

УДК 349.42

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ КАРАНТИНА И ЗАЩИТЫ РАСТЕНИЙ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

В. В. САСКЕВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Анализируется законодательство, регулирующее отношения в области карантина и защиты растений. Дается характеристика состояния правового регулирования с учетом его последних изменений. Подчеркивается тесная взаимосвязь наднационального и национального уровней источников права, направленных на обеспечение фитосанитарной безопасности. Выявлены позитивные и негативные тенденции развития правового регулирования: последовательное правовое обеспечение цифровизации в растениеводстве, игнорирование физических лиц как участников отношений в области карантина и защиты растений, упрощение требований к обращению со средствами защиты растений. Обоснована необходимость дополнить и уточнить соотношение ключевых правовых категорий. Аргументируется вывод о необходимости конкретизации законодательных основ регулирования отношений в области карантина и защиты растений с участием физических лиц.

Ключевые слова: правовое регулирование карантина и защиты растений; обращение со средствами защиты растений; аграрное законодательство; аграрное право.

ON THE ISSUE OF LEGAL REGULATION OF QUARANTINE AND PLANT PROTECTION IN AGRICULTURE

V. V. SASKEVICH^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The article is devoted to the analysis of the legislation on quarantine and plant protection. The characteristics of the state of legal regulation are given, taking into account its latest changes. The close connection between the supranational and national levels of sources of law aimed at ensuring phytosanitary safety is emphasised. Positive and negative trends in the development of legal regulation have been identified, namely consistent legal support for digitalisation in crop production, ignoring individuals as participants in relations in the field of quarantine and plant protection, simplifying requirements in the field of trade and use with plant protection products. The need to supplement and clarify the correlation of key legal categories is substantiated. The conclusion is argued about the need to specify the legislative framework for regulating relations in the field of quarantine and plant protection with the participation of individuals.

Keywords: legal regulation of quarantine and plant protection; regulations on the use of pesticides; agricultural legislation; agricultural law.

Образец цитирования:

Саскевич ВВ. К вопросу о правовом регулировании карантина и защиты растений в сельском хозяйстве. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;2:65–74.
EDN: ZIXTGB

For citation:

Saskevich VV. On the issue of legal regulation of quarantine and plant protection in agriculture. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;2:65–74. Russian.
EDN: ZIXTGB

Автор:

Вероника Васильевна Саскевич – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Author:

Veranika V. Saskevich, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
saskevich@bsu.by
<https://orcid.org/0000-0002-6622-0001>

Введение

Одним из факторов эффективности сельского хозяйства в целом и растениеводства в частности является наличие обеспечительного правового механизма, регламентирующего отношения в области карантина и защиты растений в целях предотвращения потерь растительной продукции в результате воздействия вредных организмов. Законодательные основы данных отношений определены Законом Республики Беларусь от 25 декабря 2005 г. № 77-З «О карантине и защите растений» (далее – Закон «О карантине и защите растений»), нормы которого детализированы в постановлениях органов исполнительной власти, однако правовое регулирование рассматриваемых отношений не ограничивается специальным законодательством. Особое значение имеет адаптивность данного объемного нормативного массива к изменяющимся условиям с сохранением в качестве приоритета обеспечения продовольственной, биологической, экологической безопасности. Несмотря на существующие экономические вызовы, сохраняется направленность агропромышленного комплекса на эффективное функционирование, расширение и диверсификацию экспорта, что предполагает необходимость создания и поддержания благоприятного правового режима осуществления сельскохозяйственной деятельности, который в том числе стимулирует производство конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции, соответствующей

не только требованиям безопасности (в санитарном, фитосанитарном и иных отношениях), но и запросам в отношении ее качества. При этом развитие в Республике Беларусь зеленой экономики, последовательное движение к достижению целей устойчивого развития предполагают обязательный учет при регулировании отношений в области карантина и защиты растений социальных и экологических аспектов, в частности, необходимости обеспечить безопасность населения, животных, экологическую безопасность при обращении со средствами защиты растений, снижение его вредного воздействия на окружающую среду, соблюдение интересов различных субъектов сельскохозяйственной деятельности, в том числе граждан.

В отечественной юридической литературе правовое регулирование карантина и защиты растений выступало предметом исследования в связи с развитием и обновлением законодательства¹ [1], анализировалось в контексте межгосударственной интеграции [2]. Также рассматривались отдельные связанные с ним вопросы, в частности, обращение со средствами защиты растений и обеспечение безопасности [3]. Цель данной статьи – охарактеризовать актуальные черты и выявить проблемные аспекты правового регулирования карантина и защиты растений с учетом его последних изменений, а также определить возможные пути совершенствования законодательства.

Основная часть

Наиболее строгие аграрно-правовые требования применяются в целях обеспечения карантинной фитосанитарной безопасности, они связаны с понятием «карантин растений» – правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и растительной продукции от карантинных объектов (вредных организмов, отсутствующих или ограниченно распространенных на территории Республики Беларусь (ст. 1 Закона «О карантине и защите растений»)).

