

Сельское хозяйство

Правильная ссылка на статью:

Боголюбов С.А. — Место экологии в проектах развития сельского хозяйства // Сельское хозяйство. – 2023. – № 2. DOI: 10.7256/2453-8809.2023.2.43704 EDN: UCHEJT URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43704

Место экологии в проектах развития сельского хозяйства

Боголюбов Сергей Александрович

доктор юридических наук

профессор, заслуженный деятель науки РФ, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства, Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ

117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, 34

✉ bogolyubovsa@mail.ru



[Статья из рубрики "Управление сельским хозяйством"](#)

DOI:

10.7256/2453-8809.2023.2.43704

EDN:

UCHEJT

Дата направления статьи в редакцию:

01-08-2023

Дата публикации:

08-08-2023

Аннотация: Принятие многочисленных проектов развития сельского хозяйства предполагает их оценку с точки зрения регулирования его взаимодействия с окружающей природной средой. В проектах видны замыслы, представления законодателя о сочетании объективных законов природы и юридических законов, отражается значение природных ресурсов для развития агропромышленного комплекса, а надлежащая природная среда воспринимается как условие дальнейшего развития сельского хозяйства, а не как объект охраны. В основном предпочтение отдается воздействию природной среды на сельское хозяйство, а не сельского хозяйства на окружающую среду. Сельскохозяйственные проекты отличаются от экологического законодательства, направленного на обеспечение охраны окружающей среды со стороны агропромышленного комплекса. В проектах, как и актах о развитии сельского хозяйства приоритет отдается защите агропромышленного комплекса от негативного воздействия сил природы, их использования в интересах повышения продовольственного благополучия, а не охране окружающей среды от загрязнений в ходе сельскохозяйственного производства, хотя оно становится одним из важнейших

загрязнителей природы. Такой перекося надо постепенно исправлять и в проектах развития сельского хозяйства следует предусматривать не только его зависимость от природы, меры ее преодоления, но и способы ведения такого сельскохозяйственного производства, которое будет по минимуму отрицательно влиять на качество окружающей среды.

Ключевые слова:

сельское хозяйство, государственные программы, стратегии, указы, законы, подзаконные акты, постановления, распоряжения, государственная политика, окружающая среда

В обществе, в обыденном сознании не без основания формируется убеждение о неразрывных связях сельского, лесного хозяйства с окружающей природной средой: действительно, земля, лес, другие природные объекты служат не только непосредственной пространственной базой сельского, лесного хозяйства, но и источником производства пищевой продукции, средством обеспечения продовольственной безопасности страны. Не случайно, Законом Российской Федерации о поправке Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ сельское хозяйство, включенное в предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ, помещено в п. «д» ч. 1 ст. 71 текста Основного Закона РФ между природопользованием и охраной окружающей среды, обеспечением экологической безопасности.

Сокращение площадей сельскохозяйственных земель на земном шаре, обострение продовольственных проблем, необходимость обеспечения продовольственного суверенитета страны обуславливают в последнее десятилетие привлечение внимания к задачам их решения, принятие многочисленных проектов развития сельского хозяйства в связи с необходимостью преодоления отсталости его некоторых элементов и отраслей [\[1; 2, с. 113–115; 4, с. 169–171; 6, с. 8\]](#).

Охране окружающей среды при ведении сельского хозяйства, общению с природой в ходе агропромышленного производства посвящалось немало научных исследований в виде специализированных публикаций, кандидатских и докторской диссертаций, проведения научно-практических конференций, симпозиумов, круглых столов и т. п. [\[3, с. 89–93; 7; 9\]](#).

Представляет несомненный интерес насколько в концептуальных проектах с изложением задач и направлений развития сельского хозяйства Российской Федерации предусматриваются конкретные формы взаимодействия сельского хозяйства и окружающей человека природной среды, отражающие представления и замыслы законодателя, в том числе о сочетании объективных законов природы и законов субъективных, созданных волей человека.

В головном нормативном акте отрасли – Федеральном законе от 29 декабря 2006 года «О развитии сельского хозяйства» N 264 предусматриваются лишь среди основных целей государственной аграрной политики – 3) сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов; такое принципиальное положение Закона проходит красной линией в большинстве проектов развития сельского хозяйства; среди направлений и принципов развития сельского хозяйства окружающая среда в названном Законе не упоминается.

В этом ФЗ среди многочисленных, составляющих основы системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства проектов предлагается информация федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по формированию официальной статистической информации, о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации; здесь также видятся среди перечня информационных сведений на последнем месте экологические мотивы.

