

И. П. Кузьмич*,

И. С. Шахрай**

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы развития законодательства об охране окружающей среды в аграрном секторе экономики с точки зрения аграрного и экологического права, учтена экологическая специфика нарушений в сельском хозяйстве. Обосновывается, что выращивание пропашных сельскохозяйственных культур привело к ускоренной деградации почв, минерализации торфяного слоя. Кроме того, данная деятельность является источником заражения подземных вод. Актуальной становится проблема экологизации аграрного законодательства, детальной проработки экологических требований в сельском хозяйстве. Это находит воплощение на уровне государственных программ поддержки сельхозпроизводителей и повышения требований к качеству сельскохозяйственной продукции. Авторы обосновывают термин «экологическая безопасность при осуществлении сельскохозяйственной деятельности», обращают внимание на необходимость формирования соответствующего понятийного аппарата. Авторы делят эколого-правовые нормы в сельском хозяйстве на три группы: обеспечивающие баланс экологических и экономических интересов, устанавливающие требования по охране и рациональному использованию природных ресурсов, закрепляющие требования по охране компонентов природной среды. Затронуты особенности правового регулирования механизмов изъятия и предоставления сельскохозяйственных земель. Авторы конкретизируют перечень прав и обязанностей природопользователей, содержащихся в соответствующих природоресурсных нормативных правовых актах, конкретизируют права и обязанности по охране и рациональному использованию предоставленных в сельскохозяйственных целях природных ресурсов. Особое значение придается рекультивации сельскохозяйственных земель, которая включает два этапа: техническую рекультивацию как нанесение почвенного слоя на участки, почвенный покров которых нарушен при проведении указанных выше работ, либо улучшение малопродуктивных угодий снятым плодородным слоем почвы, устройство мелиоративных сооружений, а также биологическую рекультивацию — восстановление плодородия. Обосновываются требования, направленные на охрану компонентов природной среды, природных объектов, испытывающих антропогенную нагрузку сельскохозяйственной деятельности.

© Кузьмич И. П., Шахрай И. С., 2016

* Кузьмич Ирина Петровна, кандидат юридических наук, доцент Белорусского государственного университета

i.kuzmich@mail.ru

220030, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Ленинградская, д. 8

** Шахрай Ирина Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент Белорусского государственного университета

shis@mail.ru

220030, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Ленинградская, д. 8

Ключевые слова: правовая охрана окружающей среды, сельское хозяйство, экологическая безопасность сельскохозяйственной деятельности, баланс экологических и экономических интересов, механизм изъятия сельскохозяйственных земель, механизм предоставления сельскохозяйственных земель, рекультивация земель, восстановление плодородия, техническая рекультивация, биологическая рекультивация.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.117.8.117-129

Значимость проблем правовой охраны окружающей среды в сельском хозяйстве обусловлена тесным взаимодействием данной отрасли экономики с окружающей средой. Поэтому вполне закономерно, что общественные отношения, возникающие в процессе правовой охраны окружающей среды в сельском хозяйстве, являются предметом изучения как экологической, так и аграрной правовой науки, о чем свидетельствуют результаты научных исследований, проводимых по данной проблематике и нашедших непосредственное отражение в учебниках по аграрному¹ и экологическому праву².

В современных условиях сельскохозяйственная деятельность не только оказывает воздействие на окружающую среду, но и может привести к истощению природных ресурсов. Одновременно состояние земли и иных природных ресурсов, используемых в процессе сельскохозяйственного производства, в конечном итоге влияет на эффективность аграрного производства и сказывается на качестве сельскохозяйственной продукции.

Для сельского хозяйства Республики Беларусь актуальными остаются проблемы деградации сельскохозяйственных земель, сохранения плодородия почв, использования средств защиты растений и отходов аграрного производства, внесения минеральных и органических

удобрений, улучшения экологического состояния ферм³. Особое значение применительно к Беларуси имеет проблема ведения сельскохозяйственного производства на загрязненных территориях в результате аварии на Чернобыльской АЭС (после аварии из сельхозоборота было выведено 265 000 га земель, к настоящему времени 16 700 из них возвращено⁴) и на мелиорированных землях (на этих землях сегодня собирают до 30 % зерна и 70 % травяных кормов⁵).

В соответствии с данными Национального доклада о состоянии окружающей среды в Республике Беларусь⁶, сельскохозяйственная деятельность оказывает негативное воздействие в первую очередь на почвы при применении удобрений и средств защиты растений, особенно при несбалансированном внесении, приводящем к снижению потенциала плодородия, загрязнению поверхностных и подземных вод. Проведенная в 1960—1980-х гг. крупномасштабная мелиорация в стране (более 3,5 млн га) и интенсивное использование мелиорированных земель на территории Полесья в Гомельской и Брестской областях для выращивания пропашных сельскохозяйственных культур вызвали к настоящему времени ряд экологических проблем, в том числе ускоренную деградацию почв, минерализацию торфяного слоя, нарушение водного режима территории, трансформацию химического состава вод.

