

УДК 338.43.02

## Организационно-правовые аспекты государственной политики в сфере защиты растений

**Шипшин Владимир Андреевич**

Преподаватель,  
кафедра гражданского права и процесса,  
Донецкая академия внутренних дел,  
283050, Донецк, просп. Богдана Хмельницкого, 84;  
e-mail: ship222@mail.ru

### Аннотация

**Цель.** Целью работы является анализ отдельных организационно-правовых аспектов государственной политики в сфере защиты растений Донецкой Народной Республики, в условиях ее становления и формирования законодательства, регулирующего проведение мероприятий по защите растений, необходимых для минимизации хозяйственных рисков аграрных товаропроизводителей и управления экологической ситуацией в Республике. **Методология.** Методология работы включает в себя применение общих и специальных методов научного познания, включая формально-правовой метод и метод сопоставления отдельных аспектов государственной политики в сфере защиты растений. **Результаты.** При рассмотрении причин отказа для выдачи положительного заключения по проекту закона Донецкой Народной Республики «О защите растений» № 550-Д и оценке состояния нормативных правовых актов, регулирующих в Донецкой Народной Республике общественные отношения в сфере защиты растений, в данной работе предпринята попытка определения комплекса организационно-правовых мероприятий, необходимых для предотвращения неблагоприятных последствий и рисков у аграрных товаропроизводителей. **Заключение.** Раскрывая современное понимание термина «защита растений», историю возникновения сообществ по защите растений, данные об экономических потерях, возникающих в случае невыполнения мероприятий по защите растений, а также рассматривая правовые основы государственного регулирования сферы защиты растений, автор статьи формулирует первоочередные задачи государственной политики в сфере защиты растений, требующие разрешения в Донецкой Народной Республике.

### Для цитирования в научных исследованиях

Шипшин В.А. Организационно-правовые аспекты государственной политики в сфере защиты растений // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1В. С. 270-283.

### Ключевые слова

Защита растений, сельскохозяйственная наука, средства защиты растений, государственная политика, государственное регулирование в сфере защиты растений.

## **Введение. Постановка проблемы в общем виде и ее связь с научными или практическими заданиями**

После провозглашения независимости Донецкой Народной Республики активно создавались органы государственной исполнительной власти и формировалось собственное законодательство. Начиная с 2015 года, республиканским органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере агропромышленной политики и продовольствия, проект закона ДНР «О защите растений» неоднократно согласовывался с профильными специалистами республиканского органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль в данной сфере, с целью передачи законопроекта в Народный Совет Донецкой Народной Республики для рассмотрения и принятия.

Вместе с тем, согласно заключению Верховного Суда Донецкой Народной Республики к проекту закона Донецкой Народной Республики «О защите растений» № 550-Д, размещенному 21 августа 2018 г. на официальном сайте Верховного Суда ДНР, было отказано в поддержке данного законопроекта и не рекомендовано его принятие.

Бесспорно, причинами для такого заключения послужили существенные недостатки законопроекта (примененные юридические термины, несогласованность полномочий органов государственной исполнительной власти при реализации отдельных положений закона, несоблюдение Правил юридико-технического оформления законопроектов, утвержденных Постановлением Народного Совета Донецкой Народной Республики от 19 февраля 2016 года № I-494П-НС и другие), которые технически устранимы и будут полезны для изучения разработчикам проекта закона Донецкой Народной Республики «О защите растений» № 550-Д.

Однако невозможно безоговорочно согласиться с «отрицательным вердиктом» наивысшей судебной инстанции Донецкой Народной Республики, выдавшей экспертное заключение о том, что разработанный законопроект не относится к жизненно-важным и не оказывает должного влияния на процесс государственного строительства Донецкой Народной Республики. Позиция Верховного Суд Донецкой Народной Республики подтверждается статьей 70 Конституции Донецкой Народной Республики, в которой предусмотрен перечень общественно-правовых отношений, подлежащих регулированию исключительно законами. Верховным Судом Донецкой Народной Республики констатируется, что отношения, составляющие предмет регулирования представленного законопроекта (правоотношения в сфере защиты растений), отсутствуют в этом перечне. На основании изложенного, Верховный Суд Донецкой Народной Республики считает нецелесообразным рассмотрение законопроекта, поскольку данный нормативный правовой акт в настоящее время не актуален в Донецкой Народной Республике.