Следует подчеркнуть возрастающую роль источников международного права в регулировании данных отношений и их влияние на качество и содержание аграрного законодательства [4, с. 20]. Правовое обеспечение функционирования и развития общего аграрного рынка в ЕАЭС, Союзном государстве и СНГ, реализация задачи по импортозамещению в значимых для сельского хозяйства областях, в частности селекции и семеноводстве, сопровождается последовательным внедрением на наднациональном уровне

обеспечительных правовых механизмов и мер по сближению правовых систем государств, входящих в названные образования. В наибольшей степени данные процессы проявляются в форме гармонизации и унификации законодательства государств-членов в связи с реализацией в ЕАЭС согласованной (скоординированной) агропромышленной политики, согласованной политики в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, сопровождающейся формированием развитой, системной и детальной правовой основы в виде источников права ЕАЭС. В частности, необходимость обеспечить согласованность национального законодательства и Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., а также других источников права ЕАЭС обусловили принятие в 2016 г. новой редакции Закона «О карантине и защите растений». Многие из принятых в то время документов (Единый перечень карантинных объектов ЕАЭС, Единые карантинные фитосанитарные

¹ Демиденко А. Г. Комментарий к Закону Республики Беларусь от 25 декабря 2005 г. «О защите растений» (по состоянию на 23.10.2008) [Электронный ресурс] // iLex : информ. правовая система / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024 ; Он же. Комментарий «Новое в законодательстве о карантине и защите растений (комментарий к Закону Республики Беларусь от 18.07.2016 № 398-З “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О защите растений”»)» (по состоянию на 23.08.2016): в 3 ч. [Электронный ресурс] // Там же.

требования, предъявляемые к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза, Единые правила и нормы обеспечения карантина растений на таможенной территории Евразийского экономического союза и др.) имеют прямое действие в Беларуси.

Отметим, что применение карантинных фитосанитарных мер не ограничивается осуществлением международной торговли подкарантинной продукцией, ее перемещением между странами. Так, например, Едиными правилами и нормами обеспечения карантина растений на таможенной территории Евразийского экономического союза, утвержденными Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 159, регламентируется проведение государствами-членами карантинных фитосанитарных обследований на своей территории.

Изменения, внесенные в Закон «О карантине и защите растений» Законом Республики Беларусь от 19 октября 2023 г. № 306-З, также в значительной степени обусловлены развитием регламентации фитосанитарных мер в ЕАЭС, в частности карантинных фитосанитарных обследований мест и (или) участков производства (изготовления), сортировки, складирования и упаковки семенного и посадочного материала, ввозимого на таможенную территорию ЕАЭС из третьих стран² (новеллы Закона «О карантине и защите растений» о контроле в местах производства, отгрузки семенного и посадочного материала, являющегося подкарантинной продукцией и предназначенного для ввоза в Республику Беларусь), прослеживаемости подкарантинной продукции, ввозимой из третьих стран и перемещаемой между государствами-членами³.

Принятые изменения продолжают устойчивую тенденцию последовательного правового обеспечения цифровизации сельского хозяйства, ранее нашедшую отражение в законодательстве о животноводстве (племенном деле в животноводстве, ветеринарной деятельности, идентификации, регистрации, прослеживаемости животных и стад, идентификации и прослеживаемости продукции животного происхождения). В частности, предусмотрено внедрение автоматизированной информационной системы «БЕЛФИТО», предназначенной для формирования, обработки, анализа и хранения информации о ввозимой на таможенную территорию ЕАЭС, вывозимой с нее и перемещаемой по таможенной территории ЕАЭС подкарантинной продукции в режиме реального времени. Обеспе-

чение передачи информации в области фитосанитарного контроля в рамках интеграции федеральной государственной информационной системы «Аргус-Фито» (Российская Федерация) и автоматизированной информационной системы «БЕЛФИТО» (Республика Беларусь) и проработка вопросов расширения перечня передаваемой информации и модернизации механизмов передачи информации закреплены в качестве мероприятий по осуществлению аграрной политики как одного из основных направлений по реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2024–2026 годы.

Защита растений определяется Законом «О карантине и защите растений» как правовой режим, который предусматривает систему мер по борьбе с особо опасными вредными организмами, а также порядок обращения со средствами защиты растений. На наш взгляд, данная формулировка нуждается в уточнении, поскольку она затрудняет определение соотношения указанного термина с иными близкими по содержанию понятиями. Средства защиты растений могут использоваться не только для снижения численности особо опасных вредных организмов, уменьшения их воздействия на растения и (или) растительную продукцию, но и, например, для ликвидации очагов карантинных объектов, а также ограничения распространения и уменьшения численности инвазивных растений.