¹ Аграрное право / под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. М., 2008 ; Аграрное право России / рук. авт. кол. и отв. ред. М. И. Козырь. М., 2010 ; Аграрное право / отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М., 2011.

² Экологическое право / под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. Минск, 2008 ; Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольф Г. Экологическое право / отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2005 ; Ерофеев Б. В. Экологическое право России. М., 1996.

³ Кузьмич И. П. Правовые проблемы охраны окружающей среды в свете современной аграрной политики Республики Беларусь // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического законодательства : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 2 марта 2012 г. / отв. ред.: В. В. Устюкова, Г. Л. Землякова. М., 2012. С. 91—95.

⁴ Карпук А. Откройте атлас 2090 года // Сельская газета. 2015. 23 апр.

⁵ Климович Е. Уберечься от эрозии смысла // Сельская газета. 2015. 21 мая.

⁶ Состояние окружающей среды Республики Беларусь : Нац. доклад / Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, РУП «Бел НИЦ «Экология». Минск, 2015.

Общая площадь сельскохозяйственных земель⁷, подверженных эрозии, составляет около 6,3 % сельхозземель страны, из которых 86 % приходится на пашню. Причинами деградации сельхозземель являются их загрязнение ядохимикатами, эрозия почв и радиоактивное загрязнение территории. На долю земель, подверженных водной эрозии, приходится 85 % эродированных сельхозземель Беларуси, подверженных ветровой эрозии — 15 %. В целом деградация почв в Республике имеет около 20 видов⁸.

Сельскохозяйственная деятельность является наиболее интенсивным источником загрязнения и подземных вод. Следует отметить, что сегодня в стране 936 ферм находятся в водоохранных зонах⁹. Также на долю сельского хозяйства приходится значительная часть парниковых газов — 24,8 % от общего объема. На территории страны хранится 10,703 тыс. т непригодных пестицидов, в том числе на территории сельхозпредприятий 3,116 тыс. т (25 %) от общего количества.

Специалисты обращают внимание и на проблему неустойчивого использования земель, распашку водоохранных зон (несмотря на то, что по материалам землеустройства там часто числятся естественные луговые угодья или сеянные травы), природоохранных территорий и территорий вдоль дорог¹⁰.

Учитывая тот факт, что в ближайшей перспективе планируется существенное увеличение объемов производства сельскохозяйственной продукции в аграрном секторе экономики, антропогенная нагрузка на окружающую среду в результате сельскохозяйственной деятельности будет только возрастать. Об этом красноречиво свидетельствуют положения многих программных документов, определяющих аграрную политику государства. Так, только за последние 5 лет было предусмотрено строительство 875 новых и реконструкция 1 350 молочнотоварных ферм, 72 современных комплексов по выращиванию свиней; создание 11 специализиро-

ванных индустриальных комплексов для выращивания товарной продукции лососевых рыб; строительство 796 новых зерноочистительно-сушильных комплексов¹¹.

Необходимо также подчеркнуть, что для Республики Беларусь характерна концентрация сельскохозяйственного производства в крупнотоварных сельскохозяйственных организациях, что предусматривает применение интенсивных технологий получения продукции растениеводства и животноводства и, как следствие, усиление экологической нагрузки на определенные территории.

Кроме этого, появление новых экологических угроз (изменение климата, возникновение парникового эффекта, использование генетически модифицированных организмов и новых био- и нанотехнологий и др.), осознание необходимости обеспечения устойчивого развития сельских территорий и появление потребности в производстве экологически чистой сельскохозяйственной продукции требуют разработки новых подходов к охране окружающей среды в рассматриваемой сфере.

В связи с вышесказанным экологическая безопасность при осуществлении сельскохозяйственной деятельности не может быть должным образом гарантирована без эффективного правового механизма, обеспечивающего соблюдение норм по охране окружающей среды в сельском хозяйстве. При этом все более актуальным становится вопрос не только о детальной правовой регламентации экологических требований к сфере сельскохозяйственного производства, но и об экологизации норм самого аграрного законодательства. Наличие эффективной правовой основы, нацеленной на проведение природоохранных мероприятий и соблюдение экологических императивов в аграрной сфере с учетом ее специфики, выступает необходимой гарантией сохранения состояния экологической безопасности сельскохозяйственного производства.

⁷ К сельскохозяйственным землям относятся наибольшие площади земель страны 8 632,3 тыс. га (более 40 %). При этом по величине доли пахотных земель на одного человека (0,60 га) и сельскохозяйственных земель в целом (0,91 га) Республика Беларусь входит в число первых 20 стран мира.

⁸ Шлома Н. Земля на износ // Сельская газета. 2015. 7 апр.

⁹ Яско А. Куда девать ферменные стоки // Сельская газета. 2015. 5 мая.

¹⁰ Казюкин Е. Основная наша головная боль? Распашка водоохранных зон // Бел. нива. 2011. 7 окт.