В Распоряжении Правительства РФ от 8 сентября 2022 г. «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года» N 2567-р указывается, что развитие агропромышленного комплекса обеспечивается в первую очередь на сельских территориях, являющихся ключевым ресурсом Российской Федерации, важность которого стремительно растет в условиях усиления процессов глобализации при одновременном увеличении значения природных и территориальных ресурсов для развития страны.

Многочисленные пункты, подпункты содержит Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017-2030 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 25 августа 2017 г. «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017-2030 годы» N 996, но среди целей, направлений реализации программы, подпрограмм, их целевых индикаторов, ожидаемых результатов отсутствуют упоминания об охране окружающей среды.

Обширная российская государственная программа "Комплексное развитие сельских территорий", утвержденная постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" N 696 содержит описание приоритетов и целей государственной политики в сфере реализации Программы, общие требования к политике субъектов РФ в сфере Программы, задачи государственного управления и обеспечения национальной безопасности России, механизмы их эффективного решения для обеспечения развития сельских территорий, вклад Программы в достижение национальных целей РФ, задачи обеспечения достижения показателей социально-экономического развития субъектов РФ, входящих в состав приоритетных территорий, уровень которых должен быть выше среднего уровня по России и др., но не имеет указаний на соотношение рассматриваемых проблем с окружающей средой.

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 года № 151-р, предусматриваются «Природные ресурсы и окружающая среда», включающие ООПТ, борьбу с пожарами, задачи обеспечения достижения показателей социально-экономического развития субъектов РФ, входящих в состав приоритетных территорий и т.п.

В разделе У «Приоритетные направления государственной политики...» включается п. 5. «Развитие рационального природопользования и улучшение экологической ситуации в сельской местности», где необходимым условием устойчивого развития сельских территорий признается обеспечение их экологической безопасности на основе развития рационального природопользования и своевременной реализации мер по предупреждению негативного влияния антропогенных процессов на окружающую среду.

Далее указывается, что организация и планирование развития сельских территорий должны осуществляться с учетом необходимости сохранения существующего земельного фонда, биологического разнообразия, природных и культурных ландшафтов, для чего должны последовательно решаться следующие задачи:

сохранение и улучшение земельного фонда; сохранение биологического разнообразия и организация рационального ведения охоты и промысла;

повышение эффективности водопользования и управления водными ресурсами; обеспечение безопасного хранения и утилизации отходов производства и потребления; эффективное управление лесным хозяйством.

Решение задачи по сохранению и улучшению земельного фонда подразумевает реализацию следующих мер:

проведение реконструкции существующих и строительство новых мелиоративных систем; обеспечение защиты земель от водной эрозии, затопления и подтопления; внедрение экономически эффективных систем орошения; обеспечение защиты земель от ветровой эрозии;

создание системы защитных лесонасаждений, обеспечивающих повышение эффективности мероприятий по борьбе с деградацией и опустыниванием земель, восстановлению почвенного плодородия, обеспечению экологической и продовольственной безопасности страны, снижению уровня дискомфорта в местах работы и проживания населения;

выделение природно-сельскохозяйственных зон и разработка регламентов сельскохозяйственного землепользования с учетом природоохранной деятельности и агроклиматического зонирования.

Как видно из этих проектов стратегического характера, их предписаний окружающая среда – природа воспринимается в них, в основном, как условие дальнейшего развития сельского хозяйства, а не как объект охраны с его стороны.

В документах более общего характера – в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" N 400, Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. N 207-р, проектирующих сельское развитие, охрана природы в контексте с ним подробно не рассматривается. В Стратегии пространственного развития РФ предусматриваются некоторые меры по охране окружающей среды и организации рационального природопользования, но не в контексте с развитием сельского хозяйства. Аналогичное положение наблюдается в текстах и содержаниях:

Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 августа 2019 г. N 1796-р;

Едином плане по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. N 2765-р;

Перечне инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 года, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2021 г. N 2816-р;

Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 мая 2021 г. "О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации" N 731 и др.

Некоторое упоминание экологии встречается в подпрограмме "Развитие производства кормов и кормовых добавок для животных", разработанной Минсельхозом России совместно с Минобрнауки России, Минпромторгом России и РАН в рамках Федеральной научно-технической программы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 3 сентября 2021 г. "О внесении изменений в Федеральную научно-техническую программу развития сельского хозяйства на 2017-2025 годы" N 1489.