## **Анализ последних исследований и публикаций**

В Донецкой Народной Республике отсутствуют исследования, посвященные проблемам организации и деятельности государственных органов исполнительной власти, реализующим полномочия по осуществлению государственного контроля в сфере защиты растений и формированию законодательства Республики в данной сфере.

## **Нерешенные проблемы, которым посвящается статья**

В Донецкой Народной Республике отсутствует собственное законодательства о защите растений, которое должно стать правовой базой для регулирования деятельности:

Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики, в части реализации данным органом исполнительной власти своих полномочий в сфере защиты растений; аграрных товаропроизводителей, реализующих комплекс мероприятий по защите растений в процессе выращивания и переработки сельскохозяйственной продукции; иных субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность, связанную с производством, транспортировкой, хранением, реализацией и применением средств защиты растений; высшего учебного заведения, разрабатывающего рабочие учебные программы для подготовки бакалавров или магистров по специальности «Агрономия».

### **Формулировка целей статьи**

Целью статьи является обоснование необходимости формирования собственного законодательства Донецкой Народной Республики о защите растений и обзор полезной информации по данной тематике, которая актуальна для принятия обоснованного управленческого решения, положительного экспертного заключения, значимых для активизации законотворческой деятельности.

### **Изложение основного материала исследования**

В упомянутом выше заключении Верховного Суда Донецкой Народной Республики, к проекту закона Донецкой Народной Республики «О защите растений» № 550-Д, приводится ссылка на статью 70 Конституции Донецкой Народной Республики для обоснования того, насколько целесообразно рассмотрение данного законопроекта. Следует отметить, что в приведенном заключении Верховного Суда Донецкой Народной Республики трактовка данной статьи верна. Действительно, в ней содержится перечень общественно-правовых отношений, подлежащих регулированию исключительно законами Донецкой Народной Республики. Однако, смущает вывод о том, что если в данной статье не указаны правоотношения, связанные с защитой растений, то и рассмотрение законопроекта нецелесообразно, а нормативный правовой акт (Закон Донецкой Народной Республики «О защите растений») в настоящее время не актуален в Донецкой Народной Республике. Если следовать такой логике, то можно ставить вопрос об актуальности и целесообразности уже принятых Законов Донецкой Народной Республики «Об охране труда», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» и других, регулирующих общественно-правовые отношения не указанные в статье 70 Конституции Донецкой Народной Республики.

Нет сомнений, что при их принятии законодатель руководствовался пунктом 12 части 1 данной статьи, который устанавливает, что Законами Донецкой Народной Республики регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с настоящей Конституцией и законами Донецкой Народной Республики к ведению и полномочиям Донецкой Народной Республики.

Таким образом, следует признать, что для рассмотрения проекта закона Донецкой Народной Республики «О защите растений» № 550-Д юридические препятствия отсутствуют. Однако, его переработка, прохождение по инстанциям органов исполнительной власти, правовая экспертиза и принятие для рассмотрения законодателем, потребует значительных усилий и времени.

Для понимания важности проблем, которые будут накапливаться при отсутствии собственного, детально разработанного законодательства о защите растений Республики, важно

осознание того, что обозначает термин «защита растений». Оно необходимо чиновниками органов исполнительной власти, экспертным инстанциям, определяющим приоритетность тех или иных законов и законодательству.

*Понятие термина «Защита растений».* В широком смысле, защита растений представляет собой комплексную систему мероприятий в сельском и лесном хозяйстве по предотвращению и устранению ущерба, нанесенного растениям, вредителями и болезнями и основывается на сочетании различных методов и средств [Месяц, 1998, 24]. Вредителями являются виды животных (насекомые, клещи, микроорганизмы), способные причинить вред растениям, кустарникам, деревьям, продукции растительного происхождения. Под болезнями понимают нарушение нормального обмена веществ в растении под воздействием фитопатогенов (вирусы, бактерии, грибы) или неблагоприятных условий среды. К сорнякам относится нежелательная растительность в угодьях, посевах, насаждениях культурных растений, которая конкурирует с ними за свет, воду, питательные вещества, способствует распространению вредителей и болезней. Задача защиты растений – не только уничтожить вредные организмы или ограничить их деятельность, но и предусмотреть время их появления и возможные масштабы распространения, а также предупредить расселение особо вредных организмов из одних стран и районов в другие.