¹¹ Государственная программа устойчивого развития села на 2011—2015 годы: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 1 авг. 2011 г., № 342 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2011. № 88. 1/12739.

В настоящее время отношения по охране окружающей среды в сельском хозяйстве, в том числе связанные с установлением и выполнением экологических требований в данной сфере, достаточно детально урегулированы нормами экологического и природоресурсного законодательства. Вместе с тем эффективность регулирования указанных отношений существенно возрастает при условии применения экосистемного подхода, учитывающего специфику сельскохозяйственного производства и необходимость охраны не только используемого природного ресурса, но и иных компонентов природной среды¹².

Таким образом, обеспечение экологической безопасности сельскохозяйственного производства возможно лишь при сочетании традиционных мер охраны отдельных компонентов природной среды и экологизации норм аграрного законодательства, выработке общих правовых направлений охраны окружающей среды в сельском хозяйстве¹³.

В связи с этим следует отметить наметившуюся положительную тенденцию развития аграрного законодательства, выражающуюся в его наполнении эколого-правовыми нормами, в том числе на уровне программных документов. Так, Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011—2015 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2011 г. № 136, главными задачами развития сельского хозяйства были названы, помимо прочего, формирование безубыточного, конкурентоспособного и экологически безопасного производства сельскохозяйственной продукции, обеспечивающего в полном объеме внутренние потребности страны¹⁴.

Основные цели государственной аграрной политики определены Указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике»¹⁵, среди них — сохранение и воспроизводство природных ресурсов, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Меры государственной поддержки агропромышленного комплекса, перечисленные в данном Указе, включают общегосударственные мероприятия по сохранению, рациональному использованию хозяйственного потенциала сельскохозяйственных земель сельхозназначения, включая мелиорированные земли, в том числе путем строительства, эксплуатации (обслуживания) мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений; по поддержке производства сельскохозяйственной продукции в неблагоприятных для такого производства районах, в том числе преодоление последствий радиоактивного загрязнения земель.

Можно констатировать, что экологизация норм аграрного законодательства в свете последних изменений государственной аграрной политики осуществляется в двух направлениях:

- 1) через механизм государственной поддержки сельхозпроизводителей;
- 2) через повышение требований к качеству производимой сельскохозяйственной продукции, в том числе посредством внедрения в законодательство понятия «экологически чистая сельскохозяйственная продукция».

Так, одним из видов субсидирования юридических лиц, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства, является предоставление прямых выплат на единицу площади земельного участка, относя-

¹² Шахрай И. С. Правовое регулирование рационального (устойчивого) использования природных ресурсов // Право в современном белорусском обществе. Минск, 2012. Вып. 7. С. 424—430.

¹³ Кузьмич И. П. Понятие государственного регулирования сельского хозяйства: теоретико-правовой аспект // Право в современном белорусском обществе. Минск, 2010. Вып. 5. С. 363—370 ; Макарова Т. И., Губская Н. С. Охрана окружающей среды при осуществлении сельскохозяйственной деятельности: к вопросу о разработке современных правовых подходов // СПС «КонсультантПлюс» ; Кузьмич И. П. Правовое обеспечение планирования охраны окружающей среды в сельском хозяйстве // Право в современном белорусском обществе. Минск, 2013. Вып. 8. С. 532—540.

¹⁴ Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011—2015 годы : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 11 апр. 2011 г. № 136 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2011. № 43. 1/12462; Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/>. 25.06.2014. 1/15089.

¹⁵ Указ Президента Респ. Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике» // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/>. 22.07.2014. 1/15160.

щегося к сельскохозяйственным землям сельскохозяйственного назначения, в виде субсидий¹⁶. 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, предоставленных данному юридическому лицу. Снижение уровня плодородия почв на таких землях 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. При выявлении в году, в котором предоставляется поддержка, факта несоблюдения фитосанитарных требований и (или) требований о защите окружающей среды юридическое лицо лишается половины такой поддержки в последующем периоде.

Не менее значимой задачей науки аграрного и экологического права на современном этапе развития законодательства становится формирование понятийного аппарата в области охраны окружающей среды в сельском хозяйстве с целью наполнения его конкретным правовым содержанием. Ознакомление с программными документами и некоторыми нормативными правовыми актами, определяющими аграрную политику государства, свидетельствует о развитии терминологии в этом направлении, появлении новых категорий, характеризующих взаимоотношения сельского хозяйства и окружающей среды. «Экологически безопасное сельское хозяйство», «экологически чистая сельскохозяйственная продукция», «экологически устойчивое развитие сельских территорий» — это те понятия, которые все чаще употребляются в различных вариантах в процессе регулирования аграрных отношений и которые не имеют установленных в законодательстве качественных характеристик и критериев.

В настоящее время 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»¹⁷. Согласно ст. 1 Закона охрана окружающей среды (природоохранная деятельность) представляет собой деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий.

