом потреб-

ности повышения качества производимой сельскохозяйственной продукции посредством систематизации норм на уровне закона. К наиболее актуальным для Республики Беларусь можно отнести такие, как пчеловодство, корма и кормовые добавки, рыбохозяйственная деятельность, селекционная деятельность в области животноводства.

Поскольку правовое регулирование отношений в сфере животноводства осуществляется преимущественно нормами аграрного законодательства, которое носит комплексный характер, не имея в качестве правовой основы какого-то единого нормативного правового акта, не все общественные отношения получили надлежащее правовое регулирование. На данный момент аграрно-правовые нормы систематизированы в области племенного дела, ветеринарной, селекционной, генно-инженерной деятельности и идентификации сельскохозяйственных животных (но не всех).

В результате в действующем национальном законодательстве отсутствует правовое определение термина «животноводство», а животные как основной объект различных видов аграрных правоотношений, складывающихся в данной отрасли сельского хозяйства, не имеют единого правового режима их содержания, кормления, разведения и использования. В нормативных правовых актах наблюдается и терминологическое разнообразие при определении видов животных, используемых в сельском хозяйстве как физическими лицами, так и сельскохозяйственными организациями. Большинство из этих терминов не имеют законодательного определения, что зачастую не позволяет даже определить, о каких видах животных идет речь в рамках того или иного понятия.

Анализ норм Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. [38], которым предусмотрено проведение согласованной аграрной политики, свидетельствует, что животные вполне могут выступать в качестве самостоятельного и единого объекта правоотношений вне зависимости от сферы их использования с точки зрения определения условий их содержания, кормления, размножения, использования, защиты и т. п., что тем самым не исключает и возможной систематизации норм законодательства о животных в рамках отдельных отраслей права. В соответствии с Договором под животными понимаются все виды животных, в том числе птицы, пчелы, водные животные и представители дикой фауны.

В перспективе специальные законы могут быть сведены в единый нормативный правовой акт о животных по наиболее значимым направлениям, характеризующим правовой режим содержания и использования животных вне зависимости от их вида.

Правовое регулирование в области животноводства затрагивает различные общественные отношения, возникающие в процессе выращивания и использования сельскохозяйственных животных, и не ограничивается только племенным делом.

При этом особо следует обратить внимание на два принципиально важных момента. В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе предусмотрено выработать согласованные подходы при проведении идентификации, регистрации и прослеживаемости животных и продукции животного происхождения, что будет определяться актами комиссии.

Второй момент заключается в том, что в Договоре внимание уделено и селекционным достижениям.

Охрана прав на сорта растений и породы животных (селекционные достижения) осуществляется в случаях и порядке, установленных законодательством государств-членов.

Автору селекционного достижения принадлежат следующие права:

- 1) исключительное право на селекционное достижение;
- 2) право авторства.

В случаях, предусмотренных законодательством государств-членов, автору селекционного достижения принадлежат также другие права, в том числе право на получение патента, на наименование селекционного достижения, на вознаграждение за использование служебного селекционного достижения.

Срок действия исключительного права на селекционное достижение составляет не менее 25 лет для сортов растений, пород животных.

Отсутствие в Республике Беларусь законодательства о селекционных достижениях в животноводстве ставит в неравные условия отечественных производителей по сравнению с производителями других государств – членов Евразийского экономического союза, а также наносит существенный ущерб развитию племенного дела в нашей стране.

В целом исследование проблемы о возможной систематизации норм в области животноводства невозможно без изучения вопроса о кодификации аграрного законодательства.

Современная аграрная политика Республики Беларусь нацелена на создание условий, обеспечивающих эффективное функционирование агропромышленного комплекса и устойчивое социально-экономическое развитие сельских территорий. Важная роль в достижении намеченной цели отводится аграрному праву, основу которого составляет аграрное законодательство. Из-за специфики предмета правового регулирования аграрное законодательство носит комплексный характер и представляет собой сложную

и неоднородную совокупность нормативных правовых актов, нацеленных на регламентацию общественных отношений в сфере сельскохозяйственного производства и связанной с ним деятельности.

Процесс развития аграрного законодательства носит постоянный и динамичный характер, обусловленный все возрастающими потребностями в области обеспечения продовольственной безопасности, фитосанитарного и ветеринарного благополучия страны, а также необходимостью формирования экспортноориентированной аграрной экономики. Все это требует соответствия правового регулирования аграрных отношений международному уровню и стандартам, особенно в условиях создания общего аграрного рынка в рамках ЕАЭС, а также признания необходимым и перспективным вступления Республики Беларусь в ВТО. В результате количество нормативных правовых актов, принимаемых в аграрной сфере, за последние годы существенно выросло.

Унификация и систематизация норм аграрного законодательства является одним из необходимых и актуальных направлений его дальнейшего развития, что подтверждается опытом правового регулирования аграрных отношений в других странах, в рамках СНГ и Евразийского экономического союза. Наиболее сложным вопросом выступает проблема кодификации аграрно-правовых норм в свете одобренной указом Президента Республики Беларусь 10 апреля 2002 г. Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, предусматривающей в перспективе подготовку и принятие Аграрного кодекса Республики Беларусь.

Проблемы систематизации и возможной кодификации аграрного законодательства активно обсуждались в советский период (Панкратов И. Ф., Казьмин И. Ф. Научные исследования в области сельскохозяйственного законодательства, 1975 г. [39]; Панкратов И. Ф. Направления систематизации сельскохозяйственного законодательства, Советское государство и право, 1975 г. [40]; Раянов Ф. М. Предмет и система сельскохозяйственного права, 1984 г. [41]; Титова Н. И. Советское сельскохозяйственное право: диалектика развития, 1980 г. [42]; Быстров Г. Е. Источники советского сельскохозяйственного права, 1985 г. [43] и др.), обсуждаются в современной аграрно-правовой науке на постсоветском пространстве, что находит свое отражение как в учебниках по аграрному праву (Раджоньери М. П., Валлетта М. Агроекологическое право Европейского союза и Италии, 2006 г. [44]; Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Веденин [и др.], 2011 г. [45]; Аграрне право України : підручник / В. М. Ермоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гребенюк [та ін.]. 2010 г. [46]), так и в монографической литературе (Аграрне законодавство України: проблеми ефективності /

под ред. В. И. Семчика, 1998 г. [47]; М. И. Козырь Аграрное право России: проблемы становления и развития, 2003 г. [48]; Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С. А. Боголюбова, 2009 г. и др. [49]). Однако выводы, представленные в юридической научной литературе, сделаны не представителями белорусской аграрно-правовой науки, а преимущественно российскими, украинскими и казахскими учеными, а следовательно, затрагивают проблемы развития аграрного законодательства других стран. В то же время очевидно, что в условиях создания общего аграрного рынка проведение согласованной аграрной политики невозможно без унификации и гармонизации норм аграрного законодательства. В связи с этим дальнейшая систематизация аграрно-правовых норм с учетом общих тенденций правового регулирования современных аграрных отношений для нас становится объективной необходимостью, что требует активизации научных исследований в данном направлении. При этом, рассматривая различные способы систематизации аграрного законодательства, нельзя исключать и возможность его кодификации. Об этом свидетельствует и опыт других стран. Аграрные кодексы приняты и успешно применяются во Франции, а также ряде стран Латинской Америки [45; 50]. В научной аграрно-правовой литературе уже предложены проекты аграрных кодексов Российской Федерации, Украины и Казахстана. Частично проблема кодификации норм аграрного законодательства Республики Беларусь затрагивалась в диссертационном исследовании Елисеева В. С., однако не являлась непосредственным предметом исследования [51].

В свою очередь, развитие правового регулирования аграрных отношений в Республике Беларусь достигло такого уровня, что позволяет не только систематизировать, но и кодифицировать нормы аграрного законодательства, объединив их в рамках Аграрного кодекса.

Структура Аграрного кодекса может быть представлена в виде Общей и Особенной частей. Так, в Общей части предлагается закрепить: понятийный аппарат, цели аграрной политики, принципы государственного регулирования и управления в сфере агропромышленного производства, вопросы государственной поддержки сельхозпроизводителей и обеспечения продовольственной безопасности, регулирования рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия (проведения закупочных и товарных интервенций), гарантии и механизм разработки и принятия государственных программ в области сельского хозяйства, правовые основы государственно-частного партнерства, функционирования консультационной службы в сельском хозяйстве, роль общественных организаций, ассоциаций и союзов, их участие в формировании аграрной политики государства и др.

В Особенную часть возможно включить главы: по отраслям сельскохозяйственного производства (семеноводство, племенное дело, защита растений, ветеринарная деятельность, производство и безопасность кормов и кормовых добавок и т. п.); общие требования по содержанию и использованию животных; по регламентации процесса осуществления сельскохозяйственной деятельности, определив в том числе права и обязанности сельхозпроизводителей по производству экологически чистой сельскохозяйственной продукции. В предлагаемом кодексе также можно отразить особенности аудита, бухучета и контроля в сфере аграрного производства.

Аграрное законодательство приобретет системность и большую стабильность, станет более доступным и понятным для субъектов хозяйствования. В результате кодификации сократится количество нормативных правовых актов, кроме того, наличие Аграрного кодекса позволит своевременно регулировать новые, наиболее значимые направления развития аграрных отношений посредством включения в кодекс дополнительных разделов.

Можно предположить, что в ближайшей перспективе от уровня систематизации аграрного законодательства Республики Беларусь во многом будет зависеть эффективность правового регулирования аграрных отношений, а следовательно, и эффективность реализации аграрной политики государства.

Рассмотрим различные варианты возможной кодификации и систематизации норм аграрного законодательства.

Современное состояние аграрного законодательства свидетельствует о необходимости дальнейшей систематизации аграрно-правовых норм не только по основным отраслям сельскохозяйственного производства, но и сформировавшимся комплексным аграрно-правовым институтам. С учетом последних тенденций развития аграрного законодательства, в том числе в рамках интеграционных процессов, кодификация может быть осуществлена в зависимости от значимости аграрных отношений как на уровне технических нормативных правовых актов, так и законодательного нормативного правового акта. В первом случае возможна кодификация по отдельным объектам аграрных правоотношений, во втором предпочтительной является более глобальная кодификация: в виде кодекса, регламентирующего сам процесс осуществления сельскохозяйственной деятельности (сегодня абсолютно новое направление в правовом регулировании представлено фрагментарно и осуществляется посредством существования огромного количества нормативных правовых актов по тем или иным аспектам в сфере сельскохозяйственного производства) либо в виде Аграрного кодекса – традиционный способ кодификации, для которого

предмет правового регулирования в юридической аграрно-правовой науке, в принципе, уже определен. И в первом и во втором случае наличие самостоятельного раздела, посвященного правовой регламентации отношений в области животноводства, представляется абсолютно необходимым.

Правовое регулирование отношений в области животноводства базируется на трех основных законах, посвященных племенному делу, ветеринарной деятельности и организационно-правовому механизму идентификации животных. Именно нормы указанных законов составят основу кодификации. В то же время эффективное развитие животноводства невозможно без надлежащего законодательства о кормах и кормовых добавках, правовой регламентации селекционной деятельности, установления границ и четких правил осуществления генно-инженерной деятельности, специальных экологических требований как к самому процессу животноводства, так и к производимой продукции животноводства. Наличие последних норм нацелено не только на обеспечение продовольственной и экологической безопасности, но и на инновационное развитие сельского хозяйства.

Кодификация законодательства в этой сфере позволит устранить и существующие пробелы в правовом регулировании рассматриваемых отношений. В частности, если процессы воспроизводства и использования племенных животных, как и племенной продукции, детально регламентированы в законодательстве, причем на уровне закона, то в отношении всех остальных сельскохозяйственных животных (которых большинство) (порядок их использования, содержания, воспроизводства и т. п.) аналогичное правовое регулирование отсутствует (за исключением ветеринарно-санитарных норм и требований). Например ст. 15.38. КоАП [52] предусматривает ответственность за нарушение зоотехнических правил. Однако общих утвержденных зоотехнических правил нет. Есть зоотехнические правила о порядке определения продуктивности племенных животных, племенных стад, оценки фенотипических и генотипических признаков племенных животных [53], зоотехнические правила о порядке использования племенной продукции (материала) [54], о порядке мечения племенного животного, племенного стада [55], о порядке создания и использования генофондных стад, банков спермы и эмбрионов [56]. Как мы видим, все эти правила касаются только племенных животных.

Аналогичная ситуация сложилась и в области понятийного аппарата. Что такое племенное животное или просто животное – в законодательстве определено (соответственно в Законе «О племенном деле в животноводстве» и в Законе «О ветеринарной деятельности»), а что такое сельскохозяйственное животное или продуктивное животное (это те термины,

которые повсеместно используются в различных нормативных правовых актах) – в вышеназванных законах не определяется. Что же касается технических нормативных правовых актов, то они носят узконаправленный характер и не могут обеспечить единообразный подход в понимании и применении тех или иных терминов, которые затем используются на уровне законодательных актов, не имея в результате должного определения. Например, в соответствии с Ветеринарно-санитарными правилами применения, реализации и хранения ветеринарных препаратов в Республике Беларусь под продуктивными животными понимаются млекопитающие, птицы, рыбы, другие гидробионты, а также пчелы, предназначенные для получения продуктов питания. А в соответствии с Ветеринарно-санитарными правилами содержания продуктивных животных в личных подсобных хозяйствах граждан к продуктивным относятся животные, за исключением пчел, рыб, водных беспозвоночных, водных млекопитающих и других водных животных, целенаправленно используемые для получения от них продукции животного происхождения.

Еще более сложная ситуация имеет место с использованием такого термина, как «домашнее животное», под которыми часто понимаются именно сельскохозяйственные животные. Так, в соответствии с Правилами определения размера вреда, причиненного имуществу (за исключением транспортного средства) потерпевшего в результате дорожно-транспортного происшествия, для целей обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств [58] домашние животные – это совокупность живых организмов (крупный рогатый скот, свиньи, лошади, овцы, козы, пушные звери, птицы, рыбы и другие сельскохозяйственные животные, специально выращенные и используемые для получения (производства) продуктов животного происхождения (продукции животноводства), а также в качестве транспортного средства или тяговой силы. В то же время в Кодексе об административных правонарушениях есть три статьи (ст. 10.8; 15.44; 15.47), в которых используется этот термин, не имеющий надлежащего законодательного определения.

Таким образом, кодификация аграрно-правовых норм в области животноводства позволит восполнить пробел в правовом регулировании аграрных отношений, установив единые требования по воспроизводству, содержанию, кормлению, использованию сельскохозяйственных животных и их продукции в процессе осуществления сельскохозяйственной деятельности всеми участниками аграрных отношений, что не исключает закрепления особых или повышенных требований к отдельным видам

сельскохозяйственных животных и их продукции (племенным животным, племенной продукции, животным, полученным в результате генно-инженерной деятельности, нанопродуктам животного происхождения и т. д.).

Подводя итог исследований по проблемам возможной систематизации и кодификации норм законодательства в области животноводства, можно констатировать следующее.

В рамках сложившейся правовой системы Республики Беларусь прослеживаются три основных направления регламентации общественных отношений с участием животных. В наиболее полной степени сформировался правовой режим в отношении диких животных, установление и соблюдение которого обеспечивается нормами экологического и природоресурсного законодательства. При этом на законодательном уровне надлежащим образом закреплено и определено данное понятие. Так, под дикими животными в соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. «О животном мире» [60] понимаются млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, насекомые и другие животные, обитающие на земле (на поверхности, в почве, в подземных пустотах), в поверхностных водах и атмосфере в условиях естественной свободы, а также дикие животные в неволе.

Второе направление связано с содержанием, воспроизводством и использованием сельскохозяйственных животных. Развитие этого направления обеспечивается нормами аграрного законодательства. Однако в данном случае уровень правового регулирования нельзя признать достаточным. Общего законодательного определения понятия «сельскохозяйственное животное» нет. И несмотря на то что принят целый ряд аграрных законов [2; 9; 15], в которых животные (преимущественно, сельскохозяйственные) выступают объектами правоотношений, правовое регулирование, как указывают специалисты, в целом носит фрагментарный и неполный характер. Для характеристики сельскохозяйственных животных представляется наиболее приемлемым следующее определение: животные – крупный рогатый скот, свиньи, лошади, овцы, козы, пушные звери, птицы, рыбы и другие, специально выращенные и используемые для получения (производства) продуктов животного происхождения, а также в качестве транспортного средства или тяговой силы [59].

В наименьшей степени урегулированы отношения с участием так называемых домашних животных, которые не имеют своего законодательного определения, а само понятие нередко либо отождествляется либо противопоставляется понятию «сельскохозяйственные животные». Обеспечивается правовое регулирование отношений, объектом которых выступают домашние животные, нормами различных отраслей права, в том числе аграрного и гражданского, не имеющих в своей основе систематизированного за-

конодательного акта. Наиболее оптимальным для характеристики данной группы животных представляется определение, которое дано в отношении животных-компаньонов (содержится в Законе «О ветеринарной деятельности») – это животные, к которым человек испытывает привязанность и которых содержит в домашних условиях без цели извлечения доходов для удовлетворения потребностей в общении, в эстетических и воспитательных целях, а также собаки-поводыри, охотничьи собаки и ловчие птицы.

Предложенное разграничение по трем основным группам животных лишь подтверждает несовершенство правового регулирования рассматриваемых отношений, в основе которого лежит преимущественно отраслевой принцип, поскольку не позволяет обеспечить надлежащий правовой режим использования, содержания и воспроизводства всей совокупности животных с учетом их видового разнообразия и основного предназначения. За рамками вышеобозначенных групп находятся такие животные, как цирковые и зоопарковые, используемые для научных целей, для развития отдельных видов спорта (например, конного). Специалистами предлагаются и другие классификации. Например, во многом схожая на первый взгляд, но имеющая терминологические различия классификация на следующие виды животных:

- 1) дикие животные (находящиеся в естественных условиях и в неволе);
- 2) домашние животные: животные-компаньоны (собаки, кошки, декоративные и экзотические животные и др.); сельскохозяйственные животные;
- 3) животные, участвующие в культурно-зрелищных мероприятиях (зоопарки, цирки, зоосады);
- 4) лабораторные животные, участвующие в научных исследованиях.

Возможны и более подробные, сугубо зоологические или биологические классификации применительно к животным и множество других.

С одной стороны, юридической науке необходимо определиться с правовой классификацией животных, учитывая отраслевой принцип построения законодательства и объективную потребность установления особого правового режима в отношении той или иной группы животных.

С другой стороны, это не исключает принятия единых межотраслевых норм и принципов регламентации отношений с участием животных вне зависимости от их вида, что представляется оправданным, а сама идея выделения животных в качестве самостоятельного объекта целостной совокупности правоотношений, носящих надотраслевой характер, несмотря на сложность ее реализации в современных условиях, заслуживает несомненного внимания.

Самым сложным в данном случае будет определение предмета правового регулирования, а именно того круга общественных отношений,

в рамках которых возможно и необходимо установление общих норм вне зависимости от вида и цели использования либо предназначения животного, в условиях осуществления коммерческих либо некоммерческих видов деятельности.

Библиографические ссылки

1. *Соляник А. В., Соляник В. В.* Особенности и проблемы правового регулирования животноводства. Горки, 2011.

2. О ветеринарной деятельности: Закон Респ. Беларусь, 2 июля 2010 г., № 61-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2010. № 170. 2/1713.

3. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил выращивания свиней [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 6 мая 2013 г. № 15 (ред. от 12.07.2013 г.) // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

4. Водный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 30 апр. 2014 г., № 149-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ЮрСпектр. Минск, 2016.

5. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве» и внесении дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 22 нояб. 2013 г., № 1005 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

6. Перечень племенных сельскохозяйственных животных и их племенной продукции, импорт которых осуществляется по лицензиям, выдаваемым Министерством торговли: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 11 нояб. 2011 г., № 1516 (в ред. от 20.01.2012 г.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

7. Ветеринарно-санитарные правила содержания продуктивных животных в личных подсобных хозяйствах граждан [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 авг. 2013 г., № 758 (ред. от 24.01.2014 г.) // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

8. О Республиканской программе по племенному делу в животноводстве на 2011 – 2015 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 1917 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2011. № 4. 5/33102.

9. О племенном деле в животноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 мая 2013 г., № 24-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

10. О безопасности генно-инженерной деятельности : Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2006. № 9. 2/1193.

11. Ветеринарные требования при импорте в Республику Беларусь диких, зоопарковых и цирковых животных [Электронный ресурс] : письмо глав. гос. ветеринар. инспектора Респ. Беларусь, 30 марта 1993 г. № 10-1-3/5 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

12. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 7 дек. 1998 г., № 218-З : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
13. *Соляник А. В., Соляник В. В.* Животноводство: информационно-правовые аспекты. Горки, 2010.
14. *Соляник А. В., Соляник В. В., Соляник С. В.* Механизм правового регулирования племенного животноводства Республики Беларусь. Горки, 2014.
15. Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения: Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015, № 287-З // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. 23.07.2015. 2/2285.
16. О племенном животноводстве : Федер. закон, 3 авг. 1995 г., № 123-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.
17. О ветеринарии : Закон Российской Федерации, 14 мая 1993 г. № 4979-1 // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета РФ. 1993. № 24. Ст. 858.
18. О племенном деле в животноводстве : Закон Украины, 15 декабря 1993 г. № 3691-ХІІ // Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 2. Ст. 7.
19. О ветеринарной медицине : Закон Украины, 25 июня 1992 г., № 2498-ХІІ // Ведомости Верхов. Рады Украины. 1992. № 36.
20. О ветеринарии [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 10 июля 2002 г. № 339-ІІ // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
21. О племенном животноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 9 июля 1998 г., № 278-1 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. Москва, 2016.
22. О племенном деле в животноводстве Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : Закон Кыргызской Респ., 27 апр. 2009 г., № 133 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
23. О племенном животноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Узбекистан, 21 дек. 1995 г. № 165-1 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
24. О племенном деле [Электронный ресурс] : Закон Респ. Таджикистан, 19 сентября 2013 г. № 1020 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
25. О животноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Молдова, 27 мая 1999 г., №412-ХІV // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
26. Про бджільництво [Электронный ресурс] : Закон України, 22 лют. 2000 р., № 1492-ІІІ : в ред. Закона Украины № 442-VІІ (442-18) от 05.09.2013 // Верхов. Рада України. Офіційн. веб-портал / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1492-14> (дата обращения: 01.11.2016).
27. О пчеловодстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 12 марта 2002 г., № 303-ІІ : в ред. Закона от 29.09.2014 г. // Параграф. Инфор. системы / ТОО «ИнфоТех&Сервис». Алматы, 2016.
28. О пчеловодстве [Электронный ресурс] : Закон Кыргызской Респ., 26 мая 2009 г., № 166 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
29. О коневодстве [Электронный ресурс] : Закон Азербайджанской Респ., 27 февраля 2007 г., № 255-ІІІГ // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.

30. О рыбоводстве, рыболовстве и об охране рыбных ресурсов [Электронный ресурс] : Закон Респ. Таджикистан, 19 сент. 2013 г., № 1021 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
31. Об аквакультуре (рыбоводстве) [Электронный ресурс] : Федер. закон, 2 июля 2013, № 148-ФЗ // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». М., 2016.
32. Об аквакультуре [Электронный ресурс] : Закон Украины, 18 сент. 2012 г., № 5293-VI // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
33. МинАП Украины разработало проект Закона «О кормах» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apk-inform.com/ru/news/69305#.VSp2rza0NqE> (дата обращения: 29.09.2016).
34. Правила идентификации сельскохозяйственных животных [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства Респ. Казахстан, 31 дек. 2009 г., № 2331 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2015.
35. Об идентификации и регистрации животных [Электронный ресурс] : Закон Украины, 4 июня 2009 г., № 1445-VI // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
36. О селекционных достижениях [Электронный ресурс] : Закон Азербайдж. Респ., 15 ноября 1996 г., № 197-ІГ // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
37. Об охране селекционных достижений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 13 июля 1999 г., № 422-1 // Законодательство стран СНГ / ПравоИнформ.РУ. М., 2016.
38. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : 29 мая 2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
39. *Панкратов И. Ф., Казьмин И. Ф.* Научные исследования в области сельскохозяйственного законодательства // Проблемы совершенствования советского законодательства: 1925–1975 гг.: 50 лет ВНИИ советского законодательства. М., 1975. Вып. 4. С. 113–123.
40. *Панкратов И. Ф.* Направления систематизации сельскохозяйственного законодательства // Совет. государство и право. № 9. 1975. С. 83–87.
41. *Раянов Ф. М.* Предмет и система сельскохозяйственного права : учеб. пособие. Уфа, 1980.
42. *Титова Н. И.* Советское сельскохозяйственное право: диалектика развития // Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 95–102.
43. *Быстров Г. Е.* Источники советского сельскохозяйственного права. М., 1985.
44. Агрэколагічнае права Еўрапейскага саюза і Італіі / М. Валетта, М. П. Раджоньери; отв. ред.: Тузов Д. О. М., 2006.
45. Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов [и др.]; отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М., 2011.
46. Аграрне право України : підручник / В. М. Ермоленко [та ін.]. К., 2010.
47. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / В. І. Семчик [та ін.]; за ред. В. І. Семчика. К., 1998.
48. *Козырь М. И.* Аграрное право России: проблемы становления и развития. М., 2003.
49. Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2009.

50. Клюкин Б. Д. Основные черты аграрного права зарубежных стран // Аграрное и земельное право. 2009. № 12. С. 8–32.

51. Елисеев В. С. Механизм государственно-правового регулирования аграрных отношений в государственном секторе экономике (на примере законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации) : автореф. дис. канд. юрид. наук НАН Беларуси, Ин-т государства и права. Минск, 2002.

52. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 21 апр. 2003 г., № 194-З : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобрен Советом Респ. 2 апр. 2003 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 28.04.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

53. Ветеринарно-санитарные правила применения, реализации, хранения и производства ветеринарных препаратов в Республике Беларусь: утв. постановлением М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 17 марта 2011, № 16 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

54. Зоотехнические правила о порядке определения продуктивности племенных животных, племенных стад, оценки фенотипических и генотипических признаков племенных животных: утв. постановлением М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 3 сент. 2013, № 44 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь, 28.09.2013. 8/27858.

55. Зоотехнические правила о порядке использования племенной продукции (материала): утв. постановлением М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 30 авг. 2013, № 42 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. Дата обращения: 15.10.2013. 8/27940.

56. Зоотехнические правила о порядке мечения племенного животного, племенного стада: утв. постановлением М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 30 авг. 2013, № 42 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. Дата обращения: 15.10.2013. 8/27940.

57. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

58. Зоотехнические правила о порядке создания и использования генофондных стад, банков спермы и эмбрионов: утв. постановлением М-тва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 30 авг. 2013, № 42 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. 15.10.2013. 8/27940.

59. Правила определения размера вреда, причиненного имуществу (за исключением транспортного средства) потерпевшего в результате дорожно-транспортного происшествия, для целей обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств : приказ Белорус. бюро по транспорт. страхованию, 20 июня 2014, № 18-од // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. 02.07.2014. 10/189.

60. О животном мире [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 июля 2007 г., № 257-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 22 янв. 2013 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

4

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЕТЕРИНАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

4.1. Понятие и общая характеристика законодательства о ветеринарной деятельности

В последние десятилетия в некоторых регионах планеты неоднократно возникали очаги опасных заразных заболеваний животных, которые повлекли не только значительные экономические потери, но и представляли угрозу для здоровья и жизни людей. Например, эпизоотия ящура в Западной Европе (2001–2006 гг.), в результате которой только в Англии в 2001 г. было уничтожено 8 млн животных, а ущерб исчислялся в 12 млн долл. США [1]. В отдельных странах панзоотия высокопатогенного гриппа птиц принесла значительные экономические потери, человеческие жертвы. Поэтому во всех государствах деятельность по обеспечению здоровья животных, контролю ветеринарно-санитарного качества продукции животного происхождения, защите людей от болезней, общих для человека и животных, стала рассматриваться в качестве составляющего элемента национальной безопасности.

В Республике Беларусь вопросам в области ветеринарной деятельности уделяется много внимания. Принимают меры по усилению ветеринарного благополучия страны, продвижению животных и продукции животного происхождения на внешние рынки, созданию надежной современной системы контроля биологических, химических и генно-модифицированных опасностей в продукции животного происхождения. Базовым законодательным актом, регламентирующим эти отношения, является Закон Республики Беларусь от 2 июля 2010 г.: «О ветеринарной деятельности» (далее – Закон «О ветеринарной деятельности») [2]. Согласно ст. 1 Закона «О ветеринарной деятельности» под ветеринарной деятельностью понимается деятельность по проведению ветеринарных мероприятий, производству, транспортировке, хранению, реализации и применению ветеринарных средств и иная деятельность, направленная на обеспечение ветеринарного благополучия. При этом ветеринарное благополучие определяется как состояние здоровья животных, при котором обеспечиваются технологическая продуктивность животных, получение продуктов животного происхожде-

ния, соответствующих ветеринарно-санитарному качеству, предотвращается распространение болезней, передаваемых от человека животным, а также состояние защищенности населения от болезней животных и болезней, передаваемых человеку через животных, продукты животного происхождения (далее – болезни, общие для человека и животных).

Проанализировав вышеприведенные определения «ветеринарная деятельность» и «ветеринарное благополучие», можно сделать вывод о том, что ветеринарная деятельность включает в себя следующие отношения:

- по проведению ветеринарных мероприятий;
- по производству, транспортировке, хранению, реализации и применению ветеринарных средств;
- по охране здоровья животных;
- по получению продуктов животного происхождения, соответствующих ветеринарно-санитарному качеству;
- по предотвращению распространения болезней, общих для человека и животных.

Анализ норм Закона «О ветеринарной деятельности» позволяет утверждать, что в предмет ветеринарной деятельности входят также отношения по обеспечению ветеринарно-санитарного качества кормов и кормовых добавок. Отнесение кормов и кормовых добавок в части ветеринарно-санитарного качества к объектам отношений в области ветеринарной деятельности, на наш взгляд, является обоснованным, поскольку здоровье животных напрямую зависит от качества питания.

Сравнивая круг общественных отношений, регулируемых Законом «О ветеринарной деятельности», с предметом правовой регламентации ранее действовавшего Закона Республики Беларусь от 2 декабря 1994 г. «О ветеринарном деле» (далее – Закон «О ветеринарном деле») [3], следует отметить, что произошло расширение сферы правового регулирования ветеринарной деятельности по сравнению с ветеринарным делом. Поэтому, по нашему мнению, и было дано понятие «ветеринарная деятельность», которое по своему содержанию шире ранее закрепленного понятия «ветеринарное дело», под которым понималась область деятельности юридических и физических лиц, направленная на охрану здоровья животных, защиту людей от болезней, общих для человека и животных, получение качественных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животного происхождения.

Необходимо обратить внимание на то, что впервые в Законе «О ветеринарной деятельности» установлено легальное определение «ветеринария», под которой понимается область научных знаний и практической деятель-

ности, направленных на обеспечение ветеринарного благополучия посредством осуществления ветеринарной деятельности, контроля и надзора за соблюдением требований ветеринарно-санитарных правил и иных актов законодательства в области ветеринарной деятельности.

Согласно ст. 3 Закона «О ветеринарной деятельности» ветеринарная деятельность осуществляется на основании следующих принципов:

предотвращения вреда жизни и здоровью человека, имуществу юридических и физических лиц, окружающей среде, а также жизни и здоровью животных;

приоритета профилактики болезней животных при проведении ветеринарных мероприятий;

научной обоснованности и экономической эффективности проведения ветеринарных мероприятий;

достоверности, доступности и открытости информации об изменении эпизоотической ситуации и принимаемых мерах по обеспечению ветеринарного благополучия;

доступности ветеринарных услуг;

недопущения жестокого обращения с животными при осуществлении ветеринарной деятельности.

Объектами отношений в области ветеринарной деятельности в соответствии со ст. 5 Закона «О ветеринарной деятельности» являются:

1) животные – млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, насекомые, моллюски, черви и другие организмы, питающиеся готовыми органическими веществами, способные к активному передвижению, жизнедеятельность которых обеспечивается пищеварительной, выделительной, дыхательной и нервной системами;

2) продукты животного происхождения – мясо и мясопродукты, молоко и молокопродукты, рыба и рыбопродукты, яйца и яйцопродукты, продукты пчеловодства, шкура, шерсть, волосы, пушнина, пух, перо, эндокринные железы и внутренности, кровь, кости, рога, копыта, в том числе продукция пользования объектами животного мира в части их ветеринарно-санитарного качества;

3) возбудители заразных болезней животных;

4) здания, сооружения, территории, водные объекты, являющиеся местами выращивания, заготовки, транспортировки, реализации и уоя животных, утилизации, захоронения и уничтожения трупов животных, производства, заготовки, хранения, переработки, транспортировки и реализации продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок, производства, хранения, транспортировки, реализации и применения ветеринар-

ных средств, профилактики, диагностики болезней животных и их лечения, а также являющиеся местами заготовки, закупки, переработки, хранения, транспортировки и реализации продукции пользования объектами животного мира (далее – объекты, на которых осуществляется ветеринарная деятельность);

5) корма и кормовые добавки в части их ветеринарно-санитарного качества;

6) ветеринарные средства – ветеринарные препараты, а также специальные приборы, оборудование, транспортные средства, инструменты и материалы, используемые в ветеринарной деятельности;

7) иные объекты, непосредственно связанные с осуществлением ветеринарной деятельности.

Субъектами отношений в области ветеринарной деятельности выступают Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, а также местные советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы и иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Президент Республики Беларусь и Совет Министров Республики Беларусь осуществляют общее руководство деятельностью по обеспечению ветеринарного благополучия на территории Республики Беларусь. Согласно ст. 7 Закона «О ветеринарной деятельности» Президент Республики Беларусь определяет единую государственную политику в исследуемой области. Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает реализацию единой государственной политики в данной сфере; определяет порядок установления и снятия карантина, перечень заразных болезней животных, при которых вводится карантин и производится изъятие больных животных и (или) продуктов животного происхождения, полученных от них; принимает решения о введении карантина на территории Республики Беларусь; устанавливает проведение ветеринарного мониторинга и использование его данных и осуществляет иные полномочия, закрепленные законами и актами Президента Республики Беларусь (ст. 8 Закона «О ветеринарной деятельности»).

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь в соответствии со ст. 9 Закона «О ветеринарной деятельности» является компетентным органом в области обеспечения ветеринарного благополучия, к сфере его деятельности относятся: проведение государственной политики в данной области; выдача специальных разрешений (лицензий) на осуществление ветеринарной деятельности; утверждение ветеринарно-санитарных правил; осуществление государственной регистрации вете-

ринарных препаратов и ведение Государственного реестра ветеринарных препаратов; осуществление иных полномочий, установленных актами законодательства.

Местные советы депутатов утверждают региональные программы в области ветеринарной деятельности и осуществляют иные полномочия по обеспечению ветеринарного благополучия, предусмотренные законодательством. Местные исполнительные и распорядительные органы в рассматриваемой области обеспечивают разработку и реализацию региональных программ; принимают решения об установлении и снятии карантина, проведении и прекращении проведения ограничительных мероприятий на территории соответствующих административно-территориальных единиц; совместно с государственной ветеринарной службой информируют через средства массовой информации и (или) иным доступным способом об изменении эпизоотической ситуации и принимаемых мерах по обеспечению ветеринарного благополучия; осуществляют иные полномочия в области ветеринарной деятельности, предусмотренные актами законодательства.

Субъектами в области ветеринарной деятельности являются также юридические лица, индивидуальные предприниматели, иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, при наличии открытого в установленном порядке представительства на территории Республики Беларусь, осуществляющие:

- 1) выращивание, заготовку, транспортировку, реализацию и убой животных;
- 2) утилизацию, захоронение и уничтожение трупов животных;
- 3) производство, заготовку, хранение, переработку, транспортировку и реализацию продуктов животного происхождения;
- 4) производство, заготовку, хранение, переработку, транспортировку и реализацию кормов и кормовых добавок;
- 5) производство, хранение, транспортировку, реализацию и применение ветеринарных средств;
- 6) профилактику, диагностику болезней животных и их лечение;
- 7) заготовку, закупку, переработку, хранение, транспортировку и реализацию продукции пользования объектами животного мира;
- 8) ввоз в Республику Беларусь, вывоз из Республики Беларусь и транзит по ее территории животных, продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок, ветеринарных средств.

Физические лица выступают субъектами отношений в области ветеринарной деятельности, если они осуществляют выращивание, транспорти-

ровку, реализацию и убой животных, производство, хранение, транспортировку и реализацию продуктов животного происхождения, заготовку, хранение и транспортировку кормов и кормовых добавок, применение ветеринарных средств, профилактику болезней животных, переработку, хранение, транспортировку и реализацию продукции пользования объектами животного мира, ввоз в Республику Беларусь, вывоз из Республики Беларусь и транзит по ее территории животных, продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок, ветеринарных средств.

Ветеринария играет значительную роль в сельскохозяйственном производстве и прежде всего в такой отрасли, как животноводство, поскольку только от здорового животного можно получить качественную продукцию и в полной мере использовать ее генетический потенциал. Получение качественной продукции животного происхождения возможно только при соблюдении и надлежащем выполнении требований, установленных в законодательстве. Сегодня отношения в области ветеринарной деятельности регулируются различными по юридической силе нормативными правовыми актами, образующими единую систему.

В юридической науке изучению законодательства в области ветеринарной деятельности не уделялось, на наш взгляд, должного внимания. Так, во времена СССР были изданы сборник «Ветеринарное законодательство. Положения, указания, инструкции, наставления и правила по ветеринарному делу» [4] и трехтомник «Ветеринарное право. Ветеринарный устав СССР, положения, инструкции, наставления, правила по ветеринарному делу» [5]. Указанные работы в основном представляли систематизированные сборники нормативных правовых актов, регламентирующих отношения по ветеринарному обслуживанию. Впервые научно-теоретическая разработка правовых аспектов ветеринарного обслуживания, в том числе ветеринарного законодательства, была осуществлена Синьковским М. П. в работе «Правовое регулирование ветеринарного дела в Украине» (2002 г.) [6]. В Республике Беларусь комплексных исследований законодательства, регулирующего ветеринарную деятельность, не проводилось. Отсутствие исследований в данной области отрицательно сказывается на правовом обеспечении ветеринарной деятельности. В связи с этим существует объективная необходимость проведения анализа законодательства в области ветеринарной деятельности с целью выявления недостатков и пробелов, существующих в данной области.

В системе правового регулирования ветеринарной деятельности центральное место занимает Закон Республики Беларусь от 2 июля 2010 г. «О ветеринарной деятельности». Данный Закон определяет правовые и ор-

ганизационные основы ветеринарной деятельности и направлен на обеспечение ветеринарного благополучия. Так, в названном Законе закреплены определения основных терминов, используемых в законодательстве о ветеринарной деятельности; принципы ветеринарной деятельности, субъекты и объекты отношений в области ветеринарной деятельности и т. д.

В Законе «О ветеринарной деятельности» определен круг государственных органов, осуществляющих регулирование и управление в области ветеринарной деятельности, и установлена их компетенция в данной области отношений. Указанный Закон закрепляет также структуру ветеринарной службы, которая состоит из государственной ветеринарной службы, ветеринарной службы юридических лиц, осуществляющих ветеринарную деятельность. В ст. 12 Закона содержится перечень организаций, входящих в структуру государственной ветеринарной службы, а также процедура назначения и освобождения от должности руководителей этих организаций. Кроме того, в Законе закреплены задачи государственной ветеринарной службы, права и обязанности специалистов государственной ветеринарной службы.

Согласно ст. 2 Закона «О ветеринарной деятельности» законодательство в области ветеринарной деятельности состоит из названного Закона, актов Президента Республики Беларусь, иных актов законодательства в области ветеринарной деятельности, в том числе международных договоров. Необходимо обратить внимание на то, что в указанном Законе для обозначения совокупности нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в рассматриваемой сфере, используется понятие «законодательство в области ветеринарной деятельности», в то время как в Законе Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» [7] закреплён термин «ветеринарное законодательство». На наш взгляд, закрепление в Законе о ветеринарной деятельности дефиниции «законодательство в области ветеринарной деятельности» обоснованно, поскольку речь идет о регулировании отношений не только в области ветеринарии, но и производства, реализации ветеринарных препаратов, средств и т. д.

В ст. 2 Закона «О ветеринарной деятельности» установлены правила о разграничении сферы действия законодательства в области ветеринарной деятельности с иным законодательством. Прежде всего данные правила определены для отношений в области качества продуктов животного происхождения, а также кормов и кормовых добавок. Так, отношения в области качества и безопасности продуктов животного происхождения регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, о техническом нормировании и стандартизации, об оценке соот-

ветствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации, за исключением отношений в области ветеринарно-санитарного качества продуктов животного происхождения, которые регулируются законодательством в области ветеринарной деятельности. Аналогичным образом решен вопрос и для отношений в области качества кормов и кормовых добавок, поскольку эти отношения регулируются законодательством о техническом нормировании и стандартизации, об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации, за исключением отношений в области ветеринарно-санитарного качества кормов и кормовых добавок, которые регулируются законодательством в области ветеринарной деятельности. Анализ приведенных положений дает основание полагать, что требования к ветеринарно-санитарному качеству как продуктов животного происхождения, так и кормов и кормовых добавок могут быть установлены только ветеринарно-санитарными правилами. Иные требования, кроме ветеринарно-санитарных, к качеству рассматриваемой продукции могут быть предусмотрены законодательством о санитарно-эпидемическом благополучии населения, о качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых добавок и т. д.

Законодательством в области ветеринарной деятельности регулируются отношения по ввозу в Республику Беларусь и вывозу из республики животных, продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок, ветеринарных средств в случае, когда данные отношения не урегулированы таможенным законодательством и законодательством о внешнеэкономической деятельности. Подобным образом установлены правила для отношений в области защиты диких животных от болезней животных и защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Так, отношения в области защиты диких животных от болезней животных будут регулироваться законодательством в области ветеринарной деятельности, только если они не урегулированы законодательством об охране и использовании животного мира. Отношения в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций, обусловленных возникновением очагов заразных болезней животных, не урегулированные законодательством в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, регламентируются законодательством в области ветеринарной деятельности.

Как указывалось выше, законодательство о ветеринарной деятельности представляет собой систему нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области ветеринарной деятельности. Данные нормативные правовые акты в совокупности представляют обширный массив законода-

тельства, что оправдано, так как ими регулируется большой круг общественных отношений. В целях систематизации законодательства о ветеринарной деятельности предлагаем провести классификацию нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в данной области, по сфере опосредуемых ими отношений.

К первой группе следует отнести акты законодательства, устанавливающие правовое регулирование деятельности организаций ветеринарной службы. К данной группе, например, относятся Указ Президента Республики Беларусь от 3 июня 2013 г. № 253 «О некоторых вопросах государственной ветеринарной службы Республики Беларусь» [8] и Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2010 г. № 236 «О создании Департамента ветеринарного и продовольственного надзора и внесении дополнения и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» [9]. Между тем следует отметить, что сегодня отсутствует примерное положение об управлении ветеринарии комитета по сельскому хозяйству и продовольствию областного исполнительного комитета, областной и межрайонной ветеринарной лаборатории, областной, районной, районной в городе ветеринарной станции, что отрицательно сказывается на деятельности организаций государственной ветеринарной службы. Неурегулированными остаются также вопросы деятельности ветеринарной службы юридического лица, осуществляющего ветеринарную деятельность, так как не принято примерное положение о данной службе.

К рассматриваемой группе относятся также нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные вопросы деятельности ветеринарных служб по обеспечению ветеринарного благополучия: например, Положение о порядке проведения ветеринарного мониторинга и использования его данных, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 сентября 2013 г. № 831 [10].

Во вторую группу входят нормативные правовые акты, закрепляющие ветеринарно-санитарные правила по борьбе (ликвидации) и профилактике болезней животных и болезней, передаваемых человеку от животных. В качестве примера можно привести: Ветеринарно-санитарные правила по предупреждению и ликвидации энзоотического энцефаломиелита свиней (болезней Тешена) [11], Ветеринарно-санитарные правила по профилактике и ликвидации хламидиоза крупного рогатого скота [12]. Исследуемая группа является одной из самых больших, поскольку ветеринарно-санитарные правила по профилактике и борьбе (ликвидации) установлены как в отношении практически всех видов болезней животных и болезней, общих для человека и животных, так и в отношении всех видов животных.

Третью группу составляют нормативные правовые акты, устанавливающие ветеринарно-санитарные требования к качеству продуктов животного происхождения, например Ветеринарные правила проведения ветеринарно-санитарной экспертизы яиц птицы, используемых для пищевых целей, утвержденные постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 3 марта 2008 г. № 15 [13].

В четвертую группу целесообразно, на наш взгляд, включить акты законодательства, регламентирующие деятельность по выращиванию животных, производству, переработке, хранению, транспортировке и утилизации продуктов животного происхождения. В качестве примера можно привести Ветеринарно-санитарные правила для молочно-товарных ферм организаций, осуществляющих деятельность по производству молока [14], Ветеринарно-санитарные правила выращивания сельскохозяйственных птиц в птицеводческих организациях [15].

В пятую группу входят нормативные правовые акты, регулирующие деятельность по диагностике болезней животных и их лечению, например: Ветеринарно-санитарные правила отбора проб для лабораторных исследований на сальмонеллез птиц [16], перечень наркотических средств и психотропных веществ, используемых в ветеринарии [17].

Шестую группу составляют нормативные правовые акты, касающиеся вопросов производства, хранения, транспортировки, реализации и применения ветеринарных средств. В качестве примера можно привести Инструкцию о порядке регистрации ветеринарных препаратов в Республике Беларусь [18].

К седьмой группе относятся акты законодательства, устанавливающие требования к ветеринарно-санитарному качеству кормов и кормовых добавок. Например, к данной группе относятся Ветеринарно-санитарные правила обеспечения безопасности кормов, кормовых добавок и сырья для производства комбикормов, которые утверждены постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 10 февраля 2011 г. № 10 [19].

Исходя из сферы опосредуемых отношений, нормативные правовые акты, регулирующие ветеринарную деятельность, целесообразно разделить на следующие 7 групп:

- нормативные правовые акты, устанавливающие правовое регулирование деятельности организаций ветеринарной службы;
- нормативные правовые акты, закрепляющие ветеринарно-санитарные правила по борьбе (ликвидации) и профилактике болезней животных и болезней, передаваемых человеку от животных;

- нормативные правовые акты, устанавливающие ветеринарно-санитарные требования к качеству продуктов животного происхождения;
- нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность по выращиванию животных, производству, переработке, хранению, транспортировке, утилизации продуктов животного происхождения;
- нормативные правовые акты, регулирующие деятельность по диагностике болезней животных и их лечению;
- нормативные правовые акты, касающиеся вопросов производства, хранения, транспортировки, реализации и применения ветеринарных средств;
- нормативные правовые акты, устанавливающие требования к ветеринарно-санитарному качеству кормов и кормовых добавок.

4.2. Правовой статус ветеринарной службы

Одним из составляющих элементов национальной безопасности является деятельность по охране территории Республики Беларусь от заноса возбудителей заразных болезней животных с территории других государств, обеспечению здоровья животных, контролю ветеринарно-санитарного качества продукции животного происхождения, т. е. деятельность по обеспечению ветеринарного благополучия в стране. Обеспечение ветеринарного благополучия является основной целью деятельности ветеринарной службы. Согласно ст. 11 Закона «О ветеринарной деятельности» ветеринарная служба состоит из:

- 1) государственной ветеринарной службы;
- 2) ветеринарной службы юридических лиц, осуществляющих ветеринарную деятельность.

Государственная ветеринарная служба Республики Беларусь осуществляет деятельность, направленную на обеспечение ветеринарного благополучия, предупреждение, обнаружение, пресечение нарушений законодательства в области ветеринарной деятельности, предотвращение ввоза и распространения возбудителей заразных болезней животных и болезней, передаваемых человеку через животных, продукты животного происхождения (далее – болезни, общие для человека и животных), а также продуктов животного происхождения, не соответствующих ветеринарно-санитарным правилам. Государственная ветеринарная служба осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о государственной ветеринарной службе Республики Беларусь, которое утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2013 г. № 253 [8] (далее – Положение о государственной ветеринарной службе).

Согласно Положению о государственной ветеринарной службе задачами государственной ветеринарной службы являются:

- предупреждение возникновения и ликвидация очагов заразных болезней животных и болезней, общих для человека и животных;
- организация и проведение ветеринарных мероприятий;
- осуществление контроля (надзора) в области ветеринарии;
- охрана территории Республики Беларусь от заноса возбудителей заразных болезней животных с территории других государств;
- осуществление технического нормирования и стандартизации в области ветеринарной деятельности.

Следует отметить, что перечень задач государственной ветеринарной службы является открытым.

В структуру государственной ветеринарной службы входят:

- 1) Департамент ветеринарного и продовольственного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (далее – Департамент);
- 2) Государственное учреждение «Белорусское управление государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте»;
- 3) Государственное учреждение «Белорусский государственный ветеринарный центр»;
- 4) Государственное учреждение «Ветеринарный надзор»;
- 5) управления (отделы) ветеринарии комитетов по сельскому хозяйству и продовольствию областных исполнительных комитетов;
- 6) Государственное учреждение «Минская городская ветеринарная станция»;
- 7) Областные и межрайонные ветеринарные лаборатории;
- 8) Областные, районные, городские (городов областного и районного подчинения), районные в городах ветеринарные станции, в том числе имеющие лаборатории ветеринарно-санитарной экспертизы;
- 9) Ветеринарные службы Министерства обороны, органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел, Государственного пограничного комитета.

Компетентным органом в области ветеринарии является Департамент, который организует и руководит деятельностью государственной ветеринарной службы Республики Беларусь, в том числе государственных ветеринарных врачей, государственных ветеринарных инспекторов, а также осуществляет методическое руководство деятельностью ветеринарных служб Министерства обороны, органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел, Государственного пограничного комитета.

Департамент – структурное подразделение центрального аппарата Министерства сельского хозяйства и продовольствия. Положение о Департаменте утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2010 г. № 236 [9].

Возглавляет Департамент директор, являющийся заместителем министра сельского хозяйства и продовольствия, главным государственным ветеринарным врачом Республики Беларусь – главным государственным ветеринарным инспектором Республики Беларусь. Директор Департамента имеет заместителей, которые являются заместителями главного государственного ветеринарного врача Республики Беларусь – заместителями главного государственного ветеринарного инспектора Республики Беларусь. Заместители директора Департамента назначаются на должность и освобождаются от должности министром сельского хозяйства и продовольствия по согласованию с Советом Министров Республики Беларусь.

Руководители, заместители и специалисты структурных подразделений Департамента, осуществляющие ветеринарную деятельность, являются государственными ветеринарными врачами – государственными ветеринарными инспекторами.

Государственное учреждение «Белорусское управление государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте» руководит деятельностью государственной ветеринарной службы на государственной границе и транспорте. Руководитель государственного учреждения «Белорусское управление государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте» является главным государственным ветеринарным врачом на государственной границе и транспорте – главным государственным ветеринарным инспектором на государственной границе и транспорте. Руководитель данной организации назначается на должность и освобождается от должности директором Департамента по согласованию с министром сельского хозяйства и продовольствия. Заместители руководителя государственного учреждения «Белорусское управление государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте» являются заместителями главного государственного ветеринарного врача на государственной границе и транспорте – заместителями главного государственного ветеринарного инспектора на государственной границе и транспорте.