Защита растений рассматривается как комплексная научная дисциплина, изучающая вредные для растений организмы и разнообразные методы, и приемы борьбы с ними [там же, 25].

Согласно действующего в СНГ межгосударственного стандарта, ГОСТ 21507-2013 «Защита растений. Термины и определения», принятого Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации (протокол от 27 декабря 2013 г. № 63-П), защита растений определяется как система мероприятий по борьбе с организмами, наносящими урон посевам и посадкам в открытом или защищенном грунте, окультуренным угодьям и естественной растительности, направленных на предупреждение проникновения, распространения и массового размножения или развития, а также на регулирование или ликвидацию популяций вредных организмов, а также раздел прикладной биологии, разрабатывающий теоретические и методологические основы этих мероприятий. Защита растений основывается на данных ряда агрономических (земледелие, растениеводство, селекция, агрохимия, агрофизика, сельскохозяйственная фитопатология и энтомология и др.), зоологических и ботанических (главным образом систематика, анатомия, морфология, экология, география растений и животных) дисциплин, генетики, биохимии и физиологии растений и животных и др. Защита растений тесно связана с метеорологией и климатологией; химией и физикой, дающими основу для химических и биофизических методов борьбы; гигиеной и токсикологией, изучающими прямое и косвенное действие пестицидов на растительные и животные организмы, и др.

Вместе с тем, официальное толкование понятия «защита растений» приводится в ст.1 Закона Украины «О защите растений», согласно которой защита растений определена как комплекс мероприятий, направленных на уменьшение потерь урожая и предупреждение ухудшения состояния растений сельскохозяйственного и иного назначения, многолетних и лесных насаждений, деревьев, кустарников, растительности закрытого грунта, продукции растительного происхождения из-за вредителей, болезней и сорняков.

Следует добавить, что вузах и колледжах, обучающих студентов по специальностям «агрохимия и агропочвоведение» и «агрономия», преподается учебная дисциплина «Защита

растений», а во многих государствах по направлению защита растений публикуются периодические издания, учебная и научная литература, справочные издания [Шевырев, 1890-1897].

*Исторические данные о российских сообществах по защите растений.* В дореволюционной России с конца 19-го века для обсуждения вопросов защиты растений созывались областные энтомологические съезды из представителей земств южных губерний, ученых Петербурга, Москвы, Харькова и Одессы при участии местных хозяев-практиков; первый такой съезд был в Одессе в 1881 году и затем они повторялись ежегодно (за исключением 1885 г.); VIII-й съезд был в 1889 году, также в Одессе.

За всю 150-летнюю историю своего существования Общество несколько раз меняло свое название.

- 1859-1933 – Русское энтомологическое общество (РЭО).
- 1933-1945 – Государственное всероссийское энтомологическое общество.
- 1945-1992 – Всесоюзное энтомологическое общество (ВЭО).
- 1992-1995 – Российское энтомологическое общество (РЭО).
- С 1995 – Русское энтомологическое общество (РЭО).

Примечательно, что в СССР начали проводить съезды Русского энтомологического общества, которые ведут свое начало с 1950 г., когда в Ленинграде состоялось «I Всесоюзное энтомологическое совещание». Об этом событии в статье акад. Е. Н. Павловского и А. А. Штакельберга (1950) в № 1-2 журнала «Энтомологическое обозрение» сказано: «По своим задачам и составу участников это Совещание, в сущности говоря, явилось первым Всесоюзным Съездом членов Энтомологического общества, организованным после утверждения нового устава Общества Президиумом Академии наук СССР (1947)». Задачи этого первого форума членов ВЭО были в большей степени организационные, чем научные.

До настоящего времени было проведено пятнадцать таких съездов. Так, XV съезд РЭО состоялся с 31 июля по 6 августа 2017 г. в г. Новосибирске. Для участия в Съезде подали заявки 841 энтомолог. На Съезде было зарегистрировано 300 участников. Опубликован сборник материалов, включающий 446 тезисов 654 авторов из России, Великобритании, Дании, Ирана, Казахстана, Пакистана, Таджикистана, Турции, Украины, Финляндии, Чехии и других стран.