Нормы Закона «Об охране окружающей среды» носят общий характер, определяют требования для охраны окружающей среды при осуществлении различных видов хозяйственной и иной деятельности. Специальные требования непосредственно для сферы сельскохозяйственного производства закреплены в ст. 41 (требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения) и в ст. 42 (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).

Нормы экологического характера, регулирующие отношения по использованию природных ресурсов для ведения сельского хозяйства, содержатся в различных отраслях природоресурсного законодательства. Эколого-правовые нормы в рассматриваемой сфере можно классифицировать на следующие группы:

— нормы, определяющие правила предоставления природных ресурсов в сельскохозяй-

¹⁶ 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 : утв. постановлением Совета министров Республики Беларусь, 9 октября 2014 г. № 954 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/>. 15.10.2014. 5/39552.

¹⁷ Закон Респ. Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

ственных целях с учетом необходимости обеспечения баланса экономических и экологических интересов. Поскольку земля является основным средством производства в сельском хозяйстве, земельное законодательство наиболее детально регулирует особенности изъятия и предоставления земель сельскохозяйственного назначения, в том числе для осуществления иных видов деятельности;

- нормы, устанавливающие требования по охране и рациональному использованию природных ресурсов, предоставленных в сельскохозяйственных целях, включая права и обязанности пользователей этих ресурсов;
- нормы, закрепляющие требования по охране компонентов природной среды, природных объектов, испытывающих антропогенную нагрузку сельскохозяйственной деятельности¹⁸.

Закрепленный ст. 5 Кодекса Республики Беларусь о земле принцип приоритета использования сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения для целей, связанных с назначением этих земель, определяет особенности изъятия и предоставления сельхозземель, что выражается в установлении ограничений на изъятие данных земель, особых правил определения компетенции по принятию решений об изъятии и предоставлении сельскохозяйственных земель для использования в целях, не связанных с назначением этих земель, и порядка их перевода в иные категории и виды земель; недопущении самовольного перевода сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственные или в менее продуктивные сельскохозяйственные земли; обязанности возмещения потерь сельскохозяйственного производства при изъятии сельскохозяйственных земель для использования их в иных целях. Указанные требования направлены на сохранение количественных и качественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения.

Согласно ст. 38 Кодекса о земле изъятие и предоставление земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйствен-

ного назначения для целей, не связанных с назначением этих земель, а также перевод таких земель в иные категории возможны, но только при соблюдении следующих условий:

- земельный участок необходим для осуществления видов деятельности, перечисленных в части второй названной статьи (для размещения объектов недвижимого имущества в случаях, когда такое размещение предусмотрено решениями Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, утвержденными ими программами, градостроительными проектами, схемами землеустройства районов, проектами внутрихозяйственного землеустройства; для добычи общераспространенных полезных ископаемых, в том числе торфа, а также для использования геотермальных ресурсов недр и сушки лигнина; в иных случаях, предусмотренных законами или решениями Президента Республики Беларусь);
- отсутствие возможности размещения перечисленных объектов на земельных участках несельскохозяйственного назначения, или непригодных для ведения сельского хозяйства, или на сельскохозяйственных землях худшего качества;
- решения об изъятии и предоставлении земельных участков принимаются областными исполнительными комитетами только при условии согласования с Президентом Республики Беларусь места размещения таких земельных участков, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Перевод сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственные или в менее продуктивные сельскохозяйственные земли допускается также в случаях, если ухудшение их качественного состояния произошло 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 в порядке, предусмотренном Положением о порядке перевода земель из одних категорий и видов

¹⁸ Шахрай И. С. Землепользование сельскохозяйственных организаций: эколого-правовой аспект // Право в современном белорусском обществе. Минск, 2008. Вып. 3. С. 250—263.

¹⁹ Положение о порядке перевода земель из одних категорий и видов в другие и отнесения земель к определенным видам : утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

в другие и отнесения земель к определенным видам¹⁹. Окончательное решение о переводе или об отказе в переводе сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственные земли принимается областным исполнительным комитетом. 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.

Согласно ст. 76 Кодекса о земле в случаях изъятия земельных участков из сельскохозяйственных земель для использования их в целях, не связанных с ведением сельского и (или) лесного хозяйства, а также в случаях строительства подземных линейных сооружений (газопроводов, нефтепроводов, линий электропередачи, связи и других сооружений) без изъятия земельных участков, осуществляемого в срок до полутора лет, возмещению подлежат потери сельскохозяйственного производства, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь или Советом министров Республики Беларусь. Указанные потери возмещаются в доход республиканского бюджета и используются для освоения земель, не используемых в сельском хозяйстве, сохранения и повышения плодородия почв и иных полезных свойств земель, для землеустройства. Таким образом, возмещение потерь сельскохозяйственного производства преследует экологические цели, призвано компенсировать государству расходы на проведение мероприятий по сохранению структуры земельного фонда, улучшению сельскохозяйственных земель.