В ней после констатации формирования племенной базы генетических ресурсов по 13 видам сельскохозяйственных животных намечается развитие мелиоративно-водохозяйственного комплекса, направленного на решение многочисленных задач, в том числе, защиты населения и объектов экономики от наводнений и другого вредного воздействия вод на основе сбалансированного решения социально-экономических проблем, сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, особенно в части сохранения и повышения плодородия почв, а также сохранения природных водных объектов.

Разумеется, включение природоохранных целей и направлений деятельности в документы с проектированием развития сельского хозяйства еще не означает их выполнения, но обозначение в нормативных документах экологических задач служит ориентиром для правоприменителей, свидетельствует о постановке, попытках решения названных проблем [\[8;10\]](#).

В основном предпочтение отдается воздействию природной среды на сельское хозяйство, а не сельского хозяйства на окружающую среду. Например, механизм сельскохозяйственного страхования, страховой защиты производства сельскохозяйственной продукции, имущественных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей, должен учитывать ежегодные климатические изменения, возникновения опасных природных явлений и чрезвычайных ситуаций природного характера.

Развитие агропромышленного комплекса в современных условиях сопряжено с рисками и угрозами, существенно снижающими производственный потенциал, в частности, климатическими и агроэкологическими угрозами, обусловленными неблагоприятными климатическими изменениями, аномальными природными явлениями стихийного характера, увеличением доли деградированных земель, снижением плодородия земель сельскохозяйственного назначения, последствиями природных и техногенных чрезвычайных ситуаций. При перечислении факторов внутренней и внешней среды, относящихся к слабым сторонам, называются высокая степень зависимости от природно-климатических факторов, глобальные изменения климата, неблагоприятные для производства в ряде ключевых регионов-производителей России.

Заголовок Федерального закона от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" (с изменениями и дополнениями) сам по себе говорит о содержании и целях этого нормативного правового акта. В его главе I «Государственное регулирование

деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения (ст. ст. 9-22) в статье 21

«Экологические требования к обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения» содержится лишь предписание о том, что обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения должно осуществляться при условии соблюдения экологических требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Последовательность и логика проектов развития сельского хозяйства являются понятными для сельхозпроизводителей, других граждан, направленными на модернизацию агропромышленного комплекса России, где природа – окружающая среда служат важнейшим фактором подъема сельского хозяйства, но не целью его осуществления и ведения. Этим сельскохозяйственные проекты отличаются от экологического законодательства, направленного на обеспечение охраны окружающей среды, совмещаемой с организацией рационального природопользования, в комплексе и в различных сферах хозяйствования.

В Федеральном законе от 10 января 2002 года «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ статья 42 «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности в сфере сельского хозяйства» (в ред. ФЗ от 27.12.2019 N 453-ФЗ) предусматривает, что при осуществлении деятельности в сфере сельского хозяйства должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду, а также должно осуществляться нормирование в области охраны окружающей среды. Эта статья имеет слишком общий характер, представляется достаточно лаконичной и не отличается спецификой от природоохранных требований к большинству других областей хозяйственной и иной деятельности, что не служит эффективности требований по охране природы в сельском хозяйстве.

Намного пространнее формулируется имеющая отношение к сельскому хозяйству статья 43 «Требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений» того же Закона.

Некоторые природоохранные требования к сельскому хозяйству содержатся в статьях 13 ЗК РФ, 59, 60 и 65 ВК РФ, 38, 105 и 107 ЛК РФ, 22 ФЗ о животном мире. В зарубежном праве можно встретить порой более тщательную детализацию природоохранных требований к сельскому хозяйству: в Земле Баден-Вюртемберг ФРГ Предписанием об установлении охранных зон и финансовом возмещении в зонах источников питьевого водоснабжения запрещена распашка многолетних лугопастбищных угодий и применение ряда средств защиты растений [\[5, с.243-252\]](#).

Часть природоохранных требований к сельскому хозяйству предусматривается в подзаконных актах России: например, Правила использования лесов для ведения сельского хозяйства утверждены приказом № 314 Минприроды России от 21 июня 2017 года.

По СанПиНу 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» относятся к 1 – 1У классам опасности животноводческие объекты, кроме свинарников, коровников, питомников, конюшен,

звероферм с численностью животных до 50, которые с хранилищами фруктов, овощей, картофеля, зерна относятся к У классу опасности.

Общий вывод сводится к тому, что в проектах, как и актах о развитии сельского хозяйства приоритет отдается защите агропромышленного комплекса от негативного воздействия сил природы, их использования в интересах повышения продовольственного благополучия, а не охране окружающей среды от загрязнений в ходе сельскохозяйственного производства, хотя оно становится одним из важнейших загрязнителей природы. Такой перекося надо постепенно исправлять и в проектах развития сельского хозяйства следует предусматривать не только его зависимость от природы, меры ее преодоления, но и способы ведения такого сельскохозяйственного производства, которое будет по минимуму отрицательно влиять на качество окружающей среды.