В соответствии с Положением о государственной ветеринарной службе государственными ветеринарными врачами – государственными ветеринарными инспекторами являются:

1) руководители, заместители и специалисты структурных подразделений государственного учреждения «Белорусское управление государствен-

ного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте», осуществляющие ветеринарную деятельность;

2) руководитель, заместители руководителя государственного учреждения «Ветеринарный надзор», руководители, их заместители и специалисты его структурных подразделений, осуществляющие ветеринарную деятельность.

Государственными ветеринарными врачами признаются руководитель, заместители руководителя государственного учреждения «Белорусский государственный ветеринарный центр», специалисты его структурных подразделений, осуществляющие ветеринарную деятельность.

Необходимо отметить, что сегодня нет нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственного учреждения «Белорусский государственный ветеринарный центр», государственного учреждения «Ветеринарный надзор». В связи с этим не понятны цели, задачи, компетенция названных органов. Известно только, что согласно Положению о государственной ветеринарной службе руководители государственного учреждения «Белорусский государственный ветеринарный центр», государственного учреждения «Ветеринарный надзор» назначаются на должность и освобождаются от должности директором Департамента по согласованию с министром сельского хозяйства и продовольствия. Указанная норма позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемые организации осуществляют общее руководство в отдельных сферах по обеспечению ветеринарного благополучия.

Руководство и организация деятельности ветеринарной службы в областях возлагаются на управления (отделы) ветеринарии комитетов по сельскому хозяйству и продовольствию областных исполнительных комитетов, которые по вопросам ветеринарии подчиняются Департаменту. Начальники управлений (отделов) ветеринарии комитетов по сельскому хозяйству и продовольствию областных исполнительных комитетов назначаются на должность и освобождаются от должности в установленном порядке по согласованию с Департаментом.

Начальники управлений (отделов) ветеринарии комитетов по сельскому хозяйству и продовольствию областных исполнительных комитетов являются главными государственными ветеринарными врачами областей – главными государственными ветеринарными инспекторами областей. Их заместители – соответственно заместителями главных государственных ветеринарных врачей областей – заместителями главных государственных ветеринарных инспекторов областей.

Кроме того, к государственным ветеринарным врачам – государственным ветеринарным инспекторам на областном уровне относятся:

1) специалисты управлений (отделов) ветеринарии комитетов по сельскому хозяйству и продовольствию областных исполнительных комитетов, осуществляющие ветеринарную деятельность;

2) руководители и заместители руководителей областных ветеринарных станций.

Государственными ветеринарными врачами являются руководители и заместители руководителей, специалисты областных и межрайонных ветеринарных лабораторий.

В районах и городах (кроме г. Минска) ветеринарной службой руководят соответствующие районные и городские ветеринарные станции, которые по вопросам ветеринарии подчиняются соответствующим управлениям (отделам) ветеринарии комитетов по сельскому хозяйству и продовольствию областных исполнительных комитетов, Департаменту. Руководители районных и городских ветеринарных станций назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами по согласованию с Департаментом.

Руководители районных, городских ветеринарных станций являются главными государственными ветеринарными врачами районов, городов – главными государственными ветеринарными инспекторами районов, городов. Заместители руководителей районных, городских ветеринарных станций являются заместителями главных государственных ветеринарных врачей районов, городов – заместителями главных государственных ветеринарных инспекторов районов, городов. Руководители и заместители руководителей районных в городах (в том числе в г. Минске) ветеринарных станций являются соответственно главными государственными ветеринарными врачами районов в городах (в том числе в г. Минске) – государственными ветеринарными инспекторами и заместителями главных государственных ветеринарных врачей районов в городах (в том числе в г. Минске) – государственными ветеринарными инспекторами.

Государственное учреждение «Минская городская ветеринарная станция» руководит деятельностью ветеринарной службы в г. Минске и по вопросам ветеринарии подчиняется Департаменту. Руководитель данного учреждения назначается на должность и освобождается от должности Минским городским исполнительным комитетом по согласованию с Департаментом.

Начальник государственного учреждения «Минская городская ветеринарная станция» является главным государственным ветеринарным

врачом г. Минска – главным государственным ветеринарным инспектором г. Минска, его заместители – заместителями главного государственного ветеринарного врача г. Минска – заместителями главного государственного ветеринарного инспектора г. Минска.

Заведующие лабораториями ветеринарно-санитарной экспертизы районов, городов являются государственными ветеринарными врачами – государственными ветеринарными инспекторами.

Необходимо обратить внимание на то, что Положением о государственной ветеринарной службе закреплено требование о том, что руководители, их заместители и специалисты государственной ветеринарной службы Республики Беларусь, осуществляющие ветеринарную деятельность, должны иметь ветеринарное образование.

В целях обеспечения ветеринарного благополучия контроль (надзор) в области ветеринарии вправе осуществлять главные государственные ветеринарные инспекторы, их заместители и государственные ветеринарные инспекторы. Согласно п. 16 Положения о государственной ветеринарной службе указанные лица проводят контроль (надзор):

- 1) за проведением ветеринарных мероприятий;
- 2) за соблюдением ветеринарно-санитарных правил;
- 3) за охраной территории Республики Беларусь от заноса возбудителей заразных болезней животных с территорий других государств;
- 4) за объектами контроля и товарами, включенными в Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденный решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 [20] «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе», в том числе при ввозе, вывозе и транзите их через территорию Республики Беларусь;
- 5) за здоровьем животных в целях обеспечения технологической продуктивности животных, получения продуктов животного происхождения, безопасных в ветеринарно-санитарном отношении;
- 6) за деятельностью специалистов ветеринарных служб в части выполнения ими обязанностей, возложенных в соответствии с законодательством;
- 7) за объектами отношений в области ветеринарной деятельности, в том числе за безопасностью в ветеринарно-санитарном отношении продовольственного сырья и пищевых продуктов (включая продукты животного происхождения, а также в случаях, установленных законодательными актами, продукты растительного происхождения при их реализации на рынках), кормов и кормовых добавок, за качеством ветеринарных препаратов.

При осуществлении своих полномочий по контролю (надзору) в области ветеринарного благополучия главные государственные ветеринарные инспекторы, их заместители и государственные ветеринарные инспекторы исполняют обязанности и пользуются правами, предоставленными контролирующим (надзорным) органам в соответствии с законодательством о контрольной (надзорной) деятельности. Так, например, они вправе требовать и получать от юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, документы, содержащие информацию, необходимую для оценки безопасности в ветеринарно-санитарном отношении продовольственного сырья и пищевых продуктов; запрещать до проведения необходимых ветеринарных мероприятий эксплуатацию объектов, связанных с содержанием животных, признавать непригодными в пищу и направлять на переработку, утилизацию или уничтожение продукты животного происхождения и т. д.

Государственные ветеринарные инспекторы при осуществлении контроля (надзора) в области ветеринарии независимы в своей деятельности от государственных органов и иных организаций, не включенных в государственную ветеринарную службу Республики Беларусь, и находятся под защитой государства.

Действия государственных ветеринарных инспекторов или подчиненных им должностных лиц могут быть обжалованы вышестоящему главному государственному ветеринарному инспектору или его заместителю в порядке подчиненности или в судебном порядке. Подача жалобы не приостанавливает обжалуемого действия.

Главный государственный ветеринарный инспектор Республики Беларусь вправе вносить обязательное для исполнения представление об отстранении от работы главных государственных ветеринарных инспекторов областей, городов и районов в случае нарушения или ненадлежащего исполнения ими лично или подчиненными им должностными лицами законодательства в области ветеринарной деятельности, которое должно быть исполнено в течение пяти рабочих дней со дня его получения.

Следует отметить, что государственные ветеринарные инспекторы подлежат обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счет средств республиканского и соответствующих местных бюджетов в порядке, определенном законодательством Республики Беларусь. Указанная норма – важная мера социальной защиты государственных ветеринарных инспекторов, поскольку их здоровье и жизнь подвергаются значительному риску в связи с осуществлением ими деятельности по предотвращению, обнаружению и ликвидации болезней, общих для человека и животных.

Как отмечалось выше, помимо государственной ветеринарной службы в Республике Беларусь существует также ветеринарная служба юридических лиц, осуществляющих ветеринарную деятельность (далее – ветеринарная служба юридических лиц). Согласно ст. 15 Закона «О ветеринарной деятельности» руководитель юридического лица, осуществляющего ветеринарную деятельность, исходя из численности животных, специфики хозяйственной деятельности и (или) объема проводимых ветеринарных мероприятий, создает ветеринарную службу как структурное подразделение либо вводит в штат должность специалиста ветеринарной службы.

Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия от 27 декабря 2013 г. № 567 [21] установлены рекомендуемые нормативы численности данной ветеринарной службы. Так, в состав ветеринарной службы юридических лиц входят главный ветеринарный врач, ветеринарный врач (ветеринарный фельдшер) и заведующий ветеринарной аптекой. При этом количество штатных единиц ветеринарных врачей (ветеринарных фельдшеров) зависит от количества животных, находящихся в юридическом лице. В частности, в животноводстве предусмотрена штатная единица ветеринарного врача (ветеринарного фельдшера) на каждые 700 условных голов, в птицеводстве – на каждые 5 тыс. условных голов.

Кроме этого, Единым квалификационным справочником должностей служащих, который утвержден постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 18 июля 2012 г. № 80 [22], установлены следующие квалификационные требования:

1) для главного ветеринарного врача – высшее образование по специальности «Ветеринарная медицина» и стаж работы в должностях специалистов высшего уровня квалификации в области оказания ветеринарных услуг не менее 5 лет;

2) для ветеринарного врача – высшее образование по специальности «Ветеринарная медицина» без предъявления требований к стажу;

3) для ветеринарного фельдшера – среднее специальное образование по специальности «Ветеринарная медицина» без предъявления требований к стажу работы;

4) для заведующего ветеринарной аптекой – высшее образование по специальности «Ветеринарная медицина», «Ветеринарная фармация» и стаж работы в должности провизора ветеринарной медицины не менее 3 лет.

Из приведенных квалификационных требований следует, что специалисты ветеринарной службы юридического лица обязаны иметь высшее или среднее специальное ветеринарное образование, подтвержденное соответствующим документом об образовании установленного образца.

Ветеринарная служба юридического лица осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о ней, которое утверждается руководителем этого юридического лица. Во избежание привлечения специалистов ветеринарной службы юридического лица к выполнению не свойственных им трудовых функций, а также в целях повышения эффективности деятельности данной службы считаем целесообразным принять примерное положение о ветеринарной службе юридического лица, осуществляющего ветеринарную деятельность.

4.3. Права и обязанности юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей в области ветеринарной деятельности

Обеспечение ветеринарного благополучия – одна из приоритетных задач, стоящих перед государством. Однако ее выполнение невозможно без соблюдения юридическими и физическими лицами прав и обязанностей в области ветеринарной деятельности. Правам и обязанностям юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, посвящена глава 5 Закона «О ветеринарной деятельности». Следует отметить, что в данной главе закреплены основные права и обязанности указанных субъектов в области ветеринарной деятельности. Законодательством в области ветеринарной деятельности предусмотрены также иные права и обязанности юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, в рассматриваемой сфере.

Согласно ст. 26 Закона «О ветеринарной деятельности» юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, имеют право на получение от государственной ветеринарной службы, местных исполнительных и распорядительных органов информации об изменении эпизоотической ситуации и о принимаемых мерах по обеспечению ветеринарного благополучия. Данная норма устанавливает обязанность государственной ветеринарной службы, местных исполнительных и распорядительных органов предоставлять юридическим и физическим лицам возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими их права и законные интересы. Кроме того, в законодательстве для отдельных случаев закреплены сроки, в течение которых информация об эпизоотической ситуации должна быть доведена до заинтересованных лиц. Так, согласно Положению о порядке установления и снятия карантина [23] в случае установ-

ления карантина органы управления, принявшие такое решение, обязаны не позднее трех часов с момента принятия решения принять меры по информированию об этом юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, находящихся на территории, на которой установлен карантин.

Важным является право юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, на оказание им ветеринарных услуг, т. е. услуг по профилактике, диагностике болезней животных и их лечению. Ветеринарные услуги оказываются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, имеющими специальное разрешение (лицензию) на осуществление ветеринарной деятельности, если иное не установлено законодательными актами, а также государственной ветеринарной службой. За счет средств республиканского и местных бюджетов оказываются ветеринарные услуги по лечению больных животных в случае угрозы их жизни государственной ветеринарной службой. В остальных случаях ветеринарные услуги оказываются на платной основе в соответствии с гражданским законодательством. Оказание платных ветеринарных услуг государственной ветеринарной службой осуществляется в соответствии с Положением о порядке оказания платных ветеринарных услуг государственной ветеринарной службой, которое утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 июня 2012 г. № 594 [24].

Законом «О ветеринарной деятельности» предоставлено право юридическим и физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, на обжалование действий (бездействия) государственной ветеринарной службы. Согласно Положению о государственной ветеринарной службе действия государственных ветеринарных инспекторов или подчиненных им должностных лиц могут быть обжалованы вышестоящему главному государственному ветеринарному инспектору или его заместителю в порядке подчиненности или в судебном порядке. При этом подача жалобы не приостанавливает обжалуемого действия.

Юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, имеют также право на возмещение ущерба, нанесенного изъятием больных животных и (или) продуктов животного происхождения, полученных от них. Порядок возмещения данного ущерба регламентируется Положением о порядке изъятия больных животных и (или) продуктов животного происхождения, полученных от них, и возмещения ущерба юридическим и физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, при ликвидации очагов заразных болезней животных [23]. Возмещение ущерба, причиненного юридическим и физическим лицам,

в том числе индивидуальным предпринимателям, изъятием у них больных животных и (или) продуктов животного происхождения, полученных от них, при ликвидации очагов заразных болезней животных производится на основании решения райисполкома (горисполкома), принятого по представлению начальника финансового отдела райисполкома (горисполкома) и главного государственного ветеринарного инспектора района (города), в размере, установленном Министерством экономики по согласованию с Министерством сельского хозяйства и продовольствия. Однако ущерб за изъятие больных животных и (или) продуктов животного происхождения, полученных от них, не возмещается, если заболевание заразными болезнями и вынужденный убой животных произошли в результате нарушений владельцами животных (юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями) требований, установленных Законом «О ветеринарной деятельности», ветеринарно-санитарных правил, решений местных исполнительных и распорядительных органов по недопущению возникновения заразных болезней животных.

Обязанности юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, в области ветеринарной деятельности закреплены в ст. 27 Закона «О ветеринарной деятельности». К ним относятся следующие:

1) соблюдать требования ветеринарно-санитарных правил и иных актов законодательства в области ветеринарной деятельности;

2) проводить ветеринарные мероприятия в соответствии с требованиями настоящего Закона, ветеринарно-санитарных правил и иных актов законодательства в области ветеринарной деятельности;

3) содержать (эксплуатировать) объекты, на которых осуществляется ветеринарная деятельность, а также применять ветеринарные средства в соответствии с требованиями ветеринарно-санитарных правил, инструкциями по их применению;

4) обеспечить в установленном законодательством порядке получение ветеринарных документов на животных, продукты животного происхождения, корма и кормовые добавки;

5) предоставлять специалистам государственной ветеринарной службы по их требованию документы, содержащие информацию, необходимую для выявления причин возникновения болезней животных, оценки ветеринарно-санитарного качества продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок;

6) предоставлять специалистам государственной ветеринарной службы по их требованию животных и создавать в соответствии с требованиями

ми ветеринарно-санитарных правил необходимые условия для проведения ветеринарных мероприятий;

7) представлять продукты животного происхождения до их реализации, а также продукты растительного происхождения до их реализации на рынках для проведения ветеринарно-санитарной экспертизы;

8) извещать незамедлительно государственную ветеринарную службу обо всех случаях массового заболевания, внезапного падежа животных или подозрения их в заболевании, принять меры по изоляции трупов животных и изолированному содержанию заболевших животных;

9) содержать в изоляции животных, ввезенных из других государств, в порядке и сроки, установленные ветеринарно-санитарными правилами;

10) применять ветеринарные препараты, зарегистрированные в Республике Беларусь, а также ветеринарные препараты, изготовленные в ветеринарных аптеках из ветеринарных препаратов, зарегистрированных в Республике Беларусь, предназначенные для лабораторных и производственных испытаний в целях их последующей государственной регистрации;

11) не проводить убой животных, а также не использовать или не вывозить за пределы своей территории продукты животного происхождения при подозрении возникновения очагов заразных болезней животных;

12) не допускать реализации продуктов животного происхождения, не соответствующих ветеринарно-санитарному качеству, и скармливания их животным;

13) не допускать производства, реализации и использования не соответствующих ветеринарно-санитарному качеству кормов и кормовых добавок;

14) не допускать перегруппировки, перемещения и реализации больных и подозреваемых в заболевании животных;

15) использовать продукцию охоты в соответствии с требованиями ветеринарно-санитарных правил.

Следует отметить, что в ст. 27 Закона «О ветеринарной деятельности» сосредоточены далеко не все обязанности, предусмотренные данным Законом. Так, в ст. 39 установлена обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих экспорт продуктов животного происхождения, иметь экспортный ветеринарный номер. Порядок присвоения экспортного ветеринарного номера, в том числе выдачи сертификата о присвоении экспортного ветеринарного номера, регулируется Положением о порядке и условиях присвоения экспортных ветеринарных номеров, которое утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2009 г. № 1755 [25].

Законом «О ветеринарной деятельности» установлена обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей получения лицензии на осуществление отдельных видов ветеринарной деятельности. В соответствии с Положением о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» [26], лицензии необходимо получить для осуществления следующих видов работ и услуг:

диагностики, профилактики заболеваний и лечения сельскохозяйственных животных, животных-компаньонов, животных, используемых в культурных мероприятиях, зоопарках, цирках, зверинцах, служебных и лабораторных животных;

производства ветеринарных препаратов;

оптовой и розничной реализации ветеринарных препаратов.

Следует обратить внимание, что не требуется получения лицензии для осуществления диагностики, профилактики заболеваний и лечения сельскохозяйственных животных при производстве продукции животноводства в рамках производственного цикла и оказания данных услуг населению.

Помимо перечисленных обязанностей юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по получению, переработке (обработке) непереработанного продовольственного (пищевое) сырья животного происхождения, обязаны осуществить государственную регистрацию принадлежащих им производственных объектов. Государственной регистрации подлежат производственные объекты, на которых осуществляется:

убой продуктивных животных и птицы, переработка (обработка) продуктов убоя таких животных и птицы для производства (изготовления) пищевой продукции;

приемка сырого молока, сырых сливок и сырого обезжиренного молока и (или) их переработка (обработка) для производства (изготовления) молочной продукции;

производство (изготовление) и переработка (обработка) яиц сельскохозяйственной птицы и продуктов их переработки;

производство (изготовление) и переработка (обработка) продукции аквакультуры и улова водных биологических ресурсов (нерыбные объекты промысла), за исключением продукции растительного происхождения.

Порядок государственной регистрации производственных объектов, на которых осуществляется деятельность по получению, переработке (обработке) непереработанного продовольственного (пищевое) сырья животного происхождения, регламентируется соответствующим Положением, которое утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 мая 2014 г. № 483 [27].

В законодательстве предусмотрены и иные обязанности юридических и физических лиц в области ветеринарной деятельности.

Нарушение юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, обязанностей в области ветеринарной деятельности влечет ответственность в соответствии с законодательными актами.

За нарушения требований в области ветеринарной деятельности указанные лица могут привлекаться к административной ответственности. В соответствии с Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях [28] (далее – КоАП) административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности.

Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения, т. е. противоправного виновного деяния (действия или бездействия), за которое установлена административная ответственность.

Составы правонарушений в области ветеринарной деятельности перечислены в главе 15 КоАП «Административные правонарушения против экологической безопасности, охраны окружающей среды и порядка природопользования». К ним относятся:

- 1) нарушение ветеринарных правил (ст. 15.38);
- 2) нарушение правил производства, реализации или использования кормов, кормовых добавок и ветеринарных препаратов (ст. 15.41);
- 3) нарушение требований по перевозке, хранению и использованию ветеринарных средств (ст. 15.42);
- 4) несоблюдение зоогигиенических и ветеринарно-санитарных требований при размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию или эксплуатации объектов (ст. 15.43);
- 5) уклонение от проведения мероприятий по предупреждению болезней животных (ст. 15.46).

Согласно ст. 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях протоколы по указанным административным правонарушениям имеют право составлять органы государственного ветеринарного надзора. Постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 28 августа 2007 г. № 60 [29] установлено, что полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению, предусмотренных ст. 15.38,

15.41–15.43, 15.46 КоАП, наделены государственные ветеринарные инспекторы. Государственные ветеринарные инспекторы налагают административные взыскания за совершение приведенных административных правонарушений. Формы протокола об административном правонарушении и постановления по делу об административном правонарушении утверждены названным постановлением.

Уголовная ответственность наступает за совершенное виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), характеризующееся признаками, предусмотренными Уголовным кодексом Республики Беларусь [30] (далее – УК), и запрещенное им под угрозой наказания.

Уголовный кодекс предусматривает ответственность за нарушение ветеринарных правил (ст. 284 УК).

Объективная сторона данного преступления может быть выражена в действии (использование некачественных кормов, повлекшее заразное заболевание) либо в бездействии (непроведение профилактических прививок).

Для привлечения к уголовной ответственности за нарушение ветеринарных правил должны наступить общественно опасные последствия: распространение заразной болезни либо причинение ущерба в крупном размере. Крупным размером ущерба в данном случае признается размер ущерба на сумму, в двести пятьдесят и более раз превышающую размер базовой величины, установленный на день совершения преступления.

В том случае, если нарушение ветеринарных или зоотехнических правил не вызвало последствий, указанных в ст. 284 УК, будет применяться административная ответственность.

Рассматриваемое преступление является неосторожным. Субъектом данного преступления могут быть как частные, так и должностные лица, которые обязаны соблюдать ветеринарные или зоотехнические правила (граждане, содержащие животных; индивидуальные предприниматели, выращивающие животных; должностные лица сельскохозяйственных организаций).

4.4. Правовое обеспечение проведения ветеринарно-санитарной экспертизы

Одним из направлений по обеспечению ветеринарного благополучия на территории Республики Беларусь является деятельность по защите населения от болезней, общих для человека и животных, и от пищевых отравлений, возникающих при употреблении опасных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов питания.

В целях проверки ветеринарно-санитарного качества пищевой продукции осуществляется ветеринарно-санитарная экспертиза, под которой согласно ст. 1 Закона «О ветеринарной деятельности» понимается специальное исследование или комплекс специальных исследований продуктов животного происхождения, а также продуктов растительного происхождения на соответствие требованиям ветеринарно-санитарных правил в целях проверки ветеринарно-санитарного качества таких продуктов.

Ветеринарно-санитарной экспертизе подлежат все продукты животного происхождения, т. е. мясо и мясопродукты, молоко и молокопродукты, рыба и рыбопродукты, яйца и яйцепродукты, продукты пчеловодства, шкура, пушнина, эндокринные железы и внутренности, кровь, кости и т. д. В соответствии со ст. 19 Закона «О ветеринарной деятельности» реализация продуктов животного происхождения без проведения ветеринарно-санитарной экспертизы запрещается.

Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» ТР ТС 021/2011 [31] установлено, что перед выпуском в обращение на таможенную территорию Евразийского экономического союза ветеринарно-санитарной экспертизе подлежит переработанная пищевая продукция животного происхождения (живые животные, туши животных).

Ветеринарно-санитарная экспертиза переработанной пищевой продукции животного происхождения проводится для:

установления соответствия пищевой продукции и связанных с требованиями безопасности к ней процессов производства (изготовления), хранения, перевозки, реализации и утилизации требованиям настоящего технического регламента и технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции;

установления благополучия в ветеринарном отношении хозяйств (производственных объектов) происхождения животных.

При этом согласно названному техническому регламенту переработанная пищевая продукция животного происхождения не подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе. Обусловлено это тем, что данная продукция проходит ветеринарный контроль в процессе ее производства.

Обязательной ветеринарно-санитарной экспертизе подлежит также продукция растительного происхождения, которая реализуется на рынках и в других местах, где разрешена торговля данными продуктами.

Ветеринарная санитарная экспертиза продуктов животного и растительного происхождения проводится специалистами ветеринарной службы, прошедшими в установленном порядке аттестацию на право ее проведения. Порядок проведения аттестации специалистов ветеринарной службы

на право проведения ветеринарно-санитарной экспертизы утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 июня 2012 г. № 594 [24].

Данная аттестация осуществляется Департаментом ветеринарного и продовольственного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (далее – Департамент) с целью проверки профессиональных знаний специалистов ветеринарной службы путем проведения аттестационного экзамена.

Аттестации подлежат специалисты государственной ветеринарной службы и ветеринарной службы юридических лиц, осуществляющие ветеринарную деятельность, имеющие высшее ветеринарное образование, в должностные обязанности которых входит проведение ветеринарно-санитарной экспертизы (далее – специалисты).

К аттестации допускаются специалисты, освоившие образовательную программу повышения квалификации руководящих работников и специалистов в учреждении образования «Витебская ордена «Знак Почета» государственная академия ветеринарной медицины», не ранее чем через 6 месяцев после выдачи свидетельства о повышении квалификации. Без освоения указанной выше образовательной программы повышения квалификации к аттестации допускаются специалисты – выпускники учреждений образования в течение первых двух лет работы после получения высшего ветеринарного образования.

В случае успешной сдачи аттестационного экзамена специалисту выдается удостоверение по форме, утвержденной приказом Департамента. Срок действия удостоверения составляет три года с даты его выдачи.