Одним из основных принципов охраны окружающей среды, закрепленных в ст. 4 Закона «Об охране окружающей среды», является принцип охраны, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и их воспроизводства как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов определяется в Законе как 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. В природоресурсном законодательстве нор-

мы, устанавливающие требования по охране и рациональному использованию природных ресурсов, адресованы как пользователям этих ресурсов, так и иным лицам, деятельность которых оказывает воздействие на состояние природных объектов.

Перечень прав и обязанностей природопользователей содержится в соответствующих природоресурсных нормативных правовых актах. При этом в них зачастую конкретизируются права и обязанности по охране и рациональному использованию предоставленных в сельскохозяйственных целях природных ресурсов.

Статьи 69, 70 Кодекса о земле перечисляют права и обязанности землепользователей. Применительно к землепользователям, которым предоставлены земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, следует обратить внимание на следующие права и обязанности, направленные на охрану и рациональное использование земель:

- право самостоятельно осуществлять землепользование, в том числе самостоятельно выбирать свою специализацию, выращиваемые сельскохозяйственные культуры и т.п. Иные субъекты не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность сельскохозяйственных и иных организаций, ведущих сельское хозяйство, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Указанное право может быть реализовано лишь в пределах, предусмотренных земельным и иным законодательством, с ограничениями, установленными в интересах охраны окружающей среды и прав других субъектов (при условии использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением и условиями отвода, эффективного использования земель, соблюдения установленных ограничений (обременений) прав на земельный участок, недопущения нарушения прав иных землепользователей, осуществления мероприятий по охране земель);
- право и обязанность использовать земельные участки в соответствии с целями и условиями предоставления. Общим целевым назначением земель сельскохозяйственного назначения является ведение сельского хозяйства. Конкретное целевое назначение зависит от вида земель в составе данной категории: сельхозземли должны использоваться непосредственно для производства сельскохозяйственной продук-

ции в зависимости от вида сельхозземель (пахотные земли, залежные земли, земли под постоянными культурами, луговые земли), а конкретные цели использования иных земель категории сельскохозяйственного назначения определяются в соответствии с утвержденными проектами внутрихозяйственного землеустройства или градостроительной документацией. Неиспользование в течение одного года земельного участка, предоставленного для ведения сельского хозяйства, является основанием для прекращения права на землю;

- право возводить в установленном законодательством порядке жилые, производственные, культурно-бытовые и иные капитальные строения (здания, сооружения). Объекты внутрихозяйственного строительства на землях сельскохозяйственного назначения размещаются в соответствии с утвержденными проектами внутрихозяйственного землеустройства или градостроительной документацией, а объекты внутрихозяйственного строительства, место расположения которых не определено этими документами — на основании решения районного исполкома (об утверждении акта о выборе земельного участка, места размещения объекта и т.п.), принимаемого в порядке, установленном Положением о порядке размещения объектов внутрихозяйственного строительства на землях сельскохозяйственного назначения²⁰;
- право проводить в установленном законодательством порядке мелиоративные мероприятия, размещать водные объекты. При мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений должны приниматься предусмотренные ст. 42 Закона «Об охране окружающей среды» 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. В соответствии со ст. 25 Водного кодекса проектирование, возведение и ликвидация поверхностных водных объектов, в том числе обводненных карьеров и прудов-копаней, расположенных в границах земельных участков, предоставленных в установленном порядке юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также объектов, оказывающих воздействие на водные объекты, осуществляются на основании проектной документации, утвержденной в установленном порядке. Учитывая целевое назначение земель, используемых сельхозорганизациями, при проектировании поверхностных водных объектов должен соблюдаться порядок размещения объектов внутрихозяйственного строительства на землях сельскохозяйственного назначения;

- право использовать в установленном законодательством порядке для целей, не связанных с извлечением дохода, имеющиеся на земельном участке водные объекты, общераспространенные полезные ископаемые, в том числе торф, а также полезные свойства земель. Данное право детализируется в ином природоресурсном законодательстве, в частности водном законодательстве, законодательстве о недрах и растительном мире;
- обязанность осуществлять мероприятия по охране земель, предусмотренные ст. 89 Кодекса о земле:
 - а) благоустраивать и эффективно использовать землю, земельные участки;
 - б) сохранять плодородие почв и иные полезные свойства земель;
 - в) защищать земли от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами, химическими и радиоактивными веществами, иных вредных воздействий;

²⁰ Положение о порядке размещения объектов внутрихозяйственного строительства на землях сельскохозяйственного назначения : утверждено постановлением Совета министров Республики Беларусь от 29 февраля 2000 г. № 260 // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

- г) предотвращать зарастание сельскохозяйственных земель древесно-кустарниковой растительностью и сорняками;
- д) сохранять торфяно-болотные почвы при использовании сельскохозяйственных земель, предотвращать процессы минерализации торфяников;
- е) проводить консервацию деградированных земель, если невозможно восстановить их исходное состояние;
- ж) восстанавливать деградированные, в том числе рекультивировать нарушенные земли;
- з) снимать, сохранять и использовать плодородный слой земель при проведении работ, связанных с добычей полезных ископаемых и строительством²¹.