В соответствии со ст. 1 Закона «О карантине и защите растений» мероприятия по защите растений, в отличие от карантинных фитосанитарных мероприятий, направлены на борьбу с особо опасными вредными организмами – вредителями растений и (или) растительной продукции, возбудителями болезней растений и сорняками, способными при достижении экономического порога вредоносности снижать качество и потребительскую ценность растений и растительной продукции и включенными в Перечень особо опасных вредителей, болезней растений и сорняков, определенный Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь по согласованию с Национальной академией наук Беларуси, установленный постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 17 октября 2016 г. № 29. Названные в указанном перечне вредители растений и (или) растительной продукции, сорняки в большей или меньшей степени распространены на территории Беларуси, они включают как аборигенные виды

²О внесении изменений в Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 159 [Электронный ресурс] : Решение Совета Евраз. экон. комис., 26 янв. 2024 г., № 6 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

³О внесении изменений в Правила реализации общих процессов в сфере информационного обеспечения применения карантинных фитосанитарных мер [Электронный ресурс] : Решение Коллегии Евраз. экон. комис., 17 окт. 2023 г., № 150 // Там же ; Об утверждении Порядка прослеживаемости партий подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), ввозимой на таможенную территорию Евразийского экономического союза и перемещаемой по таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : Решение Коллегии Евраз. экон. комис., 28 марта 2023 г., № 43 // Там же.

растений и животных, так и чужеродные (например, галинзога, колорадский жук, родиной которых являются Южная Америка и Северная Америка соответственно). Некоторые из сорняков, наряду с вредоносностью для сельского хозяйства, имеют и важное для человека значение: продовольственное или кормовое (иван-чай узколистый, лебеда, щавель), лекарственное (горец, зверобой продырявленный, одуванчик лекарственный) и даже символическое (василек).

Закон «О карантине и защите растений» не обязывает субъектов, занимающихся растениеводством, осуществлять мероприятия по защите растений. Вместе с тем в соответствии с Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-З «О растительном мире» (далее – Закон «О растительном мире») пользователи земельных участков или водных объектов в целях соблюдения карантина и защиты объектов растительного мира должны выполнять мероприятия по профилактике и своевременному обнаружению появления болезней и вредителей, а также борьбе с ними, не допускать распространения вредителей и болезней объектов растительного мира. Данные обязанности касаются и субъектов сельскохозяйственной деятельности с учетом того, что многие вредные организмы являются общими для объектов растительного мира и сельскохозяйственных культур.

Необходимость принятия мер в сельском хозяйстве обычно обусловлена экономической целесообразностью (когда количество вредных организмов достигает экономического порога вредоносности), так как своевременно принятые меры способствуют получению запланированного урожая или его сохранению. Вместе с тем отношения по выполнению таких мероприятий не являются исключительно частноправовыми, поскольку имеют также социальный и экологический аспекты, могут существенно затрагивать общественные интересы.

Так, например, урожайность и безопасность продукции растениеводства влияют на состояние национальной продовольственной безопасности. Для субъектов хозяйствования, производящих такую продукцию, регулярно разрабатываются, актуализируются организациями Национальной академии наук Беларуси, размещаются в открытом доступе технологические отраслевые регламенты защиты различных сельскохозяйственных культур⁴. Данные документы не являются нормативными правовыми актами и не имеют обязательного характера, однако выполняют информационную и методическую функции. Несмотря на то что, например, в технологических отраслевых регламентах защиты лука репчатого и картофеля пред-

лагаемые мероприятия основываются в том числе на широком применении биологических, экологически безопасных и малотоксичных средств защиты растений в сроки, безопасные для полезных насекомых, которые способствуют оздоровлению окружающей среды, ведущая роль в них отводится химической защите растений, при использовании которой предусматривается детальный регламент применения средств защиты растений, призванный при условии его соблюдения минимизировать вредное воздействие на окружающую среду.

Экологически обусловленное и ориентированное на формирование культуры здорового питания населения содержание правового регулирования защиты растений при производстве органической продукции заключается в установлении в Законе Республики Беларусь от 9 ноября 2018 г. № 144-З «О производстве и обращении органической продукции» запрета на использование химических средств защиты растений и закреплении законодательного требования использовать средства, вещества или их сочетания, разрешенные к применению в растениеводстве при производстве органической продукции в соответствии с перечнем, определяемым Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь по согласованию с Национальной академией наук Беларуси. Также разработан и размещен в открытом доступе Перечень удобрений и средств защиты растений, рекомендованных Национальной академией наук Беларуси для применения при производстве органической продукции в растениеводстве⁵, в котором указаны их конкретные наименования, отдельные характеристики и сведения о производителе. Технические нормативные правовые акты, действующие в данной области, дополняют законодательные положения требованием применять биологические и механические методы защиты растений (технический кодекс установившейся практики «Общие правила производства органической продукции», утвержденный постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 14 августа 2019 г. № 39, межгосударственный стандарт (ГОСТ 33980-2016) «Продукция органического производства. Правила производства, переработки, маркировки и реализации», введенный в действие постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 4 марта 2019 г. № 12).

Угроза массового распространения вредных организмов напрямую затрагивает общественные ин-

⁴Актуализированные регламенты в растениеводстве [Электронный ресурс]. URL: <https://mshp.gov.by/ru/tnp-ru/view/aktualizirovannye-reglamenti-v-rastenievodstve-3857> (дата обращения: 20.06.2024).

⁵Перечень удобрений и средств защиты растений, рекомендованных НАН Беларуси для применения при производстве органической продукции в растениеводстве [Электронный ресурс]. URL: https://mshp.gov.by/ru/documents_orgproizvodstvo-ru/view/perechen-udobrenij-i-sredstv-zaschity-rastenij-rekomendovannyh-nan-belarusi-dlja-primenenija-pri-proizvods-8600 (дата обращения: 20.06.2024).