Однако действие удостоверения может прекращаться либо аннулироваться. В частности, действие удостоверения прекращается в следующих случаях:

- 1) по истечении срока, на который оно выдано;
- 2) принятия Департаментом решения об аннулировании удостоверения;
- 3) признания специалиста в установленном порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) прекращения со специалистом трудовых отношений.

Удостоверение аннулируется решением Департамента, если:

- специалист два раза в течение календарного года был привлечен к административной ответственности за нарушение ветеринарно-санитарных правил, устанавливающих порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы;

- судом установлен факт причинения специалистом ущерба в результате умышленных действий при определении результатов ветеринарно-санитарной экспертизы.

Перечень специалистов, аттестованных на право проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, размещается Департаментом в интернете на официальном сайте Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь.

Следует обратить внимание на то, что ст. 19 Закона «О ветеринарной деятельности» определяет компетенцию специалистов государственной ветеринарной службы и ветеринарной службы юридических лиц в сфере проведения ветеринарно-санитарной экспертизы. Так, специалисты ветеринарной службы юридических лиц проводят ветеринарно-санитарную экспертизу продуктов животного происхождения, производимых данными юридическими лицами. Специалисты государственной ветеринарной службы осуществляют ветеринарно-санитарную экспертизу в отношении, во-первых, продуктов растительного происхождения, поступивших для реализации на рынках, во-вторых, продукции животного происхождения, не прошедших ветеринарно-санитарную экспертизу и поступивших для реализации на рынки.

Ветеринарно-санитарную экспертизу продукции животного и растительного происхождения должны проводить только специалисты государственной ветеринарной службы. Этой позиции придерживаются эксперты Европейского союза, которые проводят обследования организаций, производящих мясомолочную продукцию, с целью выяснения их соответствия стандартам ЕС. Данная точка зрения обусловлена тем, что проведение качественной и объективной ветеринарно-санитарной экспертизы возможно только независимыми специалистами. В ситуации, когда сотрудник организации выполняет контроль качества продукции, производимой этой организацией, говорить о независимости специалиста не приходится, т. к. существует множество рычагов воздействия на него со стороны руководства. В связи с этим считаем целесообразным предоставить право проведения ветеринарно-санитарной экспертизы специалистам государственной ветеринарной службы, прошедшим в установленном порядке аттестацию на право ее проведения. Закрепление указанного положения в законодательстве будет способствовать, с одной стороны, независимости специалистов, осуществляющих ветеринарно-санитарную экспертизу, с другой стороны, сокращению различного рода нарушений при ее проведении.

Порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы отдельных видов продуктов животного происхождения регламентируется соответствующими правилами, утвержденными Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь.

Так, проведение ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов, меда, яиц птиц, используемых для пищевых целей, регули-

руются соответствующими ветеринарными правилами, которые утверждены постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 3 марта 2008 г. № 15 [15].

Ветеринарно-санитарной экспертизе согласно Ветеринарным правилам проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов подлежат молоко сырое, полученное на молочно-товарных фермах сельскохозяйственных организаций, личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств и предназначенное для производства молочных продуктов в организациях по переработке молока, а также молоко и молочные продукты домашнего изготовления для реализации на рынках Республики Беларусь. При этом молоко и молочные продукты, предназначенные в торговые сети, проходят производственно-лабораторный контроль в молокоперерабатывающих организациях и сопровождаются документами, гарантирующими их качество и безопасность. Ветеринарно-санитарная экспертиза молока сырого на молочно-товарных фермах сельхозорганизаций осуществляется непосредственно в местах его производства.

Названными правилами установлены ветеринарно-санитарные требования при продаже молока и молочных продуктов на рынке, условия проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов. Например, к продаже на рынке допускают цельное молоко и молочные продукты домашнего изготовления (творог, сметана, сыры мягкие, масло), полученные от благополучных по заразным болезням животных, что должно быть подтверждено ветеринарным сопроводительным документом, выданным в установленном порядке.

Мед и его производные, полученные на пчелопасеках сельскохозяйственных организаций, личных подсобных и крестьянских хозяйств, подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе в соответствии с Ветеринарными правилами проведения ветеринарно-санитарной экспертизы меда [15].

Ветеринарно-санитарной экспертизе подлежит каждая партия меда, поступающая для реализации, в том числе на рынки. Мед, произведенный в Республике Беларусь, принимают для ветеринарно-санитарной экспертизы при наличии у владельца ветеринарно-санитарного паспорта пасеки, а также, если он доставлен в чистой таре из материалов, допущенных к применению Министерством здравоохранения Республики Беларусь. Доставленный для продажи в не соответствующей ветеринарно-санитарным требованиям таре, мед экспертизе не подлежит. В сотах мед принимают на экспертизу запечатанным не менее чем на две трети площади сот. Документом, подтверждающим прохождение ветеринарно-санитарной экспертизы, является талон ветсанэкспертизы установленной формы, кото-

рый должен быть наклеен на тару с медом. Для дальнейшей реализации допускается фасовка проверенного меда в мелкую тару с наличием талона лаборатории на каждой расфасованной единице. Для этих целей используется копия талона, заверенная печатью ветеринарного врача. Мед, не реализованный в течение дня и не сданный для хранения, подлежит повторной экспертизе.

Запрещается продажа меда, не прошедшего ветеринарно-санитарную экспертизу и не имеющего разрешения на продажу.

Ветеринарными правилами проведения ветеринарно-санитарной экспертизы меда помимо ветеринарно-санитарных требований, предъявляемых к меду, закреплены: порядок отбора проб, порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и методы определения фальсификации меда.

Ветеринарно-санитарная экспертиза проводится также в отношении яиц птицы, используемых для пищевых целей, которая регламентируется соответствующими Ветеринарными правилами, утвержденными постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 3 марта 2008 г. № 15 [15]. Ветеринарно-санитарной экспертизе подлежит яйцо куриное, индюшиное, цесариное, перепелиное, страусиное, полученное в организациях, личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйствах.

Ветеринарно-санитарной экспертизе подлежит каждая партия яиц, которая должна сопровождаться ветеринарным документом, подтверждающим благополучие по заразным заболеваниям птицы, и удостоверением качества и безопасности, оформленным в установленном порядке. Названными Ветеринарными правилами определены ветеринарно-санитарные требования к осмотру пищевых яиц, поступающих для реализации от организаций и граждан, методы испытаний для определения качества яиц. По результатам ветеринарно-санитарной экспертизы ветеринарный специалист наносит маркировку на яйцо методом штемпелевания, что подтверждает соответствие качества яйца требованиям действующих нормативных правовых актов и рассмотренных правил.

Следует отметить, что Ветеринарными правилами установлен запрет на реализацию на рынках следующих яиц:

- от водоплавающей птицы;
- с наличием на скорлупе кровяных пятен и помета;
- имеющих незагрязненную поврежденную скорлупу без признаков течи («насечка», «мятый бок», «трещина»);
- имеющих плохо читаемую, мажущуюся, не четкую маркировку или не маркированных.

Проведение ветеринарно-санитарной экспертизы рыбы и рыбной продукции осуществляется в соответствии с Правилами проведения ветеринарно-санитарной экспертизы рыбы и рыбной продукции, которые утверждены постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 27 апреля 2004 г. № 30 [32]. Согласно данным правилам ветеринарно-санитарной экспертизе подлежат все виды пресноводной, морской рыбы, рыбной продукции, поступающей на рынок для реализации партиями, упаковками или отдельными экземплярами. К продаже населению на пищевые цели допускается только доброкачественная рыбная продукция, качество которой подтверждается органолептическими и лабораторными исследованиями. Указанными правилами регулируется процедура отбора проб данной продукции, а также особенности осуществления ветеринарно-санитарной экспертизы отдельных видов рыбы и рыбной продукции.

Порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и продуктов животного происхождения осуществляется в соответствии с Ветеринарно-санитарными правилами осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов, которые утверждены постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 18 апреля 2008 г. № 44 [33]. Приведенными правилами устанавливается порядок проведения ветеринарного осмотра и послеубойной ветеринарно-санитарной экспертизы туш и органов, ветеринарно-санитарной оценки продуктов и сырья животного происхождения, получаемых от здоровых и больных животных (птиц), подлежащих убою, а также мяса и мясопродуктов при заготовке (убое), переработке, производстве, хранении, транспортировке и реализации.

В законодательстве закреплены правила проведения ветеринарно-санитарной экспертизы в отношении следующих видов продукции животного происхождения:

- молока и молочных продуктов;
- меда;
- яиц птиц, используемых для пищевых целей;
- рыбы и рыбных продуктов;
- мяса и мясопродуктов, получаемых от животных (птиц).

Между тем в целях устранения имеющихся в законодательстве пробелов целесообразно, на наш взгляд, разработать и принять правила, регламентирующие порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и других пищевых продуктов, полученных из виноградных улиток и иных моллюсков. Обусловлено это тем, что сегодня организациями потребительской кооперации и индивидуальными предпринимателями актив-

но ведется заготовка виноградных улиток для последующей реализации их в качестве продукта питания. В связи с этим Министерством сельского хозяйства и продовольствия 7 марта 2012 г. были утверждены Ветеринарно-санитарные правила по производству мяса и других пищевых продуктов из виноградных улиток и иных моллюсков, заготовке, транспортировке виноградных улиток [34]. Однако в указанных правилах не определен порядок осуществления ветеринарно-санитарной экспертизы данной продукции животного происхождения и критерии ее качества и безопасности.

Как отмечалось выше, продукты растительного происхождения до их реализации на рынках и в других местах, где разрешена торговля продуктами растительного происхождения, подлежат обязательной ветеринарно-санитарной экспертизе. Ветеринарно-санитарные правила о проведении ветеринарно-санитарной экспертизы продуктов растительного происхождения на рынках утверждены постановлением Министерства сельского хозяйства Республики Беларусь от 18 марта 2015 г. № 9 [35]. Указанными ветеринарно-санитарными правилами устанавливается порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы овощей (свежих, квашеных, соленых), зелени свежей, фруктов свежих, ягод (свежих, сушеных, вяленых), плодов (свежих, моченых), семян сушеных, грибов (свежих, сушеных). Ветеринарно-санитарная экспертиза перечисленных продуктов растительного происхождения проводится в лабораториях ветеринарно-санитарной экспертизы в отношении каждой партии, поступающей для реализации на рынок. Ветеринарно-санитарная экспертиза рассматриваемой продукции включает в себя органолептические исследования по органолептическим показателям по перечню, утвержденному названным выше постановлением (форма, цвет, текстура, зрелость), определение содержания нитратов и радионуклидов. По результатам ветеринарно-санитарной экспертизы на каждую партию выдается разрешение лаборатории ветеринарно-санитарной экспертизы на продажу продуктов растительного происхождения путем предоставления талона по установленной форме. Продукты растительного происхождения, не реализованные в течение дня и не сданные для хранения на территории рынка, подлежат повторной ветеринарно-санитарной экспертизе при последующей реализации на рынке.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование проведения ветеринарно-санитарной экспертизы нуждается в совершенствовании. Так, в целях установления независимости специалистов, осуществляющих ветеринарно-санитарную экспертизу, а также сокращения различного рода нарушений при ее проведении считаем целесообразным предоставить право осуществления ветеринарно-санитарной

экспертизы специалистам государственной ветеринарной службы, прошедшим в установленном порядке аттестацию на право ее проведения.

Необходимо разработать и принять правила, регламентирующие порядок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и других пищевых продуктов, полученных из виноградных улиток и иных моллюсков.

4.5. Правовое обеспечение качества продукции животноводства

Обеспечение населения качественными и безопасными продуктами питания – одна из основных задач, стоящих перед государством. Значительную часть продуктов, употребляемых в пищу, составляет продукция животноводства (мясо, молоко, яйца, мед, рыба) и продукты ее переработки (сыр, масло сливочное, сметана). От качества продукции животноводства напрямую зависит здоровье населения, поскольку отдельные вещества поступают в организм человека только при употреблении в пищу данной продукции.

Требования к качеству продукции животного происхождения закреплены в различных нормативных правовых актах, прежде всего в технических нормативных правовых актах. Под техническими нормативными актами в соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [36] понимаются технические регламенты, технические кодексы установившейся практики, стандарты, в том числе государственные стандарты Республики Беларусь, стандарты организаций, технические условия, авиационные правила, зоо-гигиенические, ветеринарные, ветеринарно-санитарные нормы и правила, санитарные нормы, правила и гигиенические нормативы, фармакопейные статьи, нормы и правила пожарной безопасности. Нормы и правила по обеспечению технической, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, нормы и правила по обеспечению безопасной перевозки опасных грузов, охраны и рационального использования недр, квалификационные справочники, государственные классификаторы технико-экономической информации, формы государственных статистических наблюдений и указания по их заполнению, методики по формированию и расчету статистических показателей, инструкции по организации и проведению государственных статистических наблюдений, формы ведомственной отчетности и указания по их заполнению, проекты зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей, иные нормативные правовые акты, отнесенные законодательными актами Республики Беларусь к техническим нормативным правовым актам, утвержденные (введенные в действие) в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Среди перечисленных технических нормативных правовых актов особое место занимают технические регламенты, так как в соответствии со ст. 16 Закона Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации» [37] в них содержатся обязательные для соблюдения технические требования, связанные с безопасностью продукции, процессов ее производства, использования, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Сегодня в области качества продукции животноводства приняты следующие технические регламенты:

- технический регламент Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции», принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 68 [38];

- технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67 [39].

Указанными нормативными правовыми актами установлены виды продукции, на которые их требования не распространяются. Так, действие технического регламента Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции» не распространяется на:

- продукты убоя и мясную продукцию, производимую гражданами в домашних условиях и (или) в личных подсобных хозяйствах или гражданами, занимающимися животноводством, а также процессы производства, хранения, перевозки и утилизации продуктов убоя и мясной продукции, предназначенных только для личного потребления и не предназначенных для выпуска в обращение на таможенной территории Таможенного союза;

- мясо птицы и продукты его переработки, а также пищевую продукцию, в рецептуре которой мясо птицы и продукты его переработки по массе в совокупности превышают продукты убоя других продуктивных животных.

Действие технического регламента Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» не распространяется на молоко и молочную продукцию, полученную гражданами в домашних условиях и (или) в личных подсобных хозяйствах, а также процессы производства, хранения, перевозки и утилизации молока и молочной продукции, предназначенные только для личного потребления и не предназначенные для выпуска в обращение на таможенной территории Таможенного союза.

Требования к качеству продукции животноводства содержатся также в ветеринарно-санитарных правилах, под которыми согласно ст. 1 Закона «О ветеринарной деятельности» понимаются технические нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные для соблюдения требования к проведению ветеринарных мероприятий, условиям выращивания,

заготовки, транспортировки, реализации и убоя животных, утилизации, захоронения и уничтожения трупов животных, производства, заготовки, хранения, транспортировки и реализации и применения ветеринарных средств, заготовки, закупки, переработки, хранения, транспортировки и реализации продукции пользования объектами животного мира, ветеринарно-санитарному качеству кормов и кормовых добавок, ввозу в Республику Беларусь, вывозу из Республики Беларусь и транзиту по ее территории животных, продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок, ветеринарных средств.

Следовательно, требования к качеству продукции животноводства, закрепленные в ветеринарно-санитарных правилах, являются обязательными для всех субъектов независимо от формы собственности, производящих данную продукцию. Необходимо отметить, что ветеринарно-санитарные правила установлены в отношении всех видов животных и продукции животноводства. В качестве примера можно привести следующие: Ветеринарные правила проведения ветеринарно-санитарной экспертизы яиц птицы, используемых для пищевых целей, Ветеринарные правила проведения ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов, Ветеринарные правила проведения ветеринарно-санитарной экспертизы меда [15]; Ветеринарно-санитарные правила осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов [33]; Правила проведения ветеринарно-санитарной экспертизы рыбы и рыбной продукции [32].

Требования, закрепленные в ветеринарно-санитарных правилах, в отношении продукции животноводства направлены на обеспечение ветеринарно-санитарной безопасности данных продуктов. В совокупности эти требования характеризуют ветеринарно-санитарное качество продуктов животного происхождения, под которым понимается совокупность физических, химических и биологических свойств продуктов животного происхождения, установленных ветеринарно-санитарными правилами. Соответствие продукции животноводства ветеринарно-санитарным правилам подтверждается ветеринарными документами. К ветеринарным документам относятся ветеринарные справки, ветеринарные свидетельства и ветеринарные сертификаты. Правила выдачи ветеринарных документов на грузы, подконтрольные государственному ветеринарному надзору, и перечни таких грузов утверждены постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 4 февраля 2004 г. № 7 [40].

При обороте продукции животноводства на таможенной территории Евразийского экономического союза ветеринарным документом являются ветеринарные сертификаты. Ветеринарные сертификаты выдаются Де-

партаментом ветеринарного и продовольственного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь на продукцию животноводства, подлежащую ветеринарному контролю, единый перечень которой утвержден комиссией Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе» [20]. Данным решением комиссии Таможенного союза установлены единые формы ветеринарных сертификатов.

Следует отметить, что ввоз на таможенную территорию Евразийского экономического союза продукции животноводства, указанной в названном выше перечне, осуществляется с разрешения, выданного Департаментом ветеринарного и продовольственного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия. Порядок и условия выдачи разрешения регламентируются Положением о порядке и условиях выдачи Департаментом ветеринарного и продовольственного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия разрешений на ввоз на таможенную территорию Евразийского экономического союза подконтрольных товаров [41]. Согласно названному постановлению разрешение на ввоз должны получать юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие ввоз на таможенную территорию Евразийского экономического союза продукции, подлежащей ветеринарному контролю, единый перечень которой утвержден решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 [20]. Разрешение на ввоз выдается по форме, установленной постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 10 апреля 2012 г. № 22 [42].

Необходимо обратить внимание на то, что требования к качеству продукции животноводства закреплены не только в технических нормативных правовых актах, но и в иных актах законодательства. Например, в целях создания условий для реализации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, поставляемой на территорию стран – участниц Европейского союза, в законодательстве Республики Беларусь были установлены дополнительные требования к качеству данной продукции. Так, согласно постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2003 г. № 1628 «О совершенствовании системы контроля за содержанием вредных веществ в живых животных и продукции животного происхождения» [43] при экспорте живых животных (крупного рогатого скота, овец, коз, птиц) и продукции животного происхождения в страны Европейского союза проводятся исследования на наличие в них вредных веществ и их остатков. При этом вредными веществами признаются вещества или их метаболиты, накапливающиеся в продукции животного происхождения, которые способ-

ны нанести вред здоровью человека или вызвать загрязнение окружающей среды. Правила осуществления контроля за содержанием вредных веществ и их остатков в живых животных и продукции животного происхождения при экспорте их в страны Европейского союза утверждены постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 16 декабря 2005 г. № 78 [44].

В связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС в Республике Беларусь особое внимание уделяется радиоактивному контролю сельскохозяйственной продукции, в том числе продукции животноводства. Содержание радионуклидов цезия-137 и стронция-90 в продукции животноводства, включая импортную, должно отвечать требованиям гигиенического норматива «Республиканские допустимые уровни содержания радионуклидов цезия-137 и стронция-90 в пищевых продуктах и пищевой воде (РДУ-99)», утвержденного постановлением главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 26 апреля 1999 г. № 16 [45]. В случае превышения в продукции животноводства регламентируемых уровней содержания радионуклидов уполномоченный на то орган вправе запретить ее реализацию населению. Контроль содержания цезия-137 и стронция-90 в экспортируемой продукции животноводства осуществляется согласно Ветеринарно-санитарным правилам проведения контроля содержания цезия-137 и стронция-90 в экспортируемых пищевых продуктах и сельскохозяйственном сырье, подконтрольных государственному ветеринарному надзору, утвержденным постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 9 июня 2008 г. № 57 [46], с целью определения соответствия их требованиям, установленным страной-импортером к ввозимой продукции, по показателям радиационной безопасности.

Библиографические ссылки

1. Русинович А. А. О совершенствовании национального ветеринарного законодательства и структуры ветеринарной службы. Белорус. сел. хоз-во. 2008. № 8. С. 46–48.
2. О ветеринарной деятельности [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 2 июля 2010 г., № 161–3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
3. О ветеринарном деле [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 2 дек. 1994 г., № 3423 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
4. Ветеринарное законодательство. Положения, указания, инструкции, наставления и правила по ветеринарному делу / А. Г. Гинзбург, А. Д. Иванов; ред. А. А. Бойко. М., 1962. 359 с.
5. Ветеринарное право. Ветеринарный устав СССР, положения, инструкции, наставления / под общ. ред. А. Д. Третьякова. М., 1981. Т. 3.

6. *Синьковский М. П.* Правовое регулирование ветеринарного дела в Украине : учеб. пособие / под ред. В. З. Янчука. Киев, 2002.

7. О ветеринарии [Электронный ресурс] : Федер. закон, 14 мая 1993 г., № 4979-1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.

8. О некоторых вопросах государственной ветеринарной службы Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 3 июня 2013 г., № 253 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

9. О создании Департамента ветеринарного и продовольственного надзора и внесении дополнения и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 5 мая 2010 г., № 236 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

10. Об утверждении Положения о порядке проведения ветеринарного мониторинга и использования его данных [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 сент. 2013 г., № 831 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

11. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил по предупреждению и ликвидации энзоотического энцефаломиелита свиней (болезни Тешена) [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 14 марта 2008 г., № 20 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

12. Об утверждении ветеринарно-санитарных правил по профилактике и ликвидации хламидиоза крупного рогатого скота [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 10 сент. 2008 г., № 70 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

13. Об утверждении Ветеринарных правил проведения ветеринарно-санитарной экспертизы [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 3 марта 2008 г., № 15 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

14. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил для молочно-товарных ферм организаций, осуществляющих деятельность по производству молока [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 17 марта 2005 г., № 16 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

15. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил выращивания сельскохозяйственных птиц в птицеводческих организациях [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 21 апр. 2014 г., № 16 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

16. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил отбора проб для лабораторных исследований на сальмонеллез птиц [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 3 мая 2010 г., № 31 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

17. Об утверждении перечня наркотических средств и психотропных веществ, используемых в ветеринарии [Электронный ресурс] : постановление М-ва здравоохране-

ния Респ. Беларусь, М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 25 марта 2003 г., № 18/16 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

18. Об утверждении Инструкции о порядке регистрации ветеринарных препаратов в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 21 июня 2007 г., № 44 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

19. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил обеспечения безопасности кормов, кормовых добавок и сырья для производства комбикормов [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 10 февр. 2011 г., № 10 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

20. О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс]: решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

21. Об утверждении Рекомендуемых нормативов численности работников сельского хозяйства, относящихся к категориям руководителей, специалистов, других служащих, и признании утратившим силу приказа Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 20 сентября 2004 г. № 412 [Электронный ресурс] : приказ М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 27 дек. 2013 г., № 567 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

22. Об утверждении выпуска 25 Единого квалификационного справочника должностей служащих и об отмене некоторых постановлений Министерства труда Республики Беларусь и Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь и их структурных элементов [Электронный ресурс] : приказ М-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь, 18 июля 2012 г., № 80 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

23. О дополнительных мерах по ликвидации и недопущению распространения африканской чумы свиней и других опасных заболеваний животных [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 авг. 2013 г., № 758 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

24. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О ветеринарной деятельности» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 27 июня 2012 г., № 594 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

25. Об утверждении Положения о порядке и условиях присвоения экспортных ветеринарных номеров и внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 октября 2007 г. № 1370 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 дек. 2009 г., № 1755 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

26. О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 1 сент. 2010 г., № 450 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

27. Об утверждении Положения о порядке государственной регистрации производственных объектов, на которых осуществляется деятельность по получению, переработке (обработке) непереработанного продовольственного (пищевого) сырья животного происхождения, и внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 мая 2014 г., № 483 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

28. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

29. О наделении должностных лиц органов государственного ветеринарного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, осуществляющих надзор за ветеринарным делом, полномочиями на составление протоколов об административном правонарушении, подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению и утверждению форм документов [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 28 авг. 2007 г., № 60 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

30. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

31. О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 9 дек. 2011 г., № 880 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

32. О порядке проведения ветеринарно-санитарной экспертизы рыбы и рыбной продукции [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 27 апр. 2004 г., № 30 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

33. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов и признании утратившими силу Ветеринарных методических указаний [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 18 апр. 2008 г., № 44 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

34. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 7 марта 2012 г., № 13 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

35. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил о проведении ветеринарно-санитарной экспертизы продуктов растительного происхождения на рынках [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 18 марта 2015 г., № 9 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

36. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

37. О техническом нормировании и стандартизации [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2004 г., № 262-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

38. О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции» [Электронный ресурс]: Решение Совета Евраз. эконом. комис., 9 окт. 2013 г., № 68 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

39. О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» [Электронный ресурс]: Решение Совета Евраз. эконом. комис., 9 окт. 2013 г., № 67 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

40. Об утверждении перечней подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов и Правил выдачи ветеринарных документов на грузы, подконтрольные государственному ветеринарному надзору [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 4 февр. 2004 г., № 7 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

41. О некоторых вопросах порядка перемещения отдельных видов товаров через Государственную границу Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 сент. 2008 г., № 1397 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

42. Об установлении форм заявления о выдаче разрешения на ввоз на таможенную территорию Таможенного союза подконтрольных товаров и разрешения на ввоз на таможенную территорию Таможенного союза подконтрольных товаров [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 10 апр. 2012 г., № 22 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

43. О совершенствовании системы контроля за содержанием вредных веществ в живых животных и продукции животного происхождения [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 дек. 2003 г., № 1628 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

44. Об утверждении Правил осуществления контроля за содержанием вредных веществ и их остатков в живых животных и продукции животного происхождения при экспорте их в страны Европейского союза [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 16 дек. 2005 г., № 78 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

45. О введении Республиканских допустимых уровней содержания радионуклидов в пищевых продуктах и питьевой воде (РДУ-99) [Электронный ресурс] : постановление глав. гос. санитарного врача Респ. Беларусь, 26 апр. 1999 г., № 16 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

46. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил проведения контроля содержания цезия-137 и стронция-90 в экспортируемых пищевых продуктах и сельскохозяйственном сырье, подконтрольных государственному ветеринарному надзору [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 9 июня 2008 г., № 57 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

5

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АКВАКУЛЬТУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Правовое понятие «аквакультура», характеризующее относительно самостоятельную совокупность правоотношений, являющихся составной частью правоотношений в сфере рыбохозяйственной деятельности, ни в юридической литературе, ни в законодательстве Республики Беларусь не получило однозначного определения. Недостаток комплексных теоретико-правовых работ, посвященных данной тематике, особенно на законодательном материале белорусского права [1; 2], свидетельствует об определенной научной непроработанности проблем правового регулирования аквакультуры. В юридической литературе вопросы правового регулирования аквакультуры комплексно не рассматривались, хотя существуют отдельные исследования, в том числе на уровне диссертационных работ, посвященные данной тематике [3; 4]. Правовые аспекты аквакультуры связываются в основном с совершенствованием правового регулирования отношений в сфере рыбохозяйственной деятельности (рыбного хозяйства) [5, с. 325–377; 6; 7; 8, с. 595–601] и рыбохозяйственного природопользования [9; 10].