Рекультивация сельскохозяйственных земель включает два этапа:

- 1) техническая рекультивация — нанесение почвенного слоя (на участки, почвенный покров которых нарушен при проведении указанных выше работ) либо улучшение малопродуктивных угодий снятым плодородным слоем почвы, устройство мелиоративных сооружений;
- 2) биологическая рекультивация нарушенных земель для использования их в сельском хозяйстве — восстановление плодородия²².

Согласно п. 9 Положения о рекультивации земель, нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ рекультивация земель, почвенный покров которых нарушен землепользователями при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых для внутрихозяйственных нужд и при внутрихозяйственном строительстве, производится ими за свой счет с отнесением затрат на стоимость этих работ и объектов.

Водный кодекс закрепляет как общие права и обязанности водопользователей, так и особые права и обязанности пользователей водными объектами в сельскохозяйственных целях. В частности, предусмотрено:

- право применять гидротехнические сооружения и устройства в целях создания и поддержания оптимального для сельскохозяйственных растений водного режима на землях сельскохозяйственного назначения в порядке, установленном законодательством о мелиорации земель;
- обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, пользующихся поверхностными водными объектами для нужд сельского хозяйства, соблюдать правила эксплуатации (обслуживания) мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и устройств;
- право осуществлять прогон сельскохозяйственных животных, проезд механических транспортных средств через гидротехнические сооружения и устройства, а также использование гидротехнических сооружений и устройств для водопоя сельскохозяйственных животных только в местах, установленных местными исполнительными и распорядительными органами;
- обязанность соблюдать режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в водоохранных зонах и прибрежных полосах (ст. 53, 54 Водного кодекса).

Иные природоресурсные отрасли в меньшей степени отражают специфику содержания права пользования природными ресурсами в сельскохозяйственных целях, что обусловлено менее значительным использованием этих ресурсов в процессе сельхозпроизводства. Лесное законодательство, законодательство о недрах, животном и растительном мире, атмосферном воздухе закрепляет отдельные положения, направленные на охрану природных объектов, не вовлеченных в сельскохозяйственное производство, но испытывающих воздействие сельскохозяйственной деятельности.

Требования, направленные на охрану компонентов природной среды, природных объектов, испытывающих антропогенную нагрузку сельскохозяйственной деятельности, базируются на положениях Закона «Об охране окружающей

²¹ Положение о снятии, использовании и сохранении плодородного слоя почвы при производстве работ, связанных с нарушением земель: утверждено приказом Госкомитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь от 24 мая 1999 г. № 01-4/78 // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

²² Положение о рекультивации земель, нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ: утверждено приказом Госкомитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь от 25 апреля 1997 г. № 22 // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

среды». В соответствии со ст. 41 Закона юридические лица и граждане, осуществляющие эксплуатацию объектов сельхозназначения, 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. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство, заготовку и переработку сельхозпродукции, а также обслуживание и ремонт сельхозтехники, 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.

Из указанной нормы вытекают два основных направления обеспечения экологической безопасности при осуществлении сельскохозяйственной деятельности:

- 1) сохранение природных ресурсов, используемых в аграрном производстве;
- 2) выполнение общих природоохранных мероприятий с учетом специфики сельскохозяйственной деятельности, например, создание вокруг производственных объектов сельскохозяйственного использования санитарно-защитных зон²³.

Организация санитарно-защитных зон действующих, проектируемых, строящихся и реконструируемых предприятий, сооружений и иных объектов осуществляется в целях минимизации воздействия таких объектов на здоровье человека и окружающую среду объектов. Санитарно-защитная зона представляет собой территорию с особым режимом использования, размер которой обеспечивает достаточный уровень

безопасности здоровья населения от вредного воздействия (химического, биологического, физического) объектов на ее границе и за ней²⁴. Санитарные нормы и правила «Требования к организации санитарно-защитных зон предприятий, сооружений и иных объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду», утвержденные постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 15 мая 2014 г. № 35, определяют правила организации, режим санитарно-защитных зон, а также базовые размеры таких зон для различных объектов, в том числе в сфере сельского хозяйства.

Положения ст. 41 Закона «Об охране окружающей среды» детализируются в нормах природоресурсного законодательства. Так, предусматриваются нормы об охране атмосферного воздуха, растительного мира при применении средств защиты растений, минеральных удобрений и других препаратов.

В статье 29 Закона «Об охране атмосферного воздуха»²⁵ содержатся требования в области охраны атмосферного воздуха при применении, хранении средств защиты растений и минеральных удобрений. 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.