тересы и возрастает в случае, когда растениеводство осуществляется в рамках непредпринимательской деятельности граждан, как правило, отличающейся от коммерческого выращивания сельскохозяйственной продукции невысоким уровнем специальных знаний, ограниченным применением агротехники. Используемые для него земельные участки сравнительно невелики по размеру, часто расположены скученно (на территориях населенных пунктов, садоводческих товариществ и дачных кооперативов). Также имеет значение согласованность действий всех землепользователей в границах зараженной территории, достижение которой затруднительно. В запущенной ситуации может потребоваться использование более действенных и интенсивных химических способов борьбы с вредными организмами, что усиливает отрицательное воздействие на окружающую среду и требует дополнительных мер по снижению рисков для безопасности производимой сельскохозяйственной продукции.

Анализ законодательства о карантине и защите растений, к сожалению, свидетельствует о наметившейся тенденции игнорировать физических лиц, занимающихся сельскохозяйственной деятельностью. Несмотря на то что физические лица названы Законом «О карантине и защите растений» в числе субъектов отношений в области карантина и защиты растений, где их права и обязанности детально не определены, установлена лишь обязанность соблюдать нормативные правовые акты, в том числе обязательные для соблюдения требования технических нормативных правовых актов, в данной области. При этом надзор в указанной сфере в отношении физических лиц не предусмотрен (ст. 28 Закона «О карантине и защите растений»).

Специальным законодательством о сельскохозяйственной деятельности граждан рассматриваемые отношения регулируются непоследовательно. Так, в Законе Республики Беларусь от 11 ноября 2002 г. № 149-З «О личных подсобных хозяйствах граждан» сделана отсылка к иным актам законодательства. Производство гражданами продукции растениеводства на земельных участках для строительства и обслуживания жилого дома, зарегистрированной квартиры в блокированном жилом доме, дачного строительства, огородничества в виде служебных наделов не получило специального правового регулирования. Закрепление Кодексом Республики Беларусь о земле обязанности землепользователей осуществлять мероприятия по охране земель (ст. 85 и 106) решает обозначенную проблему лишь частично. Требование предотвращать зарастание сельскохозяйственных земель древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) и сорняками адресовано не гражданам в силу особенностей правового режима категории земель сельскохозяйственного назначения. Обязанность землепользователей благоустраивать земельные участки

по содержанию не может отождествляться с выполнением мероприятий по защите растений. В частности, согласно Правилам благоустройства и содержания населенных пунктов, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 ноября 2012 г. № 1087, благоустройство и содержание (эксплуатация) земельного участка, предоставленного для обслуживания многоквартирного жилого дома, квартиры в блокированном жилом доме, включают в себя обращение с объектами растительного мира, состоящее из озеленения и использования разрешенных к применению средств защиты растений, удаления объектов растительного мира, находящихся в ненадлежащем, в том числе аварийном, состоянии, регулирования распространения и численности борщевика Сосновского и иных видов инвазивных растений, своевременного скашивания и удаления сорных растений. При этом под сорными растениями понимаются травянистые растения, нарушающие условия произрастания, необходимые для обеспечения жизнедеятельности растений, выращиваемых и используемых в целях озеленения (о сельскохозяйственных растениях речь не ведется).

Положением о садоводческом товариществе, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 30 мая 2023 г. № 155, в отношении членов садоводческого товарищества предусмотрена обязанность выполнять мероприятия по защите растений. Вместе с тем в Типовых правилах внутреннего распорядка садоводческих товариществ, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 декабря 2023 г. № 846, установлено, что членам товарищества необходимо своевременно проводить мероприятия по борьбе с сорняками, при этом о вредителях и болезнях растений норма умалчивает (в ранее действующем законодательстве данные объекты назывались).

В Перечень особо опасных вредителей, болезней растений и сорняков включены не все вредные организмы и болезни сельскохозяйственных культур, способные при достижении экономического порога вредоносности снижать качество и потребительскую ценность растений и растительной продукции. Так, например, в 2014–2015 гг. в Беларуси появилась, а в 2019–2020 гг. широко распространилась и приобрела характер эпифитотии ржавчина груши, вызываемая грибом *Gymnosporangium sabinae* (Dicks.) G. Winter [5, с. 55]. Как отмечают специалисты, благоприятные условия для развития данного инвазивного возбудителя заболевания как на территории нашей страны, так и в других странах со схожим климатом сложились благодаря использованию в озеленении интродуцированных видов можжевельника, восприимчивых к грибу, вблизи груш [5, с. 55; 6, с. 23–24]. Такое соседство растений наиболее часто встречается именно на земельных участках, принадлежащих гражданам.