В силу ряда факторов существует необходимость разработки научных и практических рекомендаций по закреплению оптимального правового механизма, охватывающего сферу аквакультуры. В первую очередь это связано с интернационализацией экономических связей в мировом масштабе и обострением продовольственной проблемы в мире, что обусловлено природно-климатическими, финансовыми, демографическими причинами [11; 12]. На региональном уровне (в пределах постсоветского пространства) процессы глобализации экономики вызывают необходимость обеспечения продовольственной безопасности Республики Беларусь, особенно в условиях формирования общего аграрного рынка и проведения согласованной аграрной политики государств – участников СНГ, которая охватывает так же сферу рыбного хозяйства. Эта проблема, возникшая еще на первых этапах интеграционной политики Республики Беларусь, должна решаться, как правильно отмечалось в юридической литературе, путем регулирования отношений в сфере агропромышленного производства с учетом опыта, накопившегося в процессе сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств и ЕвразЭС, международного опыта и требований ВТО [13].

В современных условиях гармонизация законодательства, регулирующего производство сельскохозяйственной и рыбной продукции, будет способ-

ствовать реализации положений, вытекающих из Концепции повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ, принятой 19 ноября 2010 г., которая предусматривает наращивание объемов производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, увеличение инвестиционной привлекательности сельского и рыбного хозяйства, формирование эффективной системы сбыта сельскохозяйственной и рыбной продукции и другие меры, а также из ст. 95 Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г. и установившего основные направления согласованной (скоординированной) агропромышленной политики и меры государственной поддержки сельского хозяйства, включая некоторые особенности согласованного регулирования в отношении рыбной продукции.

При этом необходимо учитывать уже имеющиеся рекомендации Организации по сельскому хозяйству и продовольствию ООН (ФАО), в составе которой создан специальный Департамент рыбного хозяйства и аквакультуры. В 1995 г. государства – члены ФАО утвердили Кодекс ведения ответственного рыболовства, который устанавливает принципы и методы, применимые ко всем аспектам рыболовства и аквакультуры. Кодекс описывает пути устойчивого развития и управления рыболовством и аквакультурой. В качестве дополнительных инструментов в рамках Кодекса ФАО разработала четыре международных плана действий, касающихся морских птиц, акул, рыболовных мощностей, а также незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла. Разработаны две особые стратегии совершенствования систем сбора данных и мониторинга рыболовства и аквакультуры [14]. Основные положения Кодекса постепенно находят закрепление в законодательстве разных стран в виде правовой модели ответственного рыболовства, включая рыболовный промысел и аквакультуру [15]. Данный документ наиболее широко освещает все аспекты рыбохозяйственной деятельности, охватывая не только вопросы, связанные с непосредственной добычей рыбы, иными промысловыми операциями и аквакультурой, но и вопросы, связанные с обработкой рыбы и реализацией производимой из нее продукции.

Этот комплексный подход находит выражение в общей для большинства стран СНГ тенденции формирования рыбохозяйственного законодательства, которое является нормативной правовой базой этих отношений и так или иначе охватывает правовое регулирование аквакультуры.

В Республике Беларусь правовой основой рыбохозяйственного законодательства является Указ Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 580 (далее – Указ № 580), в котором аквакультура специально не выделяется. Указом № 580 рыбохозяйственная деятельность опреде-

ляется как вид экономической деятельности, включающей рыбоводство (разведение и выращивание рыбы в искусственных водоемах) и ведение рыболовного хозяйства. Никаких упоминаний об аквакультуре в этом нормативном правовом акте нет, что, на наш взгляд, неправильно, поскольку названный Указ системно регулирует основные требования, относящиеся ко всей рыбохозяйственной деятельности, неотъемлемой частью которой является аквакультура.

Данный недостаток законодательства можно объяснить тем, что для правовой системы Республики Беларусь понятие «аквакультура» является относительно новым, а сама деятельность в сфере аквакультуры – одним из наиболее перспективных направлений развития АПК. Неразрывная связь рыбохозяйственной деятельности с другими отраслями сельскохозяйственного производства, в которых обеспечивается производство продукции животного происхождения (животноводство, пчеловодство), проявляется прежде всего на уровне государственного регулирования (в том числе специального), включающего разработку долгосрочных программных документов развития этой сферы экономической деятельности.

Проведение единой государственной политики, государственное управление и регулирование в области сельского хозяйства, рыболовства, рыбоводства (рыбохозяйственная деятельность); создание условий для развития сельского хозяйства, рыбохозяйственной деятельности и производства пищевых продуктов осуществляется Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, полномочия которого в этой сфере закреплены Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2011 г. № 867. Рыбохозяйственная деятельность (в части рыбоводства) является составной частью сложившегося в агропромышленном комплексе Республики Беларусь механизма государственного регулирования (управленческого и экономико-правового, в том числе включающего меры государственной поддержки производителей рыбной продукции), обеспечивающего производство сельскохозяйственной, продовольственной продукции и продовольственного сырья.

Высокая социально-экономическая значимость аквакультуры как составной части рыбохозяйственной деятельности закономерно определила принятие ряда целевых государственных программ по развитию рыбохозяйственной отрасли, в том числе специальной Государственной программы развития рыбохозяйственной деятельности на 2011–2015 гг. (далее – Государственная программа развития рыбохозяйственной деятельности), в которой впервые было употреблено понятие «аквакультура». В указанной Программе, утвержденной постановлением Совета Министров Респуб-

лики Беларусь от 7 октября 2010 г. № 1453, содержался комплекс научно обоснованных мероприятий, направленных на стабильное снабжение населения республики высококачественной рыбой и рыбной продукцией, в том числе на повышение эффективности деятельности отрасли на основе широкого внедрения новейших научных разработок и инноваций по всем направлениям рыбохозяйственной деятельности, совершенствования селекционно-племенной работы, применения интенсивных технологий, осуществления экологически безопасных противоэпизоотических мероприятий по защите рыб.

В Государственной программе развития рыбохозяйственной деятельности, аквакультура (под ней понималось *разведение и (или) выращивание водных организмов, осуществляемое под полным или частичным контролем человека, в целях получения товарной продукции, сохранения и пополнения запасов гидробионтов, а также улучшения состояния окружающей среды*) является самой быстроразвивающейся отраслью производства пищевой продукции, опережающей по темпам роста рыболовство и составляющей 40 % улова. Сегодня практически половина потребляемого человечеством объема рыбы и рыбной продукции приходится на продукцию, выращенную в искусственных условиях или аквакультуре. Годовой прирост объемов производства продукции аквакультуры в мире составляет 8,3 %, существенно опережая приросты производства других видов продовольствия, что имеет важное значение для обеспечения продовольственной безопасности и решения задач социально-экономического развития Республики Беларусь.

Предусмотренная Государственной программой развития рыбохозяйственной деятельности «смена приоритетов», связанная с переориентацией с промыслового рыболовства на искусственное разведение рыбы, учтена и при планировании развития рыбохозяйственной деятельности на последующие годы. В целях реализации намеченного Программой деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016–2020 гг. курса на повышение эффективности работы агропромышленного комплекса Советом Министров Республики Беларусь была принята Государственная программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 гг. (постановление от 11 марта 2016 г., № 196). Этот документ содержит подпрограмму «Развитие рыбохозяйственной деятельности», в ходе выполнения которой планируется:

- развитие индустриального рыбоводства;
- увеличение объемов производства прудовой, озерно-речной рыбы и ценных видов рыб;
- повышение естественной продуктивности рыболовных угодий;

восстановление биологического разнообразия рыбных ресурсов;
применение экономически обоснованных инновационных технологий для разведения редких и ценных видов рыб;
повышение эффективности рыбохозяйственной деятельности и др.

Государственная программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь не только не употребляет понятия «аквакультура» ни в отношении развития рыбоводной отрасли, ни в отношении рыбохозяйственной деятельности в целом, но и практически не затрагивает перспективы развития рыболовного хозяйства, которое выделено в самостоятельное направление перспективного экономического планирования.

В сфере государственного регулирования аквакультуру предполагается осуществлять в рамках устойчивого развития рыболовного хозяйства, что следует из Концепции развития рыболовного хозяйства в Республике Беларусь, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июня 2015 г. № 459 (далее – Концепция развития рыболовного хозяйства), согласно которой целью развития рыболовного хозяйства и рыболовства является обеспечение рационального (устойчивого) использования рыбных запасов, создание условий для удовлетворения потребности граждан в рыболовстве, продукции рыболовства, развитие рекреационного и спортивного рыболовства, иностранного рыболовного туризма. В данной Концепции определены приоритетные направления устойчивого развития рыболовного хозяйства, в числе которых выделены охрана рыболовных угодий и сохранение водных биоресурсов, а также указано на необходимость совершенствования законодательства о рыболовном хозяйстве и рыболовстве с учетом положений данной Концепции.

Концепция развития рыболовного хозяйства не содержит собственного понимания термина «аквакультура», она рассматривается как основа для формирования Государственной программы развития рыболовного хозяйства и аквакультуры на 2016–2020 гг. Это положение прямо закреплено в указанной Концепции и получило развитие в законодательстве. В частности, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 сентября 2015 г. № 743 «О Национальном плане действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия на 2016–2020 гг. и внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 ноября 2010 г. № 1707» предусматривает разработку и реализацию Государственной программы (подпрограммы) развития рыболовного хозяйства и аквакультуры на 2016–2020 гг. в качестве задачи 3 Стратегии по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия на 2011–2020 гг., утвержденной этим постановлением.

Единство рыбохозяйственной деятельности, которая в соответствии с Указом № 580 осуществляется по двум основным направлениям – рыбоводство (разведение и выращивание рыбы в искусственных водоемах) и ведение рыболовного хозяйства в рыболовных угодьях, в сфере государственного регулирования имеет тенденцию к разделению как в рамках правового регулирования, так и в рамках государственного регулирования данных видов деятельности.

Сложный характер правоотношений, возникающих при осуществлении рыбохозяйственной деятельности (а она регулируется не только нормами аграрного, гражданского, хозяйственного законодательства, но и в значительной степени нормами природоресурсного права), а также неопределенность термина «аквакультура» применительно к сфере рыбохозяйственной деятельности поднимают проблему об отраслевой принадлежности норм, обеспечивающих правовое регулирование аквакультуры. Вопрос стоит так: будет ли она включаться в сферу аграрных правоотношений как рыбоводство, регулироваться соответственно преимущественно аграрным законодательством или будет отнесена к сфере природоресурсных правоотношений в качестве составной части рыболовного хозяйства, деятельность которого регулируется преимущественно природоресурсным законодательством?

Сегодня именно второй вариант положен в основу государственного регулирования рыбохозяйственной деятельности, что, на наш взгляд, не соответствует сущности и содержанию возникающих отношений и противоречит мировой практике развития аквакультуры. Белорусский законодатель увязывает аквакультуру с выполнением требований международных конвенций по охране окружающей среды, участницей которых является Республика Беларусь, в первую очередь тех, которые направлены на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия (Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г.), что противоречит сущности этого вида экономической деятельности и снижает перспективы ее развития.

Термин «аквакультура» позаимствован из международно-правовых актов и модельного законодательства стран СНГ, в котором он рассматривается применительно к такой интегрированной сфере экономической деятельности, имеющей в значительной степени природоресурсный характер, как рыбное хозяйство. Рыбное хозяйство играет значительную роль в обеспечении национальной продовольственной безопасности [5, с. 335–336; 16] и в экономико-правовом смысле относится к агропромышленному комплексу, что соответствует мировым тенденциям в этой области отношений.

В качестве примера, иллюстрирующего тенденцию сближения сельскохозяйственной и рыбохозяйственной деятельности, можно назвать Конституцию Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, принятую в г. Квебеке 16 октября 1945 г., которая предлагает широкое толкование термина «сельское хозяйство». Статья 1 данного акта закрепляет, что Организация (ФАО) собирает, изучает, толкует и распространяет информацию, касающуюся питания, продовольствия и сельского хозяйства, а далее специально оговаривает, что «в настоящей Конституции термин “сельское хозяйство” и его производные включают продукцию рыбного промысла, морепродукты, лесоводство и первичную продукцию лесного хозяйства». Концепция повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ, принятая 19 ноября 2010 г., использует более точную терминологию: «производство сельскохозяйственной и рыбной продукции», «сельское и рыбное хозяйство» и устанавливает единые для этих двух отраслей экономические меры стимулирования спроса и предложения на продовольствие.

В Республике Беларусь понятие «рыбное хозяйство» используется в основном для характеристики отраслевой принадлежности отдельных видов экономической деятельности (включающей рыбоводство и аквакультуру), но деятельность в этой сфере не является самостоятельным объектом правового регулирования, как, например, в других странах СНГ [5, с. 328–330], где аквакультура выделяется как достаточно самостоятельная составная часть рыбного хозяйства [1, с. 30]. Следует отметить, что не все страны СНГ последовательно закрепляют интегрированную сферу правового регулирования применительно к рыбохозяйственной деятельности (рыбному хозяйству), хотя включение аквакультуры в состав рыбного хозяйства в правовой науке не вызывает нареканий [17; 18].

Например, в Российской Федерации после принятия Федерального закона «Об аквакультуре (рыбоводстве)» от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ сфера правового регулирования этой деятельности четко разграничена с рыболовством, которое представляет собой деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов (ст. 1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ). Рыбное хозяйство, в понимании указанного закона, охватывает виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов, но не включает аква-

культуру, хотя в первоначальной редакции она там содержалась. Данный подход – разделение рыболовства (рыбного хозяйства) и аквакультуры (деятельность, связанная с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры, то есть водных организмов, разведение и (или) содержание, выращивание которых осуществляется в искусственно созданной среде обитания (ст. 1 Федерального закона «Об аквакультуре (рыбоводстве)») является по меньшей мере непоследовательным, учитывая сходные цели и задачи этих двух законов.

Белорусское законодательство не определилось окончательно с соотношением аквакультуры и других видов, составляющих содержание рыбохозяйственной деятельности. В соответствии с действующим с 1 января 2016 г. общегосударственным классификатором Республики Беларусь ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности», утвержденным постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 5 декабря 2011 г. № 85, в секции А – сельское, лесное и рыбное хозяйство выделяется подсекция 03 «Рыболовство и рыбоводство», охватывающая лов (сбор) рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих морских организмов в морских, минерализованных или пресных водах, а также некоторые виды деятельности, являющиеся частью производства продукции рыбоводства или рыболовства.

ОКРБ 005-2011, как следует из раздела 032, определяющего экономическое содержание рыбоводства, отождествляет рыбоводство и аквакультуру, хотя и не учитывает экологический компонент, содержащийся в отношениях, связанных с аквакультурой. Кроме того, понятие рыбоводства как вида экономической деятельности не может быть соотнесено ни с одним из выработанных в практике правотворчества понятий «аквакультура». Оно определено следующим образом: рыбоводство (или «аквакультура») – деятельность по выращиванию морских и пресноводных организмов с применением методов, направленных на увеличение объемов воспроизводства соответствующих организмов по сравнению с природными возможностями среды обитания (более детальное описание опущено для удобства восприятия). Содержащиеся в ОКРБ 005-2011 экономические характеристики рыбоводства, или «аквакультуры», непригодны для использования в качестве легального понятия «аквакультуры».

В законодательстве Республики Беларусь отсутствуют системообразующие нормы, которые могут быть положены в основу формирования законодательства в сфере аквакультуры, хотя предложено два разных, не совпадающих терминологически понятия «аквакультура». Одно из них содержится в Государственной программе развития рыбохозяйственной деятельности,

которая не имеет нормативного характера и уже прекратила действие, а второе – в указанном выше ОКРБ 005-2011. Поэтому основной теоретико-правовой проблемой в этой области является выработка и обновление понятийного аппарата, используемого в правовом регулировании аквакультуры и рыбохозяйственной деятельности, что имеет значение с точки зрения создания научной основы правотворчества.

Отсутствие унифицированного научно-правового определения термина «аквакультура» – существенный недостаток действующего в Республике Беларусь законодательства в сфере рыбохозяйственной деятельности и свидетельство отставания правотворчества от потребностей экономического развития. Определение общего смыслового значения этого понятия позволит решить важный вопрос: заменит ли оно используемое сейчас понятие «рыбоводство» или будет самостоятельным, более общим понятием для искусственного выращивания рыбных ресурсов [5, с. 350]?

Оценивая относительно небольшой период развития модельного законодательства стран СНГ в области рыбохозяйственной деятельности и аквакультуры, можно видеть, что подходы к пониманию «аквакультуры» радикально изменились. Так, в модельном законе «Об аквакультуре» от 4 декабря 2004 г. № 24-9, впервые закрепившем это понятие, «аквакультура» была определена в качестве объекта правоотношений, а именно *как культивируемые*, в том числе путем искусственного разведения и выращивания, *водные биологические ресурсы* (рыбы, водные животные и растения и их гибридные формы). Такой подход не получил распространения в законодательстве стран СНГ и поэтому справедливо критиковался в юридической литературе [5, с. 328–330].

В соответствии с более поздним модельным Рыбохозяйственным кодексом для государств – участников СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-6 (далее – Рыбохозяйственный кодекс) «аквакультура» определялась как **деятельность** по содержанию и разведению, в том числе выращиванию, водных животных и растений в полувольных или искусственно созданных условиях обитания, проведению акклиматизации и рыбохозяйственной мелиорации с целью восстановления и пополнения запасов водных биоресурсов, сохранения их биоразнообразия и среды обитания, получения товарной продукции и рекреации.

Именно это понимание было воспринято в Государственной программе развития рыбохозяйственной деятельности, о которой шла речь выше, и в которой отражены признаки аквакультуры, позволяющие соотнести ее с рыбоводством, как его понимает действующее законодательство. К таким признакам в первую очередь относится разведение водных организмов

в искусственных условиях (*под полным или частичным контролем человека* – в терминологии Государственной программы развития рыбохозяйственной деятельности) – в этом аспекте аквакультура представляет единую с рыбоводством сферу экономической деятельности. Более широкая по сравнению с рыбоводством цель деятельности – не только *получение товарной продукции*, но и *сохранение и пополнение запасов гидробионтов, а также улучшение состояния окружающей среды* – отражает эколого-экономическое содержание аквакультуры.

Выявление сходства и различия рыбоводства и аквакультуры представляет одну из важных проблем правового регулирования в данной области, без чего замена одного понятия на другое не будет иметь смысла и превратится в механическую смену «вывески» [19] или приведет к еще большей путанице и нечеткости в правовой регламентации рыбоводства, на которые обращалось внимание в специальной литературе [1, с. 29–30; 8; 20].

Еще один спорный аспект нормативной регламентации аквакультуры – определение отраслевой принадлежности этих правоотношений, которые, как и рыбоводство, лишь в незначительной степени подпадают под действие природоресурсного законодательства (отдельные нормы есть в водном законодательстве и законодательстве об охране и использовании земель; законодательство о животном мире таких норм не содержит вообще), а в основном не регулируются вообще (если рассматривать непосредственно аквакультуру) или регулируются специальными нормативными правовыми актами (если вести речь о рыбоводстве), относящимися преимущественно к аграрному законодательству. Кроме того, нормы природоресурсного законодательства касаются только использования отдельных природных ресурсов (земельных участков, водных объектов), не затрагивают экономико-правовой основы рыбоводства, а тем более аквакультуры.

Отнесение рыбоводства лишь к отраслям сельского хозяйства нам представляется упрощенным, тем более что сегодня в структуре белорусской правовой системы источники права, касающиеся рыбоводства, содержатся в различных разделах Единого правового классификатора, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1. Так, в законодательстве о сельском хозяйстве и заготовке сельхозпродукции в разделе «Отдельные отрасли сельского хозяйства» выделен подраздел «**Рыбоводство**», который касается разведения и выращивания рыбы в искусственных водоемах. Законодательство об охране и использовании животного мира так же содержит подраздел «**Рыбоводство. Промысловый лов рыбы**», хотя данная отрасль природоресурсного законодательства не предусматривает пользование объектами животного мира в целях рыбоводства.

Введение в правовой оборот понятия «аквакультура», которое уже присутствует в экономических отношениях, требует уточнения объекта этой деятельности, для характеристики которого используются такие понятия, как *водные организмы, гидробионты, водные биоресурсы* и другие, нуждающиеся в разъяснении применительно к рассматриваемой сфере общественных отношений.

Так, модельный Рыбохозяйственный кодекс связывает аквакультуру с содержанием и разведением *водных животных и растений* в полувольтных или искусственно созданных условиях обитания, в отличие от *водных биологических ресурсов* (к ним отнесены рыбы, другие водные животные и растения (гидробионты)), которые находятся в состоянии естественной свободы. В модельном Законе «Об аквакультуре» водные биологические ресурсы (*рыбы, водные животные, растения и их гибридные формы*) названы объектами аквакультуры (ст. 6).

Широко распространенное в модельном законодательстве и законодательстве других стран понятие «водные биоресурсы» в законодательстве Республики Беларусь не предусмотрено (по крайней мере, Указ № 580 его не содержит, а оперирует традиционным для рыбохозяйственной деятельности понятием «рыбные ресурсы»), хотя Концепция развития рыболовного хозяйства в Республике Беларусь среди приоритетных направлений развития рыболовного хозяйства (основного направления рыбохозяйственной деятельности с позиций законодательства о животном мире) предусматривает охрану рыболовных угодий и сохранение водных биоресурсов.

Понятие «водные животные» употребляется в актах таможенного законодательства, действующих в Таможенном союзе, например в решении Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе» (в данном акте оно используется для характеристики продукции из водных биологических ресурсов), Решении Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 607, а также в административном и уголовном законодательстве Республики Беларусь при установлении ответственности за нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства, добычи других водных животных (например, ст. 15.35 КоАП, ст. 281 УК).

Водный кодекс Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. № 191-3, утративший силу в связи с принятием Водного кодекса Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-3 (далее – ВК), содержал разъяснение понятия «водные животные», относя к ним диких животных (рыбы и водные беспозвоночные), обитающих в воде и имеющих для этого характерные приспособления. Данный вид диких животных сегодня не выделяется; рыбы

включаются в состав диких животных, использование и охрана которых регулируются законодательством о животном мире (ст. 1 Закона Республики Беларусь «О животном мире» от 10 июля 2007 г. № 257-3), а водные беспозвоночные упоминаются в Указе № 580 при установлении такс за причинение вреда объектам животного мира и мер государственного регулирования в области охраны животного мира.

О *водных растениях* идет речь в экологическом законодательстве применительно к среде обитания животного мира. В частности, при установлении компенсационных выплат за вредное воздействие на объекты животного мира и (или) среду их обитания при добыче водных растений в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 7 февраля 2008 г. № 168 и к рыбохозяйственной деятельности не имеют непосредственного отношения.

Понятие «*гидробионты*», которое в модельном законодательстве (хотя и в разных трактовках) и в Государственной программе развития рыбохозяйственной деятельности непосредственно связано с деятельностью в сфере аквакультуры, в действующем законодательстве Республики Беларусь упоминается в основном в нормативных правовых актах ветеринарного, таможенного законодательства, принятого в целях реализации соглашений в Таможенном союзе¹, хозяйственного законодательства для характеристики объекта экономической деятельности в рыбохозяйственной отрасли. Однако его разграничение с таким понятием, как водные биоресурсы, которое терминологически применимо в тех же отраслях, что и гидробионты, т. е. во внешнеэкономической деятельности, в природоресурсном и ветеринарном законодательстве не дается.

Осуществление аквакультуры в искусственных условиях требует соотношения этого вида деятельности с теми видами природопользования, которые связаны с рыбохозяйственной деятельностью. Содержание аквакультуры увязывается с водопользованием, землепользованием и использованием объектами животного мира. Ни в одной из названных отраслей природоресурсного законодательства, регулирующего указанные виды природопользования, не предусмотрено использование соответствующих природных

¹ См.: Соглашение о сотрудничестве в области ветеринарии : заключено в г. Москве 12 марта 1993 г. // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология Проф. ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016; О внесении изменений в формы Единых ветеринарных сертификатов на ввозимые на таможенную территорию Таможенного союза подконтрольные товары из третьих стран : решение Комиссии Таможенного союза, 9 дек. 2011 г., № 892 // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

ресурсов в целях аквакультуры, что можно считать существенным упущением. Мы попытаемся определить, существуют ли какие-либо перспективы расширения нормативной правовой базы аквакультуры в рамках существующего законодательства, кратко охарактеризовав те из них, которые непосредственно касаются данного вида деятельности.