²³ Макарова Т. И., Губская Н. С. Охрана окружающей среды при осуществлении сельскохозяйственной деятельности: к вопросу о разработке современных правовых подходов // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

²⁴ Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 15 мая 2014 г. № 35 «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”» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/>. 03.07.2014. 8/28781.

²⁵ Закон Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. № 2—3 «Об охране атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

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 статье 21 Закона «О растительном мире»²⁶ 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.

Водный кодекс предусматривает требования к отведению в водные объекты сточных вод, допустимых сбросов химических и иных веществ в составе сточных вод (ст. 23, 47); обязанность субъектов, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает или может оказать вредное воздействие на состояние подземных вод, принимать меры по предотвращению загрязнения подземных вод (ст. 51); ограничения хозяйственной деятельности в водоохранных зонах и прибрежных полосах (ст. 53—54).

В водоохранных зонах запрещается осуществлять ряд сельскохозяйственных работ: применение (внесение) с использованием авиации химических средств защиты растений и минеральных удобрений; устройство летних лагерей для сельскохозяйственных животных; возведение, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт объектов хранения и (или) объектов захоронения химических средств защиты растений. Существующие на территории водоохранных зон сельхозобъекты должны быть благоустроены, оснащены централизо-

ванной системой канализации или водонепроницаемыми выгребными, другими устройствами, обеспечивающими предотвращение загрязнения, засорения вод, с организованным подъездом для вывоза содержимого этих устройств, системами дождевой канализации. Животноводческие фермы и комплексы, расположенные на территории водоохранных зон, должны быть оборудованы водонепроницаемыми навозохранилищами и жиесборниками, другими устройствами и сооружениями, обеспечивающими предотвращение загрязнения, засорения вод, с организованным подъездом для вывоза содержимого этих устройств и сооружений. В границах прибрежных полос также не допускаются возведение, реконструкция, капитальный ремонт и эксплуатация животноводческих ферм, комплексов, объектов, в том числе навозохранилищ и жиесборников, выпас сельскохозяйственных животных; на расстоянии до 10 м по горизонтали от береговой линии: применение всех видов удобрений и химических средств защиты растений, за исключением их применения при проведении работ, связанных с регулированием распространения и численности дикорастущих растений отдельных видов в соответствии с законодательством о растительном мире, о защите растений; обработка, распашка земель (почв), за исключением обработки земель (почв) для залужения и посадки водоохранных и защитных лесов.

Особые требования к размещению объектов, осуществлению хозяйственной и иной деятельности, оказывающей влияние на состояние компонентов природной среды, закреплены в ст. 31, 32, 78 Лесного кодекса, ст. 25, 26 Водного кодекса, ст. 18, 22, 23 Закона «О животном мире»²⁷ и иных нормах природоресурсного законодательства. При размещении объектов, строений и сооружений, оказывающих вредное воздействие на состояние земель, вод, иных компонентов природной среды, должны соблюдаться экологические требования и предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды. Для сельхозобъектов, названных в ст. 13 Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. «О государственной экологической экс-

²⁶ Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-З «О растительном мире» // СПС «Консультант-Плюс: Беларусь».

²⁷ 27 Закон Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-З «О животном мире» // СПС «Консультант-Плюс: Беларусь».

пертизе»²⁸, проектная документация (обоснования инвестирования в строительство, архитектурные и строительные проекты) подлежит государственной экологической экспертизе: мелиоративные системы проектной площадью 10 кв. км и более; объекты по выращиванию и откорму свиней производственной мощностью 900 мест и более для свиноматок и 3 тыс. и более мест для откормочных свиней; объекты по выращиванию и откорму крупного рогатого скота производственной мощностью 5 тыс. и более голов в год; объекты по выращиванию и откорму сельскохозяйственных птиц производственной мощностью 85 тыс. и более мест для бройлеров и 60 тыс. и более мест для кур-несушек.

В системе мер по охране окружающей среды в сельском хозяйстве большое значение имеет правовое регулирование использования химических веществ. В общем виде требования по охране окружающей среды при использовании химических веществ, в том числе в сельском хозяйстве, сформулированы в ст. 48 Закона «Об охране окружающей среды», которая предусматривает обязанности выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве, а также требования в области охраны окружающей среды; принимать меры по предупреждению вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации ее отрицательных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, функционирования особо охраняемых природных территорий, природных территорий, подлежа-

щих специальной охране, и биосферных резерватов. С целью охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве предусматриваются нормы о регистрации химических веществ, в т.ч. средств защиты растений и удобрений²⁹; гигиенические нормативы содержания различных видов химических веществ в почве³⁰; требования к экологическому состоянию почв определяются в технических нормативных правовых актах.