Занимаясь растениеводством, субъекты сельскохозяйственной деятельности становятся также участниками экологических правоотношений по регулированию распространения и численности растений. Их объектом выступают не относящиеся ни к карантинным объектам, ни к особо опасным сорнякам инвазивные и содержащие наркотические вещества виды растений, распространение и численность которых подлежат регулированию в соответствии с Законом «О растительном мире». Предотвращение нанесения вреда сельскохозяйственным культурам в данном случае не является первостепенной задачей правового регулирования, хотя и принимается во внимание. Важнейшие цели проведения мероприятий – охрана жизни и здоровья граждан, охрана и защита объектов животного мира и среды их обитания, объектов растительного мира и среды их произрастания, водных объектов, окружающей среды в целом, поскольку растения, относящиеся к видам растений, распространение и численность которых подлежат регулированию, создают угрозу для сохранения биологического разнообразия.

Положение о порядке проведения мероприятий по регулированию распространения и численности видов растений, распространение и численность которых подлежат регулированию, утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 7 декабря 2016 г. № 1002. В установленный этим же актом перечень видов растений включены борщевик Сосновского, борщевик Мантегацци, золотарник канадский, золотарник гигантский, клен ясенелистный, конопля посевная, мак снотворный, робиния лжеакация, эхиноцистис лопастной, амброзия полыннолистная. Проведение работ по регулированию распространения и численности видов растений (в сущности, по их уничтожению) возложено на пользователей земельных участков, в границах которых произрастают данные объекты, за исключением растений, содержащих наркотические вещества (в отношении них работы выполняются уполномоченной местным исполнительным и распорядительным органом организацией). Согласно указанному положению работы могут выполняться в том числе химическим способом, заключающимся в применении пестицидов, а потому в данном случае отношения будут регулироваться законодательством о карантине и защите растений, а также санитарными нормами и правилами. Перечисленные растения, кроме амброзии полыннолистной, в соответствии с Законом «О растительном мире», также запрещены к интродукции и (или) акклиматизации, выращиванию и реализации.

Вред сельскохозяйственным растениям и (или) растительной продукции также причиняют инвазивные чужеродные виды животных, не относящиеся к карантинным объектам и особо опасным вредителям. К числу таковых относят, например, белокрылку тепличную (оранжерейную), отличающуюся высокой вредоносностью и плодовитостью в условиях производственных теплиц⁶, слизня испанского, представляющего угрозу для биоразнообразия, поскольку он способен вытеснить аборигенные виды слизней, также данный вид слизня расширяет круг и увеличивает численность промежуточных хозяев ряда гельминтов⁷. Необходимость борьбы со многими объектами данной группы не ставится под сомнение специалистами [7, с. 44], а потому требуется своевременное закрепление соответствующего правового основания.

В данном контексте примечательны вступившие в силу 25 апреля 2024 г. положения Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., подписанного 25 мая 2023 г., об экстренных фитосанитарных мерах. Так, согласно ст. 59-1 данного договора экстренные фитосанитарные меры применяются в отношении вредных организмов, не включенных в Единый перечень карантинных объектов союза и представляющих фитосанитарный риск, на период до включения соответствующих вредных организмов в указанный перечень либо до получения результата анализа фитосанитарного риска в отношении вредных организмов, подтверждающего отсутствие такого риска. В названном документе определены случаи, в которых государство-член вправе вводить такие меры, вносить предложение об их введении на таможенной территории ЕАЭС. В целях обеспечения биологической и продовольственной безопасности, а также согласованности национального законодательства и источников права ЕАЭС представляется необходимым ввести в Закон «О карантине и защите растений» соответствующее понятие и определить его соотношение с правовыми режимами карантина растений и защиты растений.

Особого внимания в контексте обеспечения не только биологической, фитосанитарной, экологической безопасности, но и охраны жизни и здоровья населения, безопасности продовольствия заслуживает вопрос о правовом регулировании отношений по обращению со средствами защиты растений. Соответствующего специального закона, как в ряде других государств [1, с. 419–420], в Беларуси нет. Законодательные основы установлены Законом «О карантине и защите растений», в котором данным объектам и обращению с ними посвящена отдельная глава.

⁶ Тепличная белокрылка – распространенный вредитель огурца и томата защищенного грунта [Электронный ресурс]. URL: <https://mshp.gov.by/ru/news-ru/view/teplichnaja-9453-2024/> (дата обращения: 20.06.2024).

⁷ Яско А. Опасные чужеродные моллюски вытесняют сородичей с огородов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sb.by/articles/ispanskiy-gost-khuzhe-koloradskogo.html> (дата обращения: 20.06.2024) ; Наземные беспозвоночные [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ias.by/index.php/ru/mega-vertical/category2> (дата обращения: 20.06.2024).

Кроме того, рассматриваемые отношения регулируются законодательством в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (что следовало бы отразить в ст. 2 Закона «О карантине и защите растений»), а также законодательством в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, источниками права ЕАЭС.