Основным видом природопользования в этой сфере выступает водопользование, поскольку поверхностные водные объекты как места обитания и разведения водных биоресурсов (водных организмов) являются неотъемлемой частью технологического процесса рыбохозяйственной деятельности (в частности, рыбоводства). Рыбохозяйственное водопользование в действующем водном законодательстве предусматривается только в отношении рыбоводства. В соответствии со ст. 32 ВК поверхностные водные объекты могут предоставляться в аренду для рыбоводства по договорам аренды, заключаемым местными исполнительными и распорядительными органами на основании решений, принимаемых местными Советами депутатов, в порядке и на условиях, установленных Советом Министров Республики Беларусь. Аренда водных объектов для рыбоводства сохранилась как единственный вид аренды в сфере водопользования, причем он ограничен только использованием таких искусственных водных объектов, как пруды и обводненные карьеры.

Учитывая характеристики данных видов водных объектов (пруд представляет собой искусственный водоем площадью поверхности воды не более 100 гектаров, созданный в целях накопления и хранения воды, а обводненный карьер – искусственный водоем, созданный в результате добычи полезных ископаемых (п. 30, 21 ст. 1 ВК)), их предназначение для аквакультуры не является очевидным. Кроме того, среди технологических водоемов ст. 1 ВК называет пруды и каналы, специально созданные для разведения и выращивания рыбы с применением гидротехнических сооружений и устройств, правовой режим которых и соотношение с водными объектами не установлены.

Отсутствие специальных норм об аквакультуре в водном законодательстве не означает, что водные объекты (речь идет о тех объектах, которые предназначены для рыбоводства) не могут использоваться для целей аквакультуры. Механизм распределения и перераспределения этих объектов, связанный с их предоставлением в аренду, в том числе по результатам торгов, проведение которых предусмотрено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 октября 2015 г. № 861, в целом закреплена в достаточной степени, чтобы субъекты хозяйственной деятельности, планирующие заниматься аквакультурой, имели возможность получить

для этой цели водный объект. Приведенный обзор действующего водного законодательства показывает, что правовые нормы, регулирующие использование водных объектов для рыбоводства, осуществляемого на условиях аренды на искусственных водоемах, вполне может быть распространено на аквакультуру при условии, что этот вид деятельности будет определенным образом согласован с рыбоводством.

Кроме водных объектов деятельность в сфере аквакультуры может потребовать предоставления земельных участков, однако их использование, правовые формы, условия и порядок предоставления практически не урегулированы даже для рыбоводства. Имеется лишь норма в Указе Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667, предусматривающая, что потери сельскохозяйственного производства не возмещаются при изъятии сельскохозяйственных земель для строительства рыбоводных организаций (за исключением изъятия пахотных земель, земель под постоянными культурами, луговых земель, на которых проведены работы по их коренному улучшению). Самостоятельной проблемой является также определение правового режима земельных участков, занятых искусственными водными объектами и предоставленных в аренду для рыбоводства, которые выделяются в Единой классификации назначения объектов недвижимого имущества, утвержденной Комитетом по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь 5 июля 2004 г., отдельным пунктом в виде земельных участков для рыбоводства. Следует отметить, что права на земельные участки в данном случае никаким образом не зависят от вида права водопользования и нуждаются в самостоятельном правовом оформлении.

В соответствии со ст. 6 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-З они подпадают под признаки, характеризующие земли водного фонда (к землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, а также земельные участки, предоставленные для ведения водного хозяйства, в том числе для размещения водохозяйственных сооружений и устройств), что не в полной мере соответствует потребностям рыбоводства в целом и перспективам развития аквакультуры, так как земельные участки из данной категории земель (ст. 13 КоЗ) не подлежат предоставлению в частную собственность.

Законодательство о животном мире (в первую очередь уже упоминавшийся Закон «О животном мире») не регулирует пользование объектами животного мира в целях аквакультуры (как и рыбоводства, что является общей проблемой для разведения рыбы и других водных животных в искусственных условиях), что противоречит содержанию рыбоводства (и аква-

культуры, как ее понимает ОКРБ 005-2011). Тем более что после внесения в 2015 г. изменений в данный закон (внесены Законом Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 326-З) объекты, используемые для рыбоводства, относятся к объектам содержания и (или) разведения диких животных, где содержатся и (или) разводятся в целях дальнейшего использования в экономической деятельности дикие животные, относящиеся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, либо являющиеся образцами СИТЕС (за исключением осетровых видов рыб), дикие животные, отлов которых в целях содержания и (или) разведения в неволе осуществляется на основании разрешения на изъятие диких животных из среды их обитания (п. 36-1 ст. 1 Закона).

Приведенные примеры показывают, что закрепление природоресурсной основы аквакультуры еще даже не начало формироваться, значительно отстает от других направлений рыбохозяйственной деятельности (ведения рыболовного хозяйства), и пока законодательство Республики Беларусь не оперирует таким понятием, в этой области правового регулирования будут содержаться существенные пробелы.

Они могут быть устранены при формировании рыбохозяйственного законодательства в направлении, предложенном модельным Рыбохозяйственным кодексом, а именно – создания самостоятельного рыбохозяйственного законодательства, охватывающего аквакультуру.

Как следует из преамбулы модельного Рыбохозяйственного кодекса, данный акт регулирует правоотношения, возникающие между субъектами права, которые осуществляют деятельность, связанную с аквакультурой, рыболовством и сохранением водных биологических ресурсов, называемыми субъектами в области рыбного хозяйства, в том числе их взаимодействие с органами государственной власти. Более подробно сфера правового регулирования рыбохозяйственного законодательства определена ст. 5 модельного Рыбохозяйственного кодекса, которая включает:

1) отношения по использованию, охране, защите и воспроизводству рыб, других водных животных и растений (гидробионтов), являющихся объектами рыболовства (промысла) и объектами аквакультуры;

2) отношения по переработке, транспортировке и хранению добытых водных биоресурсов;

3) отношения по охране водных объектов рыбохозяйственного значения.

Понятие рыбохозяйственного законодательства дается в ст. 1 модельного Рыбохозяйственного кодекса (к нему относятся нормативные правовые акты государства, регулирующие отношения в области рыболовства, аквакультуры, сохранения водных биологических ресурсов, а также охра-

ны среды их обитания), а рекомендуемая структура может быть выведена из содержания ст. 2 названного модельного кодекса, согласно которой рыбохозяйственное законодательство государства-участника состоит из национального рыбохозяйственного кодекса, других национальных законов и иных нормативных правовых актов.

Соотнеся эти положения модельного рыбохозяйственного законодательства и соответствующие нормативные правовые акты Республики Беларусь, можно видеть, что они не имеют принципиальных различий, опираются на системообразующий нормативный правовой акт (в Республике Беларусь таким актом является Указ № 580), на основе норм которого может проводиться создание нормативной правовой базы аквакультуры.

Библиографические ссылки

1. *Шингель Н. А.* Правовое регулирование аквакультуры: проблемы понятийного аппарата // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. 2013. № 1. С. 28–32.
2. *Шингель Н. А.* Аквакультура: проблемы правопонимания // Правотворчество и правоприменение в условиях инновационного развития общества : сб. науч. ст. В 2 ч. / редкол.: Н. В. Сильченко (гл. ред.) [и др.]. Гродно, 2014. Ч. 1. С. 335–339.
3. *Шаляпин Г. П.* Нормативно-правовое регулирование аквакультуры в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
4. Аквакультура як чинник соціальної динаміки : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.03; Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2006.
5. Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса / И. П. Кузьмич [и др.]; науч. ред. И. П. Кузьмич. Минск, 2013.
6. *Сиваков Д. О.* Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журн. рос. права. 2008. № 2. С. 58–66.
7. *Сиваков Д. О.* Правовое регулирование рыбоводства // Законодательство и экономика. 2006. № 4. С. 75–81.
8. *Шингель Н. А.* Правовое регулирование рыбоводства // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2013. Вып. 8. С. 595–601.
9. *Шингель Н. А.* Правовые проблемы рыбохозяйственного водопользования // Современные тенденции развития юридической науки, правового образования и воспитания : материалы междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т., Полоцк, 18–19 мая 2012 г. / редкол.: А. Н. Пугачев (отв. ред.) [и др.]. Новополоцк, 2012. С. 103–106.
10. *Сиваков Д. О.* Правовой режим искусственных водных объектов // Журн. рос. права. 2012. № 12. С. 24–31.
11. *Ильина З. М.* Продовольственная безопасность Республики Беларусь: современные тенденции // Вес. Нац. Акад. навук Беларусі. Сер. аграр. навук. 2012. № 4. С. 5–15.
12. *Ильина З. М.* Глобальная продовольственная проблема и угрозы // Вес. Нац. Акад. навук Беларусі. Сер. аграр. навук. 2011. № 3. С. 62–70.

13. *Кузьмич И. П.* Проблемы унификации аграрного законодательства в рамках Союзного государства // Правовые средства обеспечения развития экономики Республики Беларусь : материалы междунар. науч.-практ. конф. Минск, 9–10 нояб. 2007 г. / редкол.: И. Н. Колядко (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2008. С. 62–64.
14. Рыболовство и аквакультура / материалы официального сайта Департамента рыбного хозяйства и аквакультуры ФАО. URL: <http://www.fao.org/docrep/014/am859r/am859r07.pdf>.
15. Комментарий экспертов к Кодексу ведения ответственного рыболовства/ под ред. К. А. Загуровского [Электронный ресурс]. URL: <http://libed.ru/knigi-nauka/799867-1-kommentarii-kodeksu-kommentarii-ekspertov-kodeksu-vedeniya-otvetstvennogo-ribolovstva-kommentarii-ekspertov-kod.php> (дата обращения: 12.09.2016).
16. *Ибрагимов К. Х.* Продовольственная безопасность населения как охраняемая законом базовая ценность // Аграр. и земел. право. 2013. № 2. С. 139–144.
17. *Сиваков Д. О.* Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности. М., 2012.
18. *Сиваков Д. О.* Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журн. рос. права. 2008. № 2. С. 63–64.
19. Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / О. А. Беляева [и др.]; под общ. ред. А. В. Габова. М., 2014.
20. *Шингель Н. А.* Проблемы правового регулирования рыбохозяйственной деятельности в Республике Беларусь // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 12 марта 2012 г. М., 2012. С. 184–189.

6

ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОХРАНЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДУКЦИИ РАСТЕНИЕВОДСТВА

Земли сельскохозяйственного назначения составляют самостоятельную категорию, основное целевое назначение которой – использование земель (земельных участков) для нужд сельского хозяйства [1, ст. 6]. В зависимости от целевого назначения земельных участков могут значительно различаться требования к их охране, права и обязанности землепользователей. Так, в растениеводстве земля выступает преимущественно в качестве основного средства производства (хотя необходимым является также размещение объектов аграрного назначения), тогда как в животноводстве – как пространственная материальная основа для осуществления соответствующей деятельности. *Использование земли в качестве основного средства производства можно рассматривать как специфический признак сельскохозяйственной деятельности растениеводческого направления.*

В Кодексе Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) выделяют также сельскохозяйственные земли, к которым согласно ст. 1 относятся систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции пахотные, залежные, луговые земли, земли под постоянными культурами. В ряде случаев законодательство оперирует термином «сельскохозяйственные земли сельскохозяйственного назначения», как правило, в целях обеспечения сохранения количественных и качественных характеристик земель, пригодных для использования в аграрном производстве, установления более строгого охранного режима, приоритета землепользования в сельскохозяйственных целях (ст. 5, 38 КоЗ). Несмотря на отсутствие четкой нормы, сельскохозяйственные земли могут находиться также в составе категорий земель с иным основным целевым назначением (хотя их удельный вес и невелик) [2, с. 106–107]. Для выращивания продукции растениеводства используются земли, объединенные в законодательстве термином «сельскохозяйственные земли»¹.

¹ КоЗ предусматривает ряд целей, связанных с ведением сельского хозяйства (личное подсобное хозяйство, огородничество, сенокошение и выпас сельскохозяйственных животных), для которых земельные участки предоставляются гражданам в границах земель населенных пунктов. Однако в настоящем исследовании мы рассматриваем требования к охране и использованию сельскохозяйственных земель при ведении товарного сельского хозяйства растениеводческого направления – на основании Общегосударственного классификатора видов экономической деятельности [3].

В земельно-правовой науке отмечается, что земля как объект правового регулирования характеризуется рядом свойств, отражающих ее экологическое, экономическое и социальное значение: плодородие (наличие почвы), отнесение к компонентам природной среды, возможность выступать как средство производства в сельском и лесном хозяйстве либо пространственный базис для размещения антропогенных объектов и осуществления различных видов деятельности [4, с. 412; 5, с. 21]. Поэтому одним из основных принципов земельного законодательства является принцип охраны земель и улучшения их полезных свойств, который приобретает особое значение для земель, используемых как средство производства в сельском хозяйстве. В юридической литературе справедливо указывается, что действующее земельное законодательство слишком узко понимает охрану земель, связывая ее только с недопущением снижения их качества в результате вредного антропогенного и (или) природного воздействия [6]. В более широком значении охрана земель охватывает деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленную на их рациональное использование, воспроизводство и улучшение, предотвращение деградации и восстановление деградированных земель [7, с. 668–669]. Помимо этого охрана сельскохозяйственных земель призвана обеспечить получение экологически чистой продукции.

На правовой режим рассматриваемых земель решающее влияние оказывает тот факт, что не все они пригодны для выращивания продукции растениеводства, а такое свойство, как плодородие, может изменяться в худшую сторону (вследствие влияния природных и антропогенных факторов, в том числе в случае невыполнения требований использования и охраны земель)¹ либо повышаться (при проведении мероприятий по охране почв, рекультивации земель и иных). Кроме того, земли с высокими качественными характеристиками могут оказаться востребованными для осуществления несельскохозяйственной деятельности в связи с удобным местоположением, наличием развитой инфраструктуры.

Обеспеченность Республики Беларусь сельскохозяйственными землями достаточно высока: они составляют 42 % всех земель (8632,3 тыс. га),

¹ Из всех видов деградации земель, характерных для Беларуси, на сельскохозяйственных угодьях наиболее выражена водная и ветровая эрозия, которая проявилась в 2013 г. на площади 556,5 тыс. га (6,3 %). В целом по стране ветровой эрозии подвержено 83,2 тыс. га, а водной – 473,3 тыс. га. Несмотря на относительно небольшие площади земель, находящихся под действием эрозионных процессов, они наносят значительный экономический и экологический ущерб, снижая плодородие почв [8, с. 43–44]. В последнее время на развитие процессов деградации земель стали заметно влиять изменения климата, проявляющиеся в засухах, заморозках, оттепелях и иных природных явлениях [9, с. 4].

а по величине доли пахотных земель на одного человека (0,60 га) и сельскохозяйственных земель в целом (0,91 га) Беларусь входит в число первых 20 стран мира [8, с. 34]. Вместе с тем наблюдается тенденция сокращения количества сельскохозяйственных земель, предоставленных сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам: если в 1990 г. у указанных организаций находилось 8729,3 тыс. га, то 2015 г. – 7651 тыс. га таких земель [10]. И хотя в Национальном докладе о состоянии окружающей среды данная тенденция связывается с оптимизацией структуры землепользования, перераспределением и выводом из оборота малопродуктивных, мелкоконтурных или заболоченных сельхозугодий (в связи с чем с 2009 г. отмечено увеличение площади лесных земель и земель под древесно-кустарниковой растительностью), проблема поддержания численности сельхозугодий требует пристального внимания государства.

С учетом сказанного можно выделить два основных направления охраны сельскохозяйственных земель:

- *сохранение количества плодородных земель* (что обеспечивается установлением ограничений по переводу земель сельскохозяйственного назначения в иные категории, особого порядка размещения объектов внутрихозяйственного строительства на таких землях, вовлечением новых земель в сельскохозяйственный оборот и иными мерами);

- *предотвращение деградации, поддержание и улучшение их качества* (регулирование мероприятий по защите земель от загрязнения, водной и ветровой эрозии, заболачивания, иссушения, иных негативных процессов; по освоению и улучшению земель, повышению плодородия почв, мелиорации, рекультивации, возврату в сельскохозяйственный оборот земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению).

Охрана сельскохозяйственных земель обеспечивается следующими *организационно-правовыми механизмами*:

- планирование мероприятий по охране земель (прогнозы и программы социально-экономического развития Республики Беларусь; схемы комплексной территориальной организации административно-территориальных и территориальных единиц; государственные и региональные программы в области охраны и рационального использования, мелиорации земель; проекты мелиорации земель; планы охраны земель, утверждаемые самими субъектами, хозяйственная и иная деятельность которых непосредственно связана с использованием земель или вредным воздействием на них; рабочие проекты рекультивации земель и другие). Финансирование мероприятий по охране земель может осуществляться за счет собственных средств землепользователей, средств республиканского и местных бюджетов, направляемых на эти цели в соответствии с законодательством, а также иных источников, не запрещенных законодательством;

● нормированием – установление нормативов предельно допустимых концентраций химических и иных веществ в почве в соответствии с законодательством об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;

- землеустройством;
- мониторингом земель;
- ведением государственного земельного кадастра;
- контролем и другими.

Принятие мер, направленных на обеспечение охраны земель, возложено законодательством на различных субъектов: землепользователей, субъектов, хозяйственная и иная деятельность которых непосредственно связана с вредным воздействием на земли, органы государственного управления в данной сфере.

В ст. 89 КоЗ сформулирован перечень *обязанностей землепользователей по охране земель*, большинство из которых направлено на охрану почв, а значит плодородия, дающего возможность использовать земли для выращивания продукции растениеводства. В то же время, как отмечается в юридической литературе, эти понятия – земля и почвы – в законодательстве Республики Беларусь не разграничиваются, что затрудняет применение норм, регулирующих охрану земель и почв [5, с. 21]. Так, землепользователи обязаны сохранять плодородие почв и иные полезные свойства земель; защищать земли от вредных воздействий; предотвращать зарастание сельскохозяйственных земель древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) и сорняками; сохранять торфяно-болотные почвы при использовании сельскохозяйственных земель; восстанавливать деградированные, в том числе рекультивировать нарушенные земли; снимать, сохранять и использовать плодородный слой земель при проведении работ, связанных с добычей полезных ископаемых и строительством. Неосуществление перечисленных мероприятий является основанием для принудительного изъятия земельного участка у землепользователей в соответствии со ст. 60, 62–64 КоЗ, что призвано обеспечить своевременное восстановление качественных характеристик земельного участка, в отношении которого совершено такое правонарушение.

Согласно ст. 89 КоЗ в обязанности землепользователей входят также благоустройство и эффективное использование земли, земельных участков. Эффективность использования земель, рассматриваемая в КоЗ через возможность достижения экономического, социального, экологического или иного полезного результата и закреплённая на уровне принципа правового регулирования земельных отношений, при производстве продукции растениеводства является лишь одним из аспектов, который должен учитываться

при определении правового режима соответствующих земель. Это обусловлено наличием у земли не только имущественных признаков и экономической ценности, но и характеристик компонента природной среды, нуждающегося в надлежащей охране [11, с. 50]. Поэтому более емким понятием, объединяющим как эффективность, так и охрану земли как главного средства производства, является понятие «рациональное использование», включающее также охрану земли как природного объекта в процессе пользования ею [12, с. 112]. Сегодня земельное законодательство Республики Беларусь не закрепляет принцип рационального (устойчивого) использования земель, что не лучшим образом сказывается на выполнении эколого-правовых требований в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

Для обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения, представляющих особую ценность, законодательство предусматривает *ограничения по изменению их целевого назначения*. Так, закрепляется усложненный порядок принятия решений о переводе таких земель, земельных участков в другие категории: областными исполнительными комитетами при условии согласования с Президентом Республики Беларусь места размещения таких земельных участков и соблюдения предусмотренных в ст. 38 КоЗ требований. Такие ограничения, основанные на презумпции большей ценности указанных земель, по нашему мнению, обоснованны [13, с. 394]. Предлагаемый в специальной литературе подход, в соответствии с которым целесообразность (нецелесообразность) изменения целевого назначения и характера использования земель, земельных участков, в том числе перевода их одних категорий и видов в другие, рекомендуется определять путем сопоставления сравнительной экономической эффективности вариантов по критерию более высокой кадастровой (рыночной) стоимости [14], представляется весьма опасным с позиций сохранения сельскохозяйственных земель, поскольку их кадастровая стоимость, рассчитанная на основании применяемых сегодня методик, как правило, ниже, чем у земель, занятых объектами недвижимого имущества, особенно в границах крупных населенных пунктов и их пригородных зон.

Изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель может быть направлено на повышение эффективности их использования и охраны (например, перевод земель в более продуктивные в рамках категории земель сельскохозяйственного назначения, использование в качестве территориального базиса для размещения мелиоративных систем), обусловлено развитием населенных пунктов и иных территорий, а также связано с ухудшением качества, невозможностью использования земельных участков для ведения аграрного производства (с переводом их в иную категорию).

Условия перевода названных земель, земельных участков из одной категории в другую на основании заявлений землепользователей регламентируются законодательством [15]. Например, в качестве возможного основания перевода сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственные или в менее продуктивные сельскохозяйственные земли названо ухудшение их качественного состояния в результате воздействия антропогенных и (или) природных факторов, в том числе вследствие выхода из строя и списания в установленном порядке оросительных и осушительных систем, машин и механизмов. Обращает на себя внимание возможность достаточно широкой трактовки «антропогенных и (или) природных факторов», воздействие которых послужило причиной ухудшения качественного состояния земель и, как следствие, основанием для перевода их в другую категорию, что обуславливает необходимость закрепления в законодательстве перечня таких причин.

Одной из мер, обеспечивающих сохранение характеристик сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, является возмещение потерь сельскохозяйственного производства. Сущность возмещения потерь заключается в компенсации по условным нормативам государству затрат, обусловленных необходимостью вовлечения в аграрное производство новых земель взамен используемых не по целевому назначению. В связи с этим предусмотрен строго целевой характер использования средств, поступающих от возмещения потерь: на освоение новых земель (земли под болотами; земли, покрытые древесно-кустарниковой растительностью; участки автомобильных дорог, выбывающие из эксплуатации, высвобождаемые земли под застройкой и другие не используемые в сельском хозяйстве земли) для использования их в сельском хозяйстве, сохранение и повышение плодородия почв и иных полезных свойств земель, землеустройство [16].

На улучшение качественной структуры и сохранение количественных характеристик сельскохозяйственных земель направлено *создание фонда перераспределения*, формируемого преимущественно из сельскохозяйственных земель, которые в случае изменения их целевого назначения, характера использования или иного изменения могут использоваться более эффективно (ст. 9 КоЗ). Земли из данного фонда предоставляются в первую очередь сельскохозяйственным организациям, в том числе крестьянским (фермерским) хозяйствам. Очевидно, что указанные земли должны быть пригодны для использования в сельском хозяйстве и на них должны распространяться общие положения о приоритете сельскохозяйственного землепользования независимо от того, использовались ли они на момент предоставления в сельскохозяйственных целях [17, с. 403].

Использование земель как средства производства организациями растениеводческого профиля не исключает необходимости размещения объектов сельскохозяйственного назначения (внутрихозяйственные дороги, площадки для стоянки и ремонта сельскохозяйственной техники, сооружения для хранения и первичной обработки выращенной продукции, хранения удобрений и агрохимикатов и тому подобные), что делает актуальной проблему оптимального выбора земельных участков для таких объектов, решение которой обеспечивается разработкой проектов *внутрихозяйственного землеустройства*. С другой стороны, в процессе внутрихозяйственного землеустройства может быть решена задача организации оптимального использования плодородных земель, расширения посевов сельскохозяйственных культур с проведением на малопродуктивных землях восстановительных мероприятий. В частности, в качестве объекта данного вида землеустройства земельное законодательство называет сельскохозяйственные земли, предоставленные сельскохозяйственным организациям, а также несельскохозяйственные земли в границах их землепользований, которые могут быть вовлечены в сельскохозяйственный оборот или использованы для создания или совершенствования инфраструктуры сельскохозяйственного производства [18, п. 5].

Необходимость внутрихозяйственного землеустройства объясняется сложностью структуры земельного массива сельскохозяйственной организации; в результате проведения таких мероприятий устанавливается конкретное целевое назначение земельных участков в пределах землепользования такой организации [19]. Таким образом, разработка проектов внутрихозяйственного землеустройства направлена на повышение рациональности землепользования и имеет особое значение для обеспечения охраны земель, предоставленных организациям растениеводческого или смешанного профиля. Между тем в законодательстве указывается также на экономическую цель таких мероприятий – повышение рентабельности производства сельскохозяйственной продукции [18, п. 4].

Из закрепленного в ст. 80 КоЗ перечня не вытекает обязательность проведения внутрихозяйственного землеустройства, а это означает, что эффективность таких мероприятий будет высока лишь в случае заинтересованности сельскохозяйственных организаций в их проведении. В публикациях российских авторов указывается на практически полное сворачивание работ по внутрихозяйственному землеустройству по мере проведения земельной реформы 90-х гг. XX в., что привело к потере миллионов гектаров обрабатываемых земель [20, с. 30; 21, с. 13]. В связи с этим важной мерой, предусмотренной законодательством Республики Беларусь, является опла-

та за счет средств республиканского бюджета разработки проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций [18, п. 12]. Условием финансирования является включение Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь сельскохозяйственных организаций в план работ по внутрихозяйственному землеустройству на основании списков, предоставляемых ежегодно местными исполнительными и распорядительными органами. Вместе с тем в названном пункте указывается, что в необходимых случаях разработка проектов может финансироваться из средств местных бюджетов и землепользователей, однако не уточняется, о каких случаях идет речь.

Существенную роль как для развития агропромышленного комплекса, так и для охраны соответствующих земель играют и иные землеустроительные мероприятия [21, с. 14]: инвентаризация, выявление неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земель, разработка землеустроительных проектов, связанных с охраной и улучшением земель (рабочих проектов по рекультивации, защите почв от эрозии и иных вредных воздействий, сохранению и повышению плодородия почв и иных полезных свойств земель).