Таким образом, проведенное исследование показало достаточно высокий уровень развития экологического и природоресурсного законодательства в Республике Беларусь в части регулирования охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Вместе с тем необходимо согласованное развитие положений отраслевого природоресурсного законодательства на основе интегрирующих норм Закона «Об охране окружающей среды», устанавливающих экологические требования в данной сфере. Кроме того, в условиях наращивания объемов сельскохозяйственной продукции и формирования экспорто-ориентированной аграрной экономики все более актуальной становится проблема экологизации аграрной политики государства, что требует внедрения конкретных экологических требований и норм в систему аграрного законодательства. Лишь данный подход позволит в полной мере обеспечить соблюдение сельскохозяйственными производителями законодательства об охране окружающей среды в процессе осуществления ими своей деятельности, гарантировать экологическую безопасность сельского хозяйства, а также повысить качество производимой сельскохозяйственной продукции.

²⁸ Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. № 54-З «О государственной экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

²⁹ Положение о порядке государственной регистрации средств защиты растений и удобрений и ведения Государственного реестра средств защиты растений (пестицидов) и удобрений, разрешенных к применению на территории Республики Беларусь : утверждено постановлением Совета министров Республики Беларусь от 30 июля 2010 г. № 1140 // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

³⁰ Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 12 марта 2012 г. № 17/1 «Об утверждении предельно допустимых концентраций нефтепродуктов в землях (включая почвы) для различных категорий земель» // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь» ; Гигиенические нормативы 2.1.7.12-1-2004 «Перечень предельно допустимых концентраций (ПДК) и ориентировочно допустимых концентраций (ОДК) химических веществ в почве» : утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 25 февраля 2004 г. № 28 // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь» ; постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 1 «Об утверждении Гигиенического норматива “Ориентировочно допустимая концентрация азота аммонийного в землях (включая почвы) для всех категорий земель”» // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аграрное право / под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. — М., 2008.
2. Аграрное право России / рук. авт. кол. и отв. ред. М. И. Козырь. — М., 2010.
3. Аграрное право / отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. — М., 2011.
4. Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольф Г. Экологическое право / отв. ред. О. Л. Дубовик. — М., 2005.
5. Ерофеев Б. В. Экологическое право России. — М., 1996.
6. Экологическое право / под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. — Минск, 2008.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

LEGAL SUPPORT FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION OF THE AGRICULTURE IN THE REPUBLIC OF BELARUS

KUZMICH Irina Petrovna — PhD in Law, Associate Professor at Penza State University

i.kuzmich@mail.ru

220030, Republic of Belarus, Minsk, Leningradskaya Street, 8.

SHAKHRAI IRINA Sergeevna — PhD in Law, Associate Professor at Penza State University

shis@mail.ru

220030, Republic of Belarus, Minsk, Leningradskaya Street, 8.

Review. *The article deals with the problems of the development of the environmental protection legislation in the agrarian sector of the economy from two points of view: by agrarian law and by environmental law, taking into account the specifics of environmental violations in agriculture. The authors prove that the cultivation of row crops have led to rapid soil degradation, mineralization of the peat layer. In addition, this activity is a source of groundwater contamination. The problem of ecologization of agrarian legislation, detailed elaboration of environmental requirements for agriculture has become a topical issue. This is embodied in State programmes through mechanisms of State support of agricultural producers and increasing requirements to quality of agricultural products. The authors justify the term "ecological safety in the implementation of agricultural activities" and pay attention to the need to generate an appropriate conceptual framework. The authors divide the ecological-agriculture laws into three groups: providing the balance between environmental and economic interests, laying down requirements concerning the protection and rational use of natural resources, establishing requirements for the protection of the natural components of the environment. They also outline peculiarities of legal regulation of the proposed mechanisms for seizure and provision of agricultural lands. The authors specify the rights and duties of natural resources users contained in relevant laws and regulations, specify the rights and duties for the protection and rational use of natural resources for agricultural purposes. Particular attention is given to the reclamation of agricultural land, which includes two phases: technical reclamation, as topsoil, soil cover which disturbed in carrying out the above mentioned works, or improving marginal farmland by clearance of fertile soil, the application of reclamation facilities, as well as biological reclamation of disturbed lands for use in agriculture - the restoration of fertility. The authors justify the requirements aimed at the protection of natural components of the environment, natural resources facing anthropogenic pressure caused by agricultural activities.*

Keywords: *legal environmental protection, agriculture, ecological safety of agricultural activities balance between environmental and economic interests, the mechanism of seizure of agricultural lands, the mechanism for granting agricultural land, land reclamation, restoration of fertility, technical recultivation, biological reclamation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Agricultural law. / S. A. Bogolyubova, E. I. Mininovi. — M., 2008.
2. Russian Agricultural law / M.I. Kozyr' (ed., Head of the authors' group) M., 2010.
3. Agricultural law / M.I. Palladin, N.G. Zhavoronkova (eds.). — M., 2011.
4. Dubovik O.L., Kremer L., Luibbe-Volf G. Environmental Law / Dubovik O. L. (ed.) Moscow, 2005.
5. Erofeev B.V. Environmental law of Russia. M., 1996.
6. Environmental Law / T.I. Makarova, V. E. Lizgaro (eds.). Minsk, 2008.