Последние изменения Закона «О карантине и защите растений» затронули общественные отношения по поводу обращения со средствами защиты растений, процесс обновления продолжается, однако учтены не все проблемные моменты. Содержание действующих актов законодательства и проектов нормативных правовых актов, связанных с карантинном и защитой растений, свидетельствует об уходе законодателя от установления более строгих требований при очевидной нацеленности на упорядочение правоотношений. Однако нельзя однозначно констатировать упрощение требований, поскольку оно в некоторых случаях носит формальный характер. Так, на смену положениям Закона «О карантине и защите растений» о лицензировании оптовой торговли средствами защиты растений, которое не было обеспечено правовым закреплением соответствующей процедуры и фактически не осуществлялось, введен уведомительный порядок такой деятельности. Это нововведение – важный шаг в совершенствовании регулирования сферы торговли пестицидами, позволяющий организовать учет субъектов, реализующих такой специфический товар, что необходимо для более эффективного осуществления контрольно-надзорной деятельности и реализации иных элементов правового механизма по обеспечению различных аспектов безопасности в связи с обращением со средствами защиты растений. Вместе с тем уведомительный порядок едва ли можно считать разрешительным механизмом, ведь правоустанавливающий или правопрекращающий юридический факт – правоприменительный акт – не предусмотрен. При этом именно разрешительный механизм дополнительно к институтам надзора и ответственности, на наш взгляд, в данном случае способен обеспечить наиболее высокие гарантии защиты охраняемых законом публичных интересов, в первую очередь безопасности (в продовольственном, санитарном, ветеринарном и фитосанитарном отношениях).

В Беларуси уже имеется опыт введения Указом Президента Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 271 «О централизации закупок средств защиты растений» на два года такой меры воздействия на рынок средств защиты растений, как централизованные закупки средств защиты растений для организаций, осуществляющих деятельность по вы-

ращиванию сельскохозяйственных культур, а также деятельность по выращиванию данных культур и переработке продукции сельского хозяйства. В 2020 г. Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь была обоснована, но не была реализована замена лицензирования оптовой торговли средствами защиты растений на схожий, но более мягкий разрешительный механизм, широко распространенный в аграрном праве, – обязательное включение в реестр субъектов оптовой торговли средствами защиты растений. Для реализации этой замены предполагалось установить требования, соблюдение которых дает возможность включения в реестр, основания исключения из него⁸.

На наш взгляд, нуждаются в уточнении требования по применению средств защиты растений. Так, адресованную юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям норму ч. 2 ст. 22 Закона «О карантине и защите растений» о соблюдении требований санитарных норм и правил, иных обязательных требований технических нормативных правовых актов, рекомендаций по применению средств защиты растений и об учете требований, установленных законодательными актами в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, следует распространить на все случаи применения средств защиты растений (не только при реализации карантинных фитосанитарных мероприятий и мероприятий по защите растений), в частности на случаи использования химического способа регулирования распространения и численности видов растений, распространение и численность которых подлежат регулированию, а также на случаи реализации экстренных фитосанитарных мер.

Недостатком Закона «О карантине и защите растений» представляется то, что в нем не конкретизированы требования к обращению со средствами защиты растений для физических лиц, за исключением запрета на ввоз на таможенную территорию ЕАЭС средств защиты растений в качестве товаров для личного пользования. Из всего массива законодательства о сельскохозяйственной деятельности граждан только в Типовых правилах внутреннего распорядка садоводческих товариществ установлено, что мероприятия с использованием средств защиты растений должны проводиться в строгом соответствии с инструкцией по их применению. Запрет на применение гражданами средств защиты растений определенных классов опасности (но только в личных подсобных хозяйствах) установлен санитарными нормами и правилами «Гигиеническая безопасность средств защиты растений», утвержденными постановлением Министерства здравоохранения Республики

⁸Обоснование необходимости принятия (издания) Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О карантине и защите растений»» [Электронный ресурс]. URL: <https://mshp.gov.by/ru/draft-laws-ru> (дата обращения: 20.06.2024).

Беларусь от 20 января 2017 г. № 9, тогда как в данном случае следовало бы вести речь о полном запрете на применение таких веществ гражданами.

Данный пробел вызывает беспокойство особенно в связи с вопросом об обеспечении безопасности производимой физическими лицами продукции растениеводства, которую они потребляют сами и реализуют другим гражданам, а также которой кормят членов своей семьи. Отметим, что ключевой документ, устанавливающий требования безопасности – технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), принятый Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880, не распространяется на пищевую продукцию, производимую гражданами в домашних условиях, в личных подсобных хозяйствах или производимую гражданами, занимающимися садоводством, огородничеством, животноводством, а также на процессы производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования) и утилизации пищевой продукции, предназначенной только для личного потребления и не предназначенной для выпуска в обращение на таможенной территории Таможенного союза. Положением о порядке проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и ветеринарно-санитарного осмотра продуктов животного происхождения, а также продуктов растительного происхождения при их реализации на рынках, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2017 г. № 319, предусмотрена ветеринарно-санитарная экспертиза продуктов растительного происхождения при их реализации на рынке (однако продукция также может реализовываться и в других местах, например, установленных местными исполнительными и распорядительными органами), но при этом определение содержания пестицидов не осуществляется.