В качестве меры, направленной на обеспечение рационального использования земель в сельском хозяйстве, является закрепление в ст. 37 КоЗ исчерпывающего перечня *субъектов прав на земли сельскохозяйственного назначения*, к которым отнесены юридические лица (сельскохозяйственные, иные организации, научные организации, учреждения образования), а граждане – лишь для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. Иные субъекты могут получить земельные участки для выращивания сельскохозяйственной продукции из земель других категорий (если это не противоречит их основному целевому назначению). Вместе с тем требует дальнейшего изучения вопрос о целесообразности расширения круга субъектов прав на земли сельскохозяйственного назначения, в частности отнесения к ним индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере ведения сельского хозяйства.

Возможные *правовые формы использования земель сельскохозяйственного назначения* в Республике Беларусь обусловлены закреплением на конституционном уровне недопустимости их передачи в частную собственность, в чем состоит существенное отличие от системы прав на такие земли во многих постсоветских государствах. Следовательно, исходя из положений КоЗ, указанные земли могут предоставляться на праве постоянного и временного пользования, пожизненного наследуемого владения (в случае предоставления участка главе крестьянского (фермерского) хозяйства,

если он является гражданином Республики Беларусь), аренды (субаренды), а также концессии¹. По данным Реестра земельных ресурсов Республики Беларусь, у сельскохозяйственных организаций земельные участки находятся преимущественно на праве постоянного пользования – 8599,8 тыс. га, тогда как на праве временного пользования и аренды – 53,4 тыс. га и 241,4 тыс. га соответственно. В то же время соотношение правовых форм использования земель крестьянскими (фермерскими) хозяйствами совсем иное: в пожизненном наследуемом владении – 73,8 тыс. га, в постоянном пользовании – 78,8 тыс. га, арендуемых – 33,6 тыс. га [10].

Большинство ученых-юристов отмечают эффективность договорных форм землепользования, в том числе сельскохозяйственного. В отечественной литературе высказывается позиция о предпочтительности права постоянного пользования как титула прав на землю сельскохозяйственных организаций, поскольку оно «гарантирует устойчивость земельных отношений, что, в свою очередь, способствует развитию сельскохозяйственного производства» [23]. Однако, по нашему мнению, устойчивостью обладают все земельно-правовые титулы, что вытекает из предусмотренных ст. 5 КоЗ принципов регулирования земельных отношений (установление единого порядка изъятия и предоставления земельных участков; приоритета использования сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению; защиты прав землепользователей). Поэтому, несмотря на то что наиболее распространенной и удобной с точки зрения оформления формой сельскохозяйственного землепользования в Республике Беларусь является право постоянного пользования, право аренды также достаточно привлекательно для указанных организаций [24, с. 179].

В научных публикациях отмечаются преимущества аренды по сравнению с иными формами землепользования в сельскохозяйственных целях, связанные в первую очередь с расширением круга лиц, использующих землю в аграрной сфере, и возможностью передать временно не используемый земельный участок в субаренду [25; 26]. Также обращается внимание на то,

¹ Несмотря на закрепление земельным и инвестиционным законодательством возможности передавать земельные участки в концессию, данная форма использования земель не получила в Республике Беларусь распространения в первую очередь ввиду отсутствия правовой основы для заключения таких концессионных договоров. Вместе с тем возможной областью применения договоров концессии в сельском хозяйстве является деятельность, связанная с мелиорацией и использованием мелиорируемых или мелиорированных земель. В этом случае объектом концессии может выступать комплексный объект: природные объекты (земельные участки, водные объекты, защитные насаждения, как входящие, так и не входящие в лесной фонд), а также мелиоративные системы и сооружения, находящиеся в государственной собственности [22].

что договор аренды в природоресурсной сфере направлен на обеспечение гарантий хозяйственной самостоятельности пользователей, служит мерой стимулирования рационального природопользования, договорные отношения более стабильны по сравнению с основанными на административном акте, поскольку в последнем случае доминирует воля соответствующего государственного органа (должностного лица). В договоре можно определить дополнительные обязанности по охране и рациональному использованию земли и иных природных ресурсов; арендатору, который надлежащим образом исполняет условия договора аренды, предоставлены дополнительные гарантии устойчивости его прав [27, с. 125; 28, с. 283].

В отношении предоставления земель сельскохозяйственного назначения в аренду законодательством Республики Беларусь предусмотрен упрощенный порядок: без предварительного согласования места размещения земельного участка, без проведения аукциона и без взимания платы за право заключения договоров аренды [29, п. 6], что можно рассматривать в качестве меры государственной поддержки землепользователей в аграрной сфере. В то же время согласно ст. 31 КоЗ освобождение субъектов, которым предоставляются земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, от внесения платы за право заключения договоров аренды не распространяется на случаи, когда они намерены передать земельный участок в субаренду или распорядиться правом аренды земельного участка иным образом. Представляется, что данная норма сдерживает оборот и не обеспечивает рациональное использование сельскохозяйственных земель, поскольку для арендатора, который по каким-то причинам временно не имеет возможности использовать земельный участок, передача земельного участка иному субъекту может быть экономически необоснованной. Целесообразно более детально урегулировать в земельном законодательстве вопросы внесения платы за право заключения договоров аренды земель сельскохозяйственного назначения, предусмотрев льготы по ее внесению в случаях предоставления указанных земель в субаренду или передачи прав и обязанностей по договорам аренды земельных участков другим лицам. Кроме того, при невозможности в течение определенного времени использовать часть земельного участка землепользователь сталкивается с необходимостью раздела участка, без которого невозможна передача такой части в субаренду, что весьма затратно как финансово, так и по времени [11, с. 54]. Сдерживающим фактором является и то, что в перечне субъектов, имеющих согласно ст. 37 КоЗ право использовать земли сельскохозяйственного назначения, отсутствуют индивидуальные предприниматели и граждане.

Земельное законодательство предусматривает возможность изъятия земельного участка в случае его неиспользования в течение установленного срока (согласно ст. 60 КоЗ при предоставлении в сельскохозяйственных целях этот срок составляет один год). На первый взгляд это весьма действенная мера, направленная на обеспечение охраны и рационального использования таких земель. Например, в Российской Федерации был принят специальный закон, регулирующий изъятие неиспользуемых или используемых с нарушением требований законодательства земель сельхозназначения [30]. Как отмечают разработчики, целью закона является не изъятие земли у тех, кто ее не обрабатывает, а создание условий для того, чтобы собственники этой земли начали ее обрабатывать [31]. Следует согласиться с тем, что изъятие сельскохозяйственных земель в связи с неиспользованием не является оптимальным решением проблемы поддержания их качества; основная задача заключается в вовлечении неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот.

В российских публикациях отмечается значение распорядительных правомочий землепользователя как способа реализации требования рационального использования земли, поскольку право распоряжения в сочетании с правом самостоятельного хозяйствования на земле позволяет создать оптимальный по своим размерам земельный массив и получить максимальное количество сельскохозяйственной продукции [12, с. 112–113]. В условиях государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения в Республике Беларусь распорядительные правомочия субъектов прав на эти земли ограничены и сводятся к праву арендатора заключать при определенных условиях предусмотренные ст. 47 КоЗ сделки. Вместе с тем в целом приведенный выше подход заслуживает поддержки. В связи с этим следует отметить, что эффективной мерой охраны земель, пригодных для выращивания продукции растениеводства, при условии последовательного правового регулирования может стать передача временно неиспользуемых земель иным субъектам во *вторичное пользование*. Сегодня у сельскохозяйственных организаций Республики Беларусь находится 150,6 тыс. га неиспользуемых земель [10]. В то же время применительно к землям сельскохозяйственного назначения законодательство допускает лишь один вариант вторичного пользования – субаренду, не получившую практического распространения в связи с отмеченными выше проблемами, отсутствием заинтересованности у самих арендаторов, а также небольшим удельным весом земель, находящихся у сельскохозяйственных организаций на праве аренды.

В советский период и вплоть до вступления в силу КоЗ 2008 г. предусматривалось предоставление земельных участков во временное пользование

гражданам для огородничества, сенокосения и выпаса скота, под служебные наделы колхозами, совхозами и другими землепользователями из земель, находящихся в их пользовании [32]. Данная форма землепользования была весьма востребованной сельскими жителями, при этом уменьшалось количество неиспользуемых земель в структуре земельного фонда сельскохозяйственных организаций. Существовала также проблема должного правового оформления права на землю, поскольку закреплялось общее правило о предоставлении земельного участка другому субъекту только после его изъятия в установленном порядке, а удостоверение на право временного пользования могли выдавать лишь исполнительные комитеты (ранее – местные Советы депутатов), но не первичные землепользователи [17, с. 406]. В юридической литературе указывается, что широко распространенное в прошлом право вторичного землепользования утратило свою актуальность с введением различных форм собственности на землю [33, с. 103], однако подобный вывод представляется поспешным применительно к земельным отношениям в Республике Беларусь. Если ранее при регулировании вторичного пользования на первый план выходило удовлетворение потребностей граждан в землях для выращивания сельскохозяйственной продукции, то теперь, по нашему мнению, первостепенным должно стать вовлечение в аграрный оборот временно не используемых сельскохозяйственными организациями земель, что особенно важно в растениеводстве, поскольку неиспользование может привести к деградации таких земель¹.

Сокращение количества не используемых сельскохозяйственными организациями предоставленных им земель возможно также *экономическими методами*. Например, в п. 1 ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации от 5 августа 2000 г. закрепляется, что налоговые ставки земельного налога, устанавливаемые муниципальными органами, не могут превышать 0,3 % в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельско-

¹ Кроме того, восстановление качества деградированных земель возможно не только путем проведения на них агрохимических, агротехнических, мелиоративных и других мероприятий, но и при их использовании для выращивания определенных культур. Так, в Национальном докладе о состоянии окружающей среды Республики Беларусь отмечается, что, несмотря на наиболее активное протекание водно-эрозионных процессов в Витебской, Могилевской и Минской областях (ввиду выраженности холмистого рельефа и преобладания почв связного гранулометрического состава), возделывание озимых зерновых и многолетних трав на эродированных почвах в указанных областях способствовало снижению водно-эрозионных процессов до предельно допустимого уровня [8, с. 43–44].

хозяйственного производства; в случае же неиспользования таких земель в сельскохозяйственных целях ставка равна 1,5 % (при этом не делается разницы между неиспользованием земель и использованием их не по целевому назначению, что вполне обоснованно в контексте охранительной цели данной нормы). Налоговый кодекс Республики Беларусь от 29 декабря 2009 г. для земельных участков, входящих в состав земель сельскохозяйственного назначения, используемых не по целевому назначению, предусматривает установление ставки земельного налога по фактическому функциональному использованию, увеличенной на коэффициент 10 (ст. 196). В соответствии с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс 30 декабря 2015 г., для случаев неиспользования земель особые правила установлены лишь для земельных участков, занятых капитальными строениями (зданиями, сооружениями), их частями, включенными в перечень неиспользуемого (неэффективно используемого) имущества – в этих случаях не применяются общие льготы по земельному налогу в виде освобождения от его уплаты (ст. 194).

Повышение ставок земельного налога и арендной платы за неиспользуемые земельные участки может стать эффективной мерой в отношении земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных в соответствии с условиями предоставления и проектами внутрихозяйственного землеустройства для размещения объектов недвижимого имущества. В то же время к такой дифференциации ставок для неиспользуемых сельскохозяйственных земель (пахотных, залежных, луговых, под постоянными культурами) нужно подходить весьма осторожно, поскольку в условиях недостаточной урегулированности условий передачи земельных участков в субаренду и отсутствия возможности передать во вторичное пользование земельные участки, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного пользования, повышение ставок может стать лишь дополнительным финансовым бременем (что не умаляет значение закрепленной в КоЗ обязанности землепользователя использовать предоставленный участок). Таким образом, эффективность рассмотренных мер будет обеспечена лишь при их комплексном характере.

Важное направление охраны сельскохозяйственных земель – экономическое стимулирование проведения дополнительных мероприятий, направленных на улучшение земель, внедрение экологически обоснованных технологий (субсидирование, налоговые и иные льготы).

В большинстве развитых стран активно предоставляются налоговые льготы на сельскохозяйственные земли вплоть до полного освобождения от уплаты налогов, что преследует цель удержания земли в сельском хозяй-

стве [34, с. 149]. Налоговое и земельное законодательство Республики Беларусь дифференцирует способы определения ставок земельного налога и арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности, в зависимости от категории земель, устанавливает перечень случаев освобождения от указанных платежей и возможность местных Советов депутатов увеличивать или уменьшать ставки земельного налога отдельным категориям плательщиков (но не более чем в два с половиной раза). Вместе с тем льготы стимулирующего характера по платежам за пользование земельными участками сельскохозяйственного назначения не предусматриваются. Налоговый кодекс Республики Беларусь в первоначальной редакции устанавливал освобождение от земельного налога за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения или улучшения их состояния на период, предусмотренный проектом производства работ; еще ранее согласно Закону Республики Беларусь «О платежах за землю» от 18 декабря 1991 г. от земельного налога освобождались крестьянские (фермерские) хозяйства в течение трех лет с момента их регистрации; земельные участки, на которых землевладелец или землепользователь проводит коренное улучшение земель, а также осуществляет сельскохозяйственное использование земельных участков, на которых введены ограничения хозяйственной деятельности или не восстановлен плодородный слой почвы. Несмотря на то что законодательство предусматривает иные методы, в том числе финансирование мероприятий по повышению плодородия земель, вопрос о предоставлении налоговых и иных льгот, стимулирующих землепользователей заниматься улучшением земель, остается актуальным.

Следует отметить, что меры, направленные на охрану и рациональное использование сельскохозяйственных земель, содержатся и в аграрном законодательстве, в чем проявляется положительная тенденция его экологизации [35; 36]. Так, меры государственной поддержки агропромышленного комплекса включают общегосударственные мероприятия по сохранению, рациональному использованию хозяйственного потенциала сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли, в том числе путем строительства, эксплуатации (обслуживания) мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений; поддержке производства сельскохозяйственной продукции в неблагоприятных для такого производства районах, в том числе преодоление последствий радиоактивного загрязнения земель [37].

При этом одним из видов субсидирования юридических лиц, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства, является предоставление прямых выплат на единицу площади земельного

участка, относящегося к сельскохозяйственным землям сельскохозяйственного назначения [38]. В перечне документов, необходимых для получения данного вида государственной поддержки, названа копия пояснительной записки к материалам последнего агрохимического обследования почв на сельскохозяйственных землях сельскохозяйственного назначения, представленных данному юридическому лицу. Снижение уровня плодородия почв на сельскохозяйственных землях сельскохозяйственного назначения юридического лица по сравнению с уровнем, зафиксированным на дату последнего агрохимического обследования почв на этих землях, служит основанием для принятия облисполкомом (уполномоченной организацией) решения об отказе в предоставлении поддержки.

Следует также отметить, что ряд экономических мер регулирования земельных отношений направлен на снижение финансовой нагрузки на аграрных товаропроизводителей, что косвенно способствует охране и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения (освобождение от платы за предоставление земельных участков; оплата за счет средств республиканского бюджета работ, связанных с установлением границ, государственной регистрацией создания земельного участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и возникновения права на него, разработки проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций; льготы по оплате государственной регистрации в отношении земельных участков сельскохозяйственных организаций¹).

Проведенный анализ показал наличие достаточно развитого законодательства, регулирующего как административные, так и экономические

¹ Советом Министров Республики Беларусь дано поручение завершить государственную регистрацию в отношении земельных участков сельскохозяйственных организаций, сроки которой неоднократно переносились и продлены до 1 января 2017 г. (отметим, что по общему правилу, исходя из положений ст. 21 КоЗ, выданные до 1 февраля 2006 г. документы, удостоверяющие права на земельные участки, являются действительными и переоформление прав на ранее предоставленные земельные участки не является обязательным). По состоянию на 1 мая 2016 г. количество зарегистрированных в Беларуси земельных участков сельскохозяйственного назначения составило 64 % от общего количества таких земель и увеличилось по сравнению с началом года всего на 3,6 % [39].

До 1 января 2017 г. сельскохозяйственные организации освобождены от уплаты государственной пошлины за выдачу (оформление) правоудостоверяющих документов на земельные участки, предоставленные для ведения сельского хозяйства [40, п. 2]. В случае подачи одновременно двух и более заявлений о государственной регистрации в отношении зарегистрированных земельных участков, предоставленных для ведения сельского либо подсобного сельского хозяйства, к размеру платы, взимаемой за государственную регистрацию в отношении второго и каждого последующего земельного участка, применяется коэффициент 0,5 [41].

меры охраны и рационального использования сельскохозяйственных земель как средства производства при выращивании продукции растениеводства. Дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере должно идти в направлении обеспечения комплексности рассмотренных мер, согласованного межотраслевого регулирования, расширения экономического стимулирования, развития правовых форм и субъектного состава использования земель сельскохозяйственного назначения.

Библиографические ссылки

1. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г. (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс: Беларусь 3000 / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
2. *Шахрай И. С.* Состав земель Республики Беларусь: правовые проблемы // Актуальные проблемы государственной экологической политики : сб. материалов заоч. Международ. науч.-практ. конф. / отв. ред. Р. Х. Гиззатуллин. Уфа, 2016.
3. Общегосударственный классификатор ОКРБ 005-2011: утв. постановлением Гос. ком. по стандартизации Респ. Беларусь, 5 дек. 2011 г., № 85 (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс-Беларусь [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
4. *Шингель Н. А.* О совершенствовании юридической структуры земель как объекта правового регулирования // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / НАН Беларуси. Ин-т государства и права; редкол.: В.И. Семенов [и др.]. Минск, 2007. Вып.2. С. 411–419.
5. *Шингель Н., Хотько О.* О совершенствовании законодательства, регулирующего охрану земель // Земля Беларуси. 2014. № 4. С. 20–24.
6. *Игнатович В. В.* К вопросу об объекте правоотношений, регулируемых Экологическим кодексом // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2006. Спец. вып. С. 244–247.
7. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / С. А. Балашенко [и др.] ; под общ. ред. С. А. Балашенко, Н. А. Шингель. Минск, 2009. 720 с.
8. Состояние окружающей среды Республики Беларусь / М-во природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, РУП Бел НИЦ «Экология». Минск, 2015.
9. *Якимов Н.* Значение полезного лесоразведения для борьбы с эрозийными процессами на сельскохозяйственных землях // Земля Беларуси. 2014. № 4. С. 3–7.
10. Реестр земельных ресурсов Республики Беларусь (по состоянию на 1 января 2016 года) [Электронный ресурс] / Гос. ком. по имуществу Респ. Беларусь. URL: http://gki.gov.by/ru/activity_branches-land-reestr/ (дата обращения: 01.09.2016).
11. *Шахрай И.* Земельные участки и их части как объекты земельных правоотношений // Юстиция Беларуси. 2015. № 11. С. 50–54.
12. *Иконицкая И. А., Краснов Н. И.* Права на землю сельскохозяйственных предпринимателей // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России. Правовые вопросы. М., 1998. С. 112–134.
13. *Шахрай И. С.* Целевое назначение как критерий определения правового режима земель, земельных участков // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. /

Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь; редкол.: Н. А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2016. Вып. 11. С. 390–396.

14. *Помелов А.* Обоснование изменения целевого назначения земель // *Земля Беларуси*. 2014. № 3. С. 18–24 ; № 4. С. 13–19.

15. Положение о порядке перевода земель из одних категорий и видов в другие и отнесения земель к определенным видам: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2007 г., № 667 (с изм. и доп.) // *КонсультантПлюс-Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр»*. Минск, 2016.

16. Положение о порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 26 марта 2008 г., № 462 (с изм. и доп.) // *КонсультантПлюс-Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр»*. Минск, 2016.

17. *Шахрай И. С., Шаршун Е. В.* Земли, используемые в сельском хозяйстве: проблемы определения и правовые титулы // *Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / НАН Беларуси, Ин-т государства и права; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]*. Минск, 2007. Вып. 2. С. 397–410.

18. Инструкция о порядке разработки проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций [Электронный ресурс] : утв. постановлением Гос. ком. по земел. ресурсам, геодезии и картографии Респ. Беларусь, 5 июля 2001 г., № 9 (с изм. и доп.) // *КонсультантПлюс-Беларусь / ООО «ЮрСпектр»*. Минск, 2016.

19. *Шаршун Е. В.* Правовое регулирование внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций [Электронный ресурс] // *КонсультантПлюс-Беларусь / ООО «ЮрСпектр»*. Минск, 2016.

20. *Иванов Н. И.* Особенности государственной земельной политики в области землеустройства и территориального планирования на современном этапе // *Нива Поволжья*. 2009. № 4. С. 28–31.

21. *Липски С. А.* Новый этап развития землеустройства // *Экономика сел. хоз-ва России*. 2013. № 10. С. 12–17.

22. *Шахрай И. С.* Развитие концессии как основания права сельскохозяйственного природопользования // *Респ. наук.-практ. конф., Харків, 25–26 лист. 2010 р. / НЮАУ ім. Ярослава Мудрого ; за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків, 2010. С. 25–27.*

23. *Чиж И. М.* Проблемы совершенствования законодательства в области использования земли сельскохозяйственными коммерческими организациями [Электронный ресурс] // *КонсультантПлюс-Беларусь / ООО «ЮрСпектр»*. Минск, 2016.

24. *Шахрай И. С.* Проблемы правового регулирования сельскохозяйственного природопользования, основанного на договоре аренды // *Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол. В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]*. Минск, 2011. Вып. 22. С. 176–187.

25. *Иванова С. В.* Понятие аренды земель сельскохозяйственного назначения // *Аграрное и земельное право*. 2006. № 6. С. 114–119.

26. *Черняев А.* Организация аренды земель сельскохозяйственного назначения // *АПК: экономика, управление*. 2000. № 6. С. 64–69.

27. *Макарова Т. И.* Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. Минск, 2004. 231 с.

28. *Шахрай И. С.* Основания возникновения права специального пользования природными ресурсами // *Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / НАН Беларуси, Ин-т государства и права; редкол.: В. П. Изотко [и др.]*. Минск, 2006. С. 278–304.

29. Об изъятии и предоставлении земельных участков: Указ Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2007 г., № 667 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс-Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

30. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 3 июля 2016 г., № 354-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.09.2016).

31. Госдума приняла закон об изъятии неиспользуемых земель сельхозназначения [Электронный ресурс] // Информационный портал о продовольствии. URL: <http://prodmagazin.ru/2016/06/19/gosduma-prinyala-zakon-ob-izyatii-neispolzuemyih-zemel-selhoznaznacheniya> (дата обращения: 01.09.2016).

32. Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 1999 г., № 226-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 1999. № 2–3. 2/1.

33. Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша.К., 2005. 376 с.

34. Карсанов Б. С. Особенности государственного регулирования земельных отношений в зарубежных странах // Эконом. науки. 2014. № 5. С. 146–149.

35. Кузьмич И. П. Правовое обеспечение планирования охраны окружающей среды в сельском хозяйстве // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2013. Вып. 8. С. 532–540.

36. Макарова Т. И., Губская Н. С. Охрана окружающей среды при осуществлении сельскохозяйственной деятельности: к вопросу о разработке современных правовых подходов [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

37. О государственной аграрной политике: Указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2014 г., № 347 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. 22.07.2014. 1/15160.

38. Положение о порядке субсидирования деятельности, включая предоставление прямых выплат, производимых на единицу реализованной (произведенной) и (или) направленной в обработку (переработку) сельскохозяйственной продукции либо на единицу площади земельного участка, голову скота [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 9 окт. 2014 г., № 954 (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс-Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

39. Новости [Электронный ресурс] // Гос. ком. по имуществу Респ. Беларусь. URL: <http://gki.gov.by/ru/about-press-news-ru/view/goskomimuschestvo-vneset-v-sovet-ministrov-respubliki-belarus-predlozhenie-o-prodlenii-sroka-igotnoj-1250/> (дата обращения: 01.09.2016).

40. О внесении изменений и дополнений в указы Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 16 июня 2015 г., № 244 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – 19.06.2015. – 1/15852.

41. Единый перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 17 фев. 2012 г., № 156 (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс-Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

7

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ОБЛАСТИ РАСТЕНИЕВОДСТВА И ЖИВОТНОВОДСТВА В СВЕТЕ ЭКОЛОГИЗАЦИИ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Программой развития аграрного бизнеса предусмотрен дальнейший рост объемов производства сельскохозяйственной продукции: увеличение объемов производства продукции растениеводства на 9,3 %, объемов производства продукции животноводства – на 18,3 % к уровню 2015 г. [1]. Это свидетельствует о том, что степень воздействия сельского хозяйства на окружающую среду будет возрастать и смягчить данное воздействие возможно только посредством трансформации аграрной политики в сторону экологизации.

В юридической науке под экологизацией законодательства понимается процесс внедрения экологических требований в законодательные и иные нормативные акты, регулирующие хозяйственную и иную деятельность, охватывающую негативное влияние на окружающую среду [2, с. 125].

Сфера сельскохозяйственного производства, несомненно, таким влиянием обладает. В частности, критерием отнесения к хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, в области сельского хозяйства выступает эксплуатация объекта:

- для выращивания и откорма крупного рогатого скота проектной мощностью 5 тыс. голов и более в год;
- для выращивания и откорма свиней проектной мощностью 750 мест и более для свиноматок и (или) 2 тыс. мест и более для откормочных свиней;
- для выращивания птиц проектной мощностью 40 тыс. мест и более для птиц [3].

Если брать более широко и включать сферу переработки сельскохозяйственной продукции (производство продуктов питания), то вся деятельность, которая связана с обработкой и переработкой в целях производства пищевых продуктов и напитков из животноводческого сырья (переработка скота и производство мясопродуктов, переработка молока и производство молокопродуктов), рассматривается как хозяйственная деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую среду [3].