Библиография

1. Барсукова С.Ю. Неформальные способы реализации формальных намерений, или как реализуется Приоритетный национальный проект «Развитие АПК». М.: ГУ-ВШЭ, 2007. 56 с.
2. Ганюхина О. Ю., Макарова Ю. С. Проблемы агропромышленного комплекса и перспективы его развития в современной России // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). М.: Буки-Веди, 2016.
3. Дусыева Я. О. Экологические проблемы в области правового регулирования агропромышленного комплекса в Российской Федерации // Молодой ученый. 2018. № 4.
4. Каримов, С. А. Национальные проекты в сфере агропромышленного комплекса // Молодой ученый. – 2019. – № 14 (252).
5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Л.П. Берназ, И.Н. Жочкина, Н.В. Кичигин, Н.И. Хлуденева и др. М. ИЗиСП-КОНТРАКТ. 2018.
6. Оболенцев И. Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1.
7. Правовые аспекты охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Третий Международный круглый стол ИГиП РАН «Экология. Общество. Право». Москва. 14 апреля 2023 года.
8. Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов. Монография. Под ред. Т.И. Макаровой. Минск. БГУ. 2021. 515 с.
9. Усманова Л.Ф. Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Уфа. 2000. 340 с.
10. Экологические императивы в законах и жизни. Научно-учебное издание. Сост. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, Н.В. Кичигин, Т.Ю. Машкова. М. МИИГАиК. 2021. 163 с.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, место экологии в проектах развития сельского хозяйства. Название работы необходимо уточнить (в статье речь идет исключительно о развитии отечественного сельского хозяйства). В остальном заявленные границы исследования соблюдены автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что ученым использовались всеобщий диалектический, логический, формально-юридический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования обоснована следующим образом: "Охране окружающей среды при ведении сельского хозяйства, общению с природой в ходе агропромышленного производства посвящалось немало научных исследований в виде специализированных публикаций, кандидатских и докторской диссертаций, проведения научно-практических конференций, симпозиумов, круглых столов и т. п. [3, с. 89–93; 7; 9].

Представляет несомненный интерес насколько в концептуальных проектах с изложением задач и направлений развития сельского хозяйства Российской Федерации предусматриваются конкретные формы взаимодействия сельского хозяйства и окружающей человека природной среды, отражающие представления и замыслы законодателя, в том числе о сочетании объективных законов природы и законов субъективных, созданных волей человека".

В чем проявляется научная новизна исследования, прямо не говорится. Фактически она проявляется в ряде выводов ученого относительно соблюдения баланса между интересами агропромышленного комплекса и защитой окружающей среды в российских проектах развития сельского хозяйства - "Как видно из этих проектов стратегического характера, их предписаний окружающая среда – природа воспринимается в них, в основном, как условие дальнейшего развития сельского хозяйства, а не как объект охраны с его стороны"; "В основном предпочтение отдается воздействию природной среды на сельское хозяйство, а не сельского хозяйства на окружающую среду" и др. Статья, безусловно, вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и заслуживает внимания читательской аудитории.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы ученый на основании анализа ряда стратегических документов, касающихся развития сельского хозяйства, выявляет проблемы экологического характера и предлагает пути их решения. В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи, как уже отмечалось, не вполне соответствует ее наименованию. В остальном работа не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 10 источниками (монографией, диссертационной работой, научными статьями, комментарием, научно-учебным изданием). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Автору удалось раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, но носит общий характер в силу направленности исследования. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения статьи аргументированы в необходимой степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("... в проектах, как и актах о развитии сельского хозяйства приоритет отдается защите агропромышленного комплекса от негативного воздействия сил природы, их использования в интересах повышения продовольственного благополучия, а не охране окружающей среды от

загрязнений в ходе сельскохозяйственного производства, хотя оно становится одним из важнейших загрязнителей природы. Такой перекос надо постепенно исправлять и в проектах развития сельского хозяйства следует предусматривать не только его зависимость от природы, меры ее преодоления, но и способы ведения такого сельскохозяйственного производства, которое будет по минимуму отрицательно влиять на качество окружающей среды"), обладают свойствами достоверности и обоснованности и заслуживают внимания читателей.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен со стороны специалистов в сфере аграрного права, земельного права, экологического права при условии ее небольшой доработки: уточнении наименования работы и раскрытии методологии исследования.