Таким образом, необходимо распространить на граждан указанное выше требование, закрепленное в ч. 2 ст. 22 Закона «О карантине и защите растений». Кроме того, с 1 октября 2024 г. после вступления в силу последних изменений законодательства о предпринимательской деятельности вместо индивидуальных предпринимателей рассматриваемую норму следует адресовать физическим лицам, ведущим индивидуальную предпринимательскую деятельность. Это обстоятельство связано с тем, что в перечне видов деятельности, разрешенных для осуществления в качестве самостоятельной профессиональной деятельности, определенном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 июня 2024 г. № 457 «О видах индивидуальной предпринимательской деятельности», названо оказание услуг по выращиванию сельскохозяйственной продукции. Данный вид деятельности включает защиту сель-

скохозяйственных культур от болезней, насекомых-вредителей и грызунов (код 0161 общегосударственного классификатора Республики Беларусь (ОКРБ 005-2011) «Виды экономической деятельности», утвержденного постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 5 декабря 2011 г. № 85).

На наш взгляд, в гл. 4 Закона «О карантине и защите растений» должны найти отражение общие положения, ограничивающие доступность для граждан опасных средств защиты растений, обращение с которыми требует специальных знаний и навыков. В данном случае нельзя говорить об абсолютном пробеле в правовом регулировании, однако имеющиеся нормы закрепляются разрозненно и недостаточно четко устанавливают указанные ограничения. Кроме того, значимость данных общественных отношений требует повышения уровня правового регулирования и установления соответствующих законодательных гарантий обеспечения безопасности при обращении со средствами защиты растений.

Небезупречным представляется планируемое обновление действующих санитарных норм и правил «Требования к применению, условиям перевозки и хранения пестицидов (средств защиты растений), агрохимикатов и минеральных удобрений», утвержденным постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 27 сентября 2012 г. № 149⁹. Содержание представленного для общественного обсуждения проекта новых санитарных норм и правил свидетельствует о том, что требования планируется существенно упростить и сократить. Вызывает опасение тот факт, что в проекте отсутствуют действующие сегодня требования безопасности при изготовлении и применении отравленных приманок, использовании средств защиты растений, агрохимикатов и минеральных удобрений в животноводстве и птицеводстве, в лесном хозяйстве, на землях железнодорожного транспорта и несельскохозяйственного использования, из него исключены многие природоохранные требования, ценные в силу своей информационной роли отсылающие к экологическому законодательству нормы и направленные на защиту пчел и обеспечение безопасности продукции пчеловодства положения. Также проект санитарных норм и правил продолжает обозначенную выше негативную тенденцию в отношении физических лиц: в нем нет требований к применению пестицидов (средств защиты растений) и агрохимикатов гражданами при осуществлении сельскохозяйственной деятельности. Представляется, что утверждение данного проекта в обнародованной редакции должно сопровождаться принятием комплекса нормативных правовых актов, восполняющих образовавшиеся в правовом регулировании пробелы.

⁹Проект постановления Министерства здравоохранения «Об утверждении санитарных норм и правил» (сантребования к применению и условиям хранения средств защиты растений, агрохимикатов и минеральных удобрений) [Электронный ресурс]. URL: <https://forumpravo.by/publicnoe-obsuzhdenie-proektov-npa/forum15/17339/> (дата обращения: 20.06.2024).

Заключение

При регулировании карантина и защиты растений, обращения со средствами защиты растений важен учет ценности и тесной взаимосвязи охраняемых законодательством благ, в частности, жизни и здоровья населения, безопасности пищевых продуктов, экологической безопасности. Их обеспечение не предусмотрено в качестве цели принятия Закона «О карантине и защите растений», однако в самом законе оно заложено в качестве принципа карантина и защиты растений (ст. 5). В связи с вышесказанным особенно важна согласованность положений данного закона и иных актов законодательства, в частности экологического, аграрного законодательства и законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, во избежание пробелов в правовом регулировании. Очевидно, что многие требования к рассматриваемой деятельности служат для решения одновременно нескольких задач, связанных с различными объектами правоотношений.

Национальное законодательство в области карантина и защиты растений развивается в тесной взаимосвязи с источниками права межгосударственных образований с участием Республики Беларусь, обеспечивающими формирование и развитие общего аграрного рынка, реализацию аграрной политики и политики в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер. В целях укрепления биологической и продовольственной безопасности, а также обеспечения согласованности национального законодательства и источников права ЕАЭС представляется необходимым ввести в Закон «О карантине и защите растений» понятие экстренных фитосанитарных мер и определить его соотношение с правовыми режимами карантин растений и защиты растений. Для достижения

полноты законодательного закрепления ключевых юридических категорий в рассматриваемой области нужно уточнить соотношение правового режима защиты растений, охватывающего порядок обращения со средствами защиты растений, со смежными понятиями, также подразумевающими такое обращение.

При регламентации обращения со средствами защиты растений важен баланс между необходимостью создать и поддерживать благоприятный правовой режим осуществления сельскохозяйственной деятельности посредством упрощения требований с одной стороны и обеспечения различных аспектов безопасности с другой стороны. Представляется, что разрешительный порядок осуществления оптовой торговли средствами защиты растений в сочетании с институтами учета, надзора и ответственности способен обеспечить более высокие гарантии защиты охраняемых законом национальных интересов, чем уведомительный порядок. Закрепленные ч. 2 ст. 22 Закона «О карантине и защите растений» требования к применению средств защиты растений должны охватывать случаи использования химического способа регулирования распространения и численности видов растений, распространение и численность которых подлежат регулированию, а также случаи реализации экстренных фитосанитарных мер.