Одновременно неблагоприятное состояние окружающей среды либо значимые для сельского хозяйства экологические показатели также оказывают существенное влияние на сферу сельскохозяйственного производства и аграрное законодательство.

Так, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 августа 2014 г. № 796 во исполнение Указа Президента «О государственной аграрной политике» [19] было утверждено Положение о порядке отнесения районов к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции [4]. В соответствии с данным Положением неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции признается район, на территории которого в связи с природно-климатическими, почвенными, экологическими и социально-экономическими показателями организация высокорентабельного производства субъектами, осуществляющими деятельность в области агропромышленного производства, не представляется возможной. При этом критерием отнесения районов к неблагоприятным в рассматриваемом случае среди немногих выступают:

- балл кадастровой оценки сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения;
- удельный вес сельскохозяйственных земель, загрязненных радионуклидами цезия-137 и стронция-90 с уровнем их содержания от 1 Ки / кв. км и выше и 0,15 Ки / кв. км и выше соответственно, в общей площади сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения за отчетный период.

В результате на данный момент утвержден перечень районов, относящихся к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции [5], в который включено 62 района, т. е. половина от всего количества районов в стране (118). Указанный перечень позволяет увеличить объем государственной поддержки сельхозпроизводителям, осуществляющим деятельность на территории данных районов.

На практике реализация вышеназванных положений осуществляется пока еще только через увеличение размера субсидий, выделяемых сельхозпроизводителям на единицу реализованной сельскохозяйственной продукции [6]. Однако использовать указанные субсидии рекомендуется для приобретения минеральных удобрений, включая расходы по их доставке и затраты обслуживающих организаций, горюче-смазочных материалов, энергоресурсов, семян, средств защиты растений, запасных частей для сельскохозяйственной техники, белкового сырья, оплаты услуг по ремонту сельскохозяйственной техники и погашения задолженности по ним, а не на проведение экологических мероприятий [6].

Экологизация представляет собой направление развития сельского хозяйства, в основе которого лежит освоение экологических методов хозяйствования, обеспечивающих расширенное воспроизводство природных и антропогенных ресурсов за счет формирования устойчивых эколого-экономических систем [7, с. 15–16.].

В освоении экологических методов участники аграрных отношений должны быть экономически заинтересованы, что может быть обеспечено не столько налоговой и административной системой, сколько системой субсидирования сельского хозяйства, которая является важнейшим элементом механизма государственной поддержки сельского хозяйства. Для этого экологизация сферы сельскохозяйственного производства должна стать одним из стратегических направлений аграрной политики государства на ближайшую перспективу.

Сегодня существует определенное расхождение между целями, заявленными в наиболее общих программных документах, и теми, которые обозначены уже в утвержденных, реализующихся на практике отраслевых программах в области сельского хозяйства.

В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. [8] в качестве главной цели развития сельского хозяйства Беларуси названо формирование конкурентоспособного на мировом рынке и экологически безопасного производства сельскохозяйственных продуктов, необходимых для поддержания высокого уровня продовольственной безопасности, обеспечения полноценного питания и здорового образа жизни населения при сохранении плодородия почв. При этом непосредственно заявлено, что одним из главных приоритетов аграрной политики должна стать экологизация производства. А в качестве основных направлений развития сельского хозяйства наряду с другими обозначены:

- техническая и технологическая модернизация традиционных видов сельскохозяйственного производства и постепенный переход на технологии с минимальным воздействием на окружающую природную среду, внедрение системы ИСО 14000 в крупных сельскохозяйственных организациях;
- сертификация сельскохозяйственных производств и продукции в международных схемах, экосертификация и экоэтикетирование;
- рост доли органических земель в общей площади сельскохозяйственных земель до 3–4 % к 2030 г.;
- сохранение и улучшение природного потенциала сельского хозяйства, комплексное землеустройство, рациональное использование почвенных ре-

сурсов, снижение удельного веса деградированных земель, а также увеличение площади рекультивированных земель;

- снижение пестицидной нагрузки с 2,9 кг в 2013 г. до 2,5 кг на 1 га пашни в 2030 г. и др.

Примечательно, что основная цель на первом этапе (2016–2020 гг.) – это обеспечение устойчивого развития и достижение безубыточности сельскохозяйственного производства на основе повышения его научно-технического потенциала, внедрения безотходных и экологически безопасных технологий со щадящим режимом потребления ресурсов.

Однако в утвержденной Программе развития аграрного бизнеса [1] вышеназванных положений нет, как и в Государственной программе «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 гг. [9] не предусмотрено раздела, посвященного сельскому хозяйству. В вышеназванных программах затрагиваются лишь проблемы содержания мелиорированных земель и проблема хранения непригодных пестицидов, решение которых требует принятия безотлагательных мер, о чем свидетельствуют следующие данные:

- общая площадь мелиорированных земель в республике составляет 3,4 млн га, из них 2,9 млн га занимают сельскохозяйственные земли, в том числе пахотные – 1,4 млн га и луговые – 1,5 млн га [1];

- на 1 января 2015 г. в Республике Беларусь хранится порядка 10 623 т непригодных пестицидов, из них на территории сельскохозяйственных организаций и райагросервисов – около 2826 т (27 % от общего количества по республике) [9].

Вопрос о развитии специального правового регулирования и об экологизации норм аграрного законодательства в свете очевидного усиления воздействия на окружающую среду со стороны сельского хозяйства становится все актуальней. Наиболее сложной представляется проблема определения конкретных способов и направлений экологизации норм аграрного законодательства, с помощью которых возможно будет одновременно повлиять на аграрную политику государства, привнеся в нее экологическую составляющую, и при этом избежать дублирования с нормами природоохранного законодательства. Отношение специалистов к уровню правового регулирования охраны окружающей среды в сельском хозяйстве неоднозначно. Некоторые авторы высказывают точку зрения о том, что основная проблема заключается не в недостаточном правовом регулировании в данной сфере, а в несоблюдении, зачастую и незнании имеющихся норм законодательства об охране окружающей среды в сельском хозяйстве [10].

Разрешить указанную проблему, как представляется, возможно через аграрную политику государства, используя в первую очередь механизм государственной поддержки, который позволяет методично и постепенно внедрять в сельское хозяйство новые подходы в осуществлении сельскохозяйственной деятельности и предъявлять конкретные требования к производителям сельхозпродукции в области охраны окружающей среды.

Для понимания вопроса о том, что собой представляют экологические требования, уже закрепленные в законодательстве, применительно к сфере сельскохозяйственного производства, рассмотрим их в комплексе с аграрно-правовыми нормами (при их наличии).

Правовое регулирование отношений по охране окружающей среды в сельском хозяйстве осуществляется преимущественно нормами экологического законодательства. На уровне законодательных актов в большинстве своем эти нормы носят общий характер, не устанавливая (за редким исключением) каких-либо особенностей для сферы сельскохозяйственного производства. Рассмотрим основные, принципиальные моменты, характеризующие состояние правовой охраны окружающей среды в сельском хозяйстве, уделив особое внимание специальному правовому регулированию.

Охрана окружающей среды – неотъемлемое условие обеспечения экологической безопасности, устойчивого экономического и социального развития общества, а применительно к сфере сельскохозяйственного производства неотъемлемое условие устойчивого развития сельских территорий. Правовые основы охраны окружающей среды, в том числе в сельском хозяйстве, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов определены в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. [11].

В Законе дается правовая характеристика таким понятиям, как рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов, требования в области охраны окружающей среды, экологическая безопасность, которые имеют определяющее значение во всей дальнейшей регламентации отношений по охране окружающей среды в сельском хозяйстве в актах как экологического, так и аграрного законодательства.

Рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов подразумевает пользование природными ресурсами таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к их истощению и тем самым позволяют сохранить их способность удовлетворять экономические, эстетические и иные потребности нынешнего и будущих поколений.

Под требованиями в области охраны окружающей среды (природоохранными требованиями, требованиями экологической безопасности) понимаются предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обя-

зательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, в том числе техническими нормативными правовыми актами, нормативами в области охраны окружающей среды.

Экологическая безопасность рассматривается как состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Однако первостепенное значение для сельского хозяйства имеют специальные требования, установленные в Законе непосредственно для сферы сельскохозяйственного производства. Это требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения (ст. 41) и требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 42).

В соответствии с указанными требованиями юридические лица и граждане, осуществляющие эксплуатацию объектов сельскохозяйственного назначения, обязаны выполнять мероприятия по охране земель (включая почвы), недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, объектов растительного и животного мира, соблюдать режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий, природных территорий, подлежащих специальной охране, и биосферных резерватов.

В данном случае новых норм не установлено. Для определения комплекса мероприятий необходимо обращаться к нормам природоресурсного законодательства [12; 13; 16–18].

В частности, в Законе Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. «Об охране атмосферного воздуха» содержатся требования в области охраны атмосферного воздуха при применении, хранении средств защиты растений и минеральных удобрений (ст. 29) [12].

Так, применение средств защиты растений, минеральных удобрений (агрохимикатов) допускается при наличии:

- установленных в соответствии с Законом нормативов качества атмосферного воздуха для загрязняющих веществ, которые могут поступать в атмосферный воздух при применении и хранении агрохимикатов;
- методик определения в атмосферном воздухе концентраций загрязняющих веществ, которые могут поступать в атмосферный воздух при применении и хранении агрохимикатов;
- утвержденных и введенных в действие технических нормативных правовых актов, содержащих требования в области охраны атмосферного воздуха при применении агрохимикатов.

Применение, хранение агрохимикатов должны осуществляться способами, исключающими выбросы загрязняющих веществ, которые могут поступать в атмосферный воздух при применении и хранении агрохимикатов, сверх установленных нормативов качества атмосферного воздуха.

В Законе Республики Беларусь «О растительном мире» от 14 июня 2003 г. содержатся требования к охране объектов растительного мира при применении средств защиты растений, регуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов (ст. 21) [13]. В частности, установлено, что при применении средств защиты растений, регуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов, разрешенных для использования на территории Республики Беларусь, должны соблюдаться требования законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды и о сельском хозяйстве.

Применение средств защиты растений, регуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов, которое оказывает или может оказать вредное воздействие на объекты растительного мира, должно сочетаться с осуществлением агротехнических, биотехнических, биологических и других мероприятий, направленных на снижение вредных последствий применения этих препаратов.

В данном случае обращает на себя внимание проблема, связанная с расхождением терминологии между нормами аграрного и экологического законодательства. В отличие от Российской Федерации [14] у нас нет закона о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами. Действующее аграрное законодательство представлено Законом «О защите растений» [15], где в качестве основного используется термин «средства защиты растений». В данном Законе не содержится даже определения таких понятий, как пестициды, агрохимикаты, регуляторы роста растений и т. д. Представляется, что терминология, которая применяется в аграрном и экологическом законодательстве, должна быть все-таки единообразной, чтобы не было путаницы в понятиях хотя бы на законодательном уровне.

Охране земель посвящена ст. 89 Кодекса Республики Беларусь о земле [16], в соответствии с которой землепользователи должны осуществлять в границах предоставленных им земельных участков целый комплекс мероприятий.

В Водном кодексе Республики Беларусь [17] специальные требования, применительно к сфере сельского хозяйства, содержатся в ст. 42, которая называется «Пользование поверхностными водными объектами для нужд сельского хозяйства, промышленности». В соответствии с данной статьей юридические лица и индивидуальные предприниматели:

- могут применять гидротехнические сооружения и устройства в целях создания и поддержания оптимального для сельскохозяйственных расте-

ний водного режима на землях сельскохозяйственного назначения в порядке, установленном законодательством о мелиорации земель;

- пользующиеся поверхностными водными объектами для нужд сельского хозяйства, обязаны соблюдать правила эксплуатации (обслуживания) мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и устройств.

Прогон сельскохозяйственных животных, проезд механических транспортных средств через гидротехнические сооружения и устройства, а также использование гидротехнических сооружений и устройств для водопоя сельскохозяйственных животных допускаются только в местах, установленных местными исполнительными и распорядительными органами.

Как мы видим, в основном нормы носят отсылочный характер, за исключением последней.

В Лесном кодексе [18] в качестве специальных можно отметить нормы ст. 92, в которой содержится запрет пастьбы скота в лесных культурах до достижения ими высоты, исключающей возможность повреждения скотом их верхушек, на объектах постоянной лесосеменной базы и селекционно-генетических объектах, а также на участках лесного фонда, где проводятся лесохозяйственные мероприятия по содействию естественному возобновлению лесов; на вырубках и других не покрытых лесами землях лесного фонда, запроектированных лесоустроительными проектами под естественное возобновление хвойных и твердолиственных пород; на участках лесного фонда, где выпас скота может повлечь эрозию почв или заболачивание земель.

Установлено также, что в целях охраны постоянной лесосеменной базы, селекционно-генетических объектов, лесных культур, лесных питомников лесопользователи, которым предоставлены участки лесного фонда для пастьбы скота, обязаны огораживать прогоны для скота и пастбища на участках лесного фонда, указанных юридическими лицами, ведущими лесное хозяйство.

Следующее требование Закона «Об охране окружающей среды» предусматривает, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство, заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, а также обслуживание и ремонт сельскохозяйственной техники, хранение горюче-смазочных материалов, органических и минеральных удобрений, средств защиты растений, стимуляторов роста и других препаратов, должны иметь санитарно-защитную зону вокруг производственных объектов и очистные сооружения, обеспечивающие выполнение требований в области охраны окружающей среды.

Санитарно-защитная зона представляет собой территорию с особым режимом использования, размер которой обеспечивает достаточный уровень безопасности здоровья населения от вредного воздействия (химическое, биологическое, физическое) объектов на ее границе и за ней [20].

Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 15 мая 2014 г. № 35 утверждены Санитарные нормы и правила «Требования к организации санитарно-защитных зон предприятий, сооружений и иных объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду», которыми устанавливаются требования к организации санитарно-защитных зон действующих, проектируемых, строящихся и реконструируемых предприятий, сооружений и иных объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду, в том числе определены базовые размеры СЗЗ по объектам в сфере сельского хозяйства (птицефабрики, фермы, склады для хранения ядохимикатов и минеральных удобрений и т. п.) [20].

Другая специальная статья Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» определяет требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 42).

При осуществлении мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений юридические лица и индивидуальные предприниматели должны принимать меры по обеспечению водохозяйственного баланса и экономному использованию вод, охране земель (включая почвы), лесов, сохранению биологического и ландшафтного разнообразия, соблюдению режима охраны и использования особо охраняемых природных территорий, природных территорий, подлежащих специальной охране, и биосферных резерватов, а также предупреждению иного вредного воздействия на окружающую среду при осуществлении мелиоративных мероприятий. Мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушению устойчивого функционирования естественных экологических систем.

Более детально отношения по мелиорации земель регламентированы в специальном законе, в том числе и по вопросам охраны окружающей среды [21].

Для сравнения норм природоохранного законодательства в сфере сельского хозяйства следует отметить, что аналогичные специальные нормы имеются и в одноименном Законе Российской Федерации (Федеральный

закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г.) [22], в котором присутствует ст. 42, устанавливающая требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения; ст. 43, содержащая требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Однако этим специальное правовое регулирование не ограничивается. Дополнительно устанавливаются требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве (ст. 49): юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как мы видим, норма сформулирована также в самом общем виде. В то же время если мы обратимся к Особенной части модельного Экологического кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств [23], то увидим иной подход к формулировке норм – наличие норм прямого действия.

Статья 61 Экологического кодекса, именуемая «Требования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при использовании химических веществ в сельском и лесном хозяйстве», определяет, что в целях охраны здоровья человека, сохранения растительного и животного мира, охраны окружающей среды устанавливаются нормы применения в сельских и лесных хозяйствах минеральных удобрений, химических средств защиты растений, стимуляторов роста и созревания сельскохозяйственных культур, других агрохимических веществ.

В целях снижения опасности вредного воздействия химических веществ на окружающую среду и здоровье людей запрещается:

- складирование минеральных удобрений, пестицидов и других химических веществ в водоохраных зонах;
- складирование минеральных удобрений, пестицидов и других химических веществ не в специально оборудованных помещениях и с несоблюдением установленных мер охраны окружающей среды и здоровья людей, на водосборных площадях подземных водных объектов, на открытых площадках;

- использование минеральных удобрений, пестицидов и других химических веществ в зонах заповедного режима на особо охраняемых природных территориях разных видов, предназначенных для сохранения животного мира и природных комплексов в естественном состоянии, а также на участках, представляющих особую ценность в качестве среды обитания диких животных;

- обработка семян пестицидами за пределами специально оборудованных помещений и с несоблюдением установленных мер охраны окружающей среды и здоровья людей;

- применение пестицидов в период цветения культур, опыляемых насекомыми;

- оставление в сельскохозяйственных и других угодьях на поверхности земли протравленных семян, не заделанных в почву и доступных для поедания дикими животными.

Применение в сельском и лесном хозяйстве токсичных химических веществ, не подвергающихся распаду в окружающей среде, запрещается.

Среди нормативных правовых актов отечественного законодательства, имеющих в первую очередь природоохранное значение и содержащих специальные нормы, следует также отметить Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2009 № 54-З «О государственной экологической экспертизе» [24]. В соответствии со ст. 13 данного Закона к объектам, для которых при разработке проектной документации проводится оценка воздействия на окружающую среду, отнесены:

- комплексы по выращиванию и откорму свиней производственной мощностью 900 мест для свиноматок и более и 3 тыс. мест для откормочных свиней и более;

- комплексы по выращиванию и откорму крупного рогатого скота производственной мощностью 5 тыс. голов в год и более;

- комплексы по выращиванию и откорму сельскохозяйственных птиц производственной мощностью 85 тыс. мест для бройлеров и более и 60 тыс. мест для кур-несушек и более.

Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы и о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г. № 755 [25].

Не во всех актах природоресурсного законодательства содержатся специальные нормы по охране окружающей среды в сельском хозяйстве, зачастую нормы носят отсылочный характер либо сформулированы в самом общем виде.

Специальное правовое регулирование имеет место и на уровне технических нормативных актов, значимость которых в последнее время возрастает. Например, постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 27 сентября 2012 г. № 149 утверждены Требования к применению, условиям перевозки и хранения пестицидов (средств защиты растений), агрохимикатов и минеральных удобрений, в которых есть отдельная глава (16), содержащая мероприятия по охране окружающей среды и обеспечению выпуска качественной пищевой продукции [26] и др.

Ознакомление с техническими регламентами в области аграрного законодательства свидетельствует нередко также об отсылочном характере норм, определяющих вопросы обеспечения охраны окружающей среды. Например, в техническом регламенте Республики Беларусь «Корма и кормовые добавки. Безопасность» [27] говорится о том, что при производстве и применении кормов, кормовых добавок не должен наноситься вред окружающей среде и должны соблюдаться требования к охране окружающей среды, в Ветеринарно-санитарных правилах осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов установлено, что уничтожение продукции осуществляется любым технически доступным способом с соблюдением обязательных требований законодательства по охране окружающей среды [28], в Ветеринарно-санитарных правилах для организаций, осуществляющих приемку молока, производство, хранение и реализацию молочных продуктов [29], есть одна лишь норма о том, что при размещении организаций необходимо обеспечивать эпизоотическую и эпидемиологическую безопасность и не допускать загрязнения окружающей среды.

Некоторые из технических нормативных правовых актов содержат самостоятельные разделы, посвященные охране окружающей среды. Так, в Ветеринарно-санитарных правилах выращивания овец имеется специальная глава 6, посвященная охране окружающей среды [30], в которой сформулированы вполне конкретные требования в области охраны окружающей среды.

Вопрос о значимости технических нормативных актов аграрного законодательства, их роли в правовом обеспечении охраны окружающей среды в сельском хозяйстве требует отдельного и более детального изучения. Однако уже из краткого анализа большинства аграрных законов [15; 31–33], а также достаточно важных для сферы сельскохозяйственного производства технических нормативных правовых актов следует вывод о том, что экологическая составляющая, по сути, не прослеживается в огромном массиве аграрного законодательства и на данном этапе преждевременно говорить о факте его экологизации.

Подводя итог по результатам проведенного исследования, можно сформулировать следующие общие выводы:

1. Аграрная политика государства с точки зрения ее экологизации должна развиваться одновременно по двум направлениям. Первое – это создание условий для развития органического сельского хозяйства с целью появления новой экспортной позиции и соответствующего сегмента на отечественном продовольственном рынке в виде присутствия экологически чистых продуктов питания национального происхождения (биопродуктов), надлежащим образом сертифицированных. Второе направление, в определенной степени более значимое, связано с переходом всей отрасли сельскохозяйственного производства на принципы «зеленой экономики», что потребует пересмотра не столько норм экологического и природоресурсного законодательства, сколько внедрения экологической составляющей в аграрную политику государства, а это проблематично без изменения норм аграрного законодательства, т. е. без их экологизации.

2. Участники аграрных правоотношений должны быть экономически заинтересованы в освоении экологических методов ведения сельскохозяйственного производства, что может быть обеспечено не столько налоговой и административной системой, сколько системой субсидирования сельского хозяйства, которая является важнейшим элементом механизма его государственной поддержки. Для этого экологизация сферы сельскохозяйственного производства должна стать одним из стратегических направлений аграрной политики государства на ближайшую перспективу.

3. Основная проблема норм экологического законодательства в отношении сферы сельскохозяйственного производства заключается в том, что они сформулированы преимущественно в общем виде либо носят отсылочный характер и в дальнейшем не получают развития в актах аграрного законодательства.

4. Существует также проблема расхождения терминологии между нормами аграрного и экологического законодательства, когда речь идет о формулировках некоторых экологических требований.

5. Анализ большинства аграрных законов, а также достаточно важных для сферы сельскохозяйственного производства технических нормативных правовых актов свидетельствует о том, что экологическая составляющая, по сути, не прослеживается в огромном массиве аграрного законодательства и на данном этапе преждевременно говорить о факте его экологизации.

Библиографические ссылки

1. Государственная программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 11 марта 2016 г., № 321 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
2. *Ерофеев Б. В.* Экологическое право : учебник. М., 2015.
3. О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 июня 2008 г., № 349 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
4. Положение о порядке отнесения районов к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 15 авг. 2014 г., № 796 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
5. Перечень районов, относящихся к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 декаб. 2014 г., № 1277 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
6. О выплатах в виде субсидий на единицу реализованной и (или) направленной в обработку (переработку) сельскохозяйственной продукции [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 26 января 2016 г., № 62 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
7. *Никитина З. В.* Организационно-экономический механизм экологизации сельскохозяйственного производства (теория, методология, практика): автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 ; ФГО УВПО Великолук. гос. сельскохозяйств. акад. и ГНУ Моск. НИИСХ «Немчиновка». М., 2010.
8. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. // Эконом. бюл. Науч.-исслед. эконом. ин-та М-ва экономики Респ. Беларусь. 2015. № 4.
9. Государственная программа «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 17 марта 2016 г., № 205 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
10. *Боголюбов С. А.* Правовое обеспечение охраны окружающей среды в сельском хозяйстве // Аграр. и земель. право. 2006. № 2. С. 107–118.
11. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП : в ред. Закона Респ. Беларусь от 16.06.2014 г., с изм. от 30.12.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
12. Об охране атмосферного воздуха [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 16 декаб. 2008 г., № 2-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
13. О растительном мире [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 205-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

14. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами : Федер. закон, 19 июля 1997 г., № 109-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29. Ст. 3510.
15. О защите растений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 25 дек. 2005 г., № 77-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
16. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
17. Водный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 30 апреля 2014 г., № 149-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
18. Лесной кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 24 дек. 2015 г., № 332-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
19. О государственной аграрной политике [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2014 г., № 347 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
20. Об утверждении Санитарных норм и правил «Требования к организации санитарно-защитных зон предприятий, сооружений и иных объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду: постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 15 мая 2014 г., № 35 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. 3.07.2014. 8/28781.
21. О мелиорации земель [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 423-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
22. Об охране окружающей среды : Федер. закон, 10 янв. 2002 г., № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
23. Об Особенной части модельного Экологического кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств: постановление Межпарламент. ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 16 нояб. 2006 г., № 29-14 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
24. О государственной экологической экспертизе [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2009г., № 54-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
25. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 мая 2010 г., № 755 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
26. Санитарные нормы и правила «Требования к применению, условиям перевозки и хранения пестицидов (средств защиты растений), агрохимикатов и минеральных удобрений» [Электронный ресурс] : постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 27 сент. 2012 г., № 149 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.
27. Об утверждении технического регламента Республики Беларусь «Корма и кормовые добавки. Безопасность» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июля 2010 г., № 1055 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

28. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов и признании утратившими силу Ветеринарных методических указаний [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 18 апр. 2008 г., № 44 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

29. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил для организаций, осуществляющих приемку молока, производство, хранение и реализацию молочных продуктов [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 21 дек. 2009 г., № 82 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

30. Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил выращивания овец [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 30 апреля 2012 г., № 25 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016.

31. О племенном деле в животноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 мая 2013 г., № 24-3 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

32. О семеноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 2 мая 2013 г., № 20-3 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

33. Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015 г., № 287-3 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

Научное издание

Кузьмич Ирина Петровна,
Саскевич Вероника Васильевна,
Чиж Ирина Михайловна и др.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ
РАСТЕНИЕВОДСТВА И ЖИВОТНОВОДСТВА

По состоянию на 10 октября 2016 г.

Ответственный за выпуск *Е. А. Логвинович*
Дизайн обложки *О. В. Гасюк*
Компьютерная верстка *В. Н. Васиной*
Корректор *Е. И. Бондаренко*

Электронный ресурс 1,3 Мб

Белорусский государственный университет.
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/270 от 03.04.2014.
Пр. Независимости, 4, 220030, Минск.