Нуждаются в конкретизации законодательные основы регулирования отношений в области карантина и защиты растений с участием физических лиц с учетом специфики этой группы субъектов. В частности, целесообразны детализация их прав и обязанностей, распространение на данных лиц положений о надзоре в указанной сфере и требований, применяемых при обращении со средствами защиты растений.

Библиографические ссылки

1. Шаршун ЕВ. Правовое регулирование отношений по защите растений в сельском хозяйстве. В: Кузьмич ИП, редактор. *Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса*. Минск: Бизнесофсет; 2013. с. 414–453.
2. Кузьмич ИП. Аграрное законодательство как институциональная основа функционирования ключевых отраслей сельского хозяйства в условиях межгосударственной интеграции. В: Макарова ТИ, редактор. *Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов*. Минск: БГУ; 2021. с. 60–80.
3. Кузьмич ИП, Саскевич ВВ, Чиж ИМ, Михнюк АИ, Шахрай ИС, Шингель НА. *Теоретико-правовые аспекты развития аграрного законодательства Республики Беларусь в области растениеводства и животноводства*. Минск: БГУ; 2017. 144 с.
4. Кузьмич ИП. Современное аграрное право Республики Беларусь: новые черты и правовые приоритеты. В: Макарова ТИ, редактор. *Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов*. Минск: БГУ; 2021. с. 6–24.
5. Поликсенова ВД, Храмцов АК, Стадниченко МА, Грушецкая ЗЕ, Кононович СА. Об инвазии *Gymnosporangium sabinae* (Dicks.) G. Winter и эпифитотии ржавчины груши в Беларуси. В: Тихомиров ВН, редактор. *Актуальные проблемы изучения и сохранения фито- и микобиоты. Материалы III Международной научно-практической конференции; 11–13 ноября 2020 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2020. с. 54–56.
6. Зейналов АС. Эпифитотия ржавчины на груше в Подмоскovie и способы ее ограничения. *Садоводство и виноградарство*. 2016;6:23–28.
7. Липинская Т, Железнова Т, Семенченко В. Биологические инвазии: распространение и регулирование. *Наука и инновации*. 2024;3:41–44. DOI: 10.29235/1818-9857-2024-3-41-44.

References

1. Sharshun EV. [Legal regulation of plant protection relations in agriculture]. In: Kuz'mich IP, editor. *Pravovye problemy obespecheniya ustoichivogo razvitiya sel'skikh territorii i effektivnogo funktsionirovaniya agropromyshlennogo kompleksa* [Problems of ensuring the sustainable development of rural areas and the effective functioning of the agroindustrial complex]. Minsk: Biznesofset; 2013. p. 414–453. Russian.
2. Kuz'mich IP. [Agrarian legislation as an institutional basis for the functioning of key sectors of agriculture in the context of interstate integration]. In: Makarova TI, editor. *Problemy effektivnosti agrarnogo i ekologicheskogo prava v usloviyakh integratsionnykh protsessov* [Problems of the effectiveness of agricultural and environmental law in the context of integration processes]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 60–80. Russian.
3. Kuz'mich IP, Saskevich VV, Chizh IM, Mikhnyuk AI, Shakhrai IS, Shingel NA. *Teoretiko-pravovye aspekty razvitiya agrarnogo zakonodatel'stva Respubliki Belarus' v oblasti rastenievodstva i zhivotnovodstva* [Theoretical and legal aspects of development of the agrarian legislation of the Republic of Belarus in the field of crop production and animal husbandry]. Minsk: Belarusian State University; 2017. 144 p. Russian.
4. Kuz'mich IP. [Modern agrarian law of the Republic of Belarus: new features and legal priorities]. In: Makarova TI, editor. *Problemy effektivnosti agrarnogo i ekologicheskogo prava v usloviyakh integratsionnykh protsessov* [Problems of the effectiveness of agricultural and environmental law in the context of integration processes]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 6–24. Russian.
5. Poliksenova VD, Khramtsov AK, Stadnichenko MA, Grushetskaya ZE, Kononovich SA. [On the invasion of *Gymnosporangium sabinae* (Dicks.) G. Winter and the epiphytity of pear rust in Belarus]. In: Tikhomirov VN, editor. *Aktual'nye problemy izucheniya i sokhraneniya fito- i mikrobioty. Materialy III Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 11–13 noyabrya 2020 g.; Minsk, Belarus'* [Current problems in the study and conservation of phyto- and microbiota. Proceedings of the 3rd International scientific and practical conference; 2020 November 11–13; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2020. p. 54–56. Russian.
6. Zeinalov AS. [Epidemics of rust on pear in the Moscow region and ways of its limitations]. *Sadovodstvo i vinogradarstvo*. 2016;6:23–28. Russian.
7. Lipinskaya T, Zheleznova T, Semenchenco V. [Biological invasions: distribution and regulation]. *Nauka i innovatsii*. 2024;3:41–44. Russian. DOI: 10.29235/1818-9857-2024-3-41-44.

Статья поступила в редколлегию 08.07.2024.
Received by editorial board 08.07.2024.