Периодические издания РЭО:

- Энтомологическое обозрение;
- Труды Русского энтомологического общества;
- Чтения памяти Н. А. Холодковского.
- Издания региональных отделений РЭО:
  - Entomologia Kubanica – Записки Краснодарского отделения Русского энтомологического общества;
  - Far Eastern Entomologist (Дальневосточное отделение РЭО);
  - Russian Entomological Journal (Московское отделение РЭО);
  - Труды Ставропольского отделения Русского энтомологического общества;
  - Труды Оренбургского отделения РЭО;
  - Энтомологические и паразитологические исследования в Поволжье (сборник научных трудов) (Саратовское отделение РЭО);
  - Эверсманния (с 2005 г. издавался Тульским областным экзотариумом и Тульским отделением РЭО, в конце 2007 г. перешел под патронаж Ростовского отделения РЭО);
  - Труды Казанского отделения Русского энтомологического общества (Выпуск 1. Казань. 2008) [9].

*О системе защиты растений и экономических потерях.* В настоящее время для увеличения урожая сельскохозяйственных культур и повышения его качества необходима грамотная, хорошо организованная защита растений от вредителей, болезней и сорняков. При этом важно научно-обоснованное применение химического, биологического, агрономического и других методов защиты растений, выбор которых зависит от складывающейся фитосанитарной обстановки.

Защита растений осуществляется с широким применением химических средств – пестицидов. Химический метод имеет целый ряд преимуществ и экономически может быть эффективен, если применяется после того, как исчерпаны другие приемы и методы защиты растений.

Принятие решений о применении конкретных приемов химической защиты растений от сорняков, вредителей и болезней обусловлено сложившимся положением на каждом поле, засеянном сельскохозяйственной культурой, с учетом данных экономического порога вредности, с соблюдением оптимальных сроков и доз применения химических средств защиты растений.

Защите растений отведено важнейшее значение в качестве науки. Аграрная наука признает, что потери урожая от болезней и вредителей сельскохозяйственных культур выражаются не только в гибели или уменьшении урожая (количественная сторона), но также и в снижении его качества, так как остающаяся, частично поврежденная сельскохозяйственная продукция теряет свои высокие технические, пищевые, товарные и прочие достоинства (качественная сторона).

Ученые отмечают, что потери картофеля в годы с теплой и влажной погодой («фитофторные годы») огромны и достигают 30-50 %. Появившись в середине XIX столетия во многих странах Западной Европы фитофтороз картофеля «чума картофеля», поражал листья, стебли и клубни картофеля и сводил на нет урожаи этой культуры. В результате массового поражения картофеля этой болезнью в Ирландии в 1847 году был голод, из-за которого погибло миллион питающихся картофелем ирландцев, а два миллиона эмигрировали за океан. Таким образом, одним из последствий, возникших вследствие неприменения мер по защите растений, может быть и гуманитарная катастрофа.

Большие потери зерновых культур наблюдаются от головни и ржавчины.

Стоит отметить, что большинство современных государств осознало значительность масштабов и размер ущерба, который ежегодно наносится вредителями и болезнями сельскохозяйственным культурам. По данным организации по продовольствию и сельскому хозяйству ООН (ФАО), такие потери составляет примерно 20-25% потенциального мирового урожая продовольственных культур.

Громадные потери от болезней растений терпит лесное хозяйство. Грибные болезни широко распространены, очень вредоносны и причиняют лесному хозяйству большой ущерб. В лесных питомниках, гриб *Lophodertnium pinastri Chev.* вызывает заболевание сеянцев сосны (шютте) и иногда приводит к гибели до 80-90% сеянцев. Большой ущерб причиняют ствольные гнили, зараженность которыми в некоторых лесхозах достигает 50-70%, а осиновые древостои в 70-80-летнем возрасте на 80-90% и выше заражены ложным трутовиком, вызывающим сердцевидную гниль [Экономическое значение болезней растений, www].

Для культурных сельскохозяйственных растений процент поражения был довольно высок и в такой стране, как США. Например, в 1917 г. потери от болезней исчислялись так: картофель – 20,93%, хлопчатник – 14,5%, овес – 8,84%, кукуруза – 5,26%, рожь – 4,27%, пшеница – 9%. По данным американского ученого Д. Вуда, приведенным в ежегоднике департамента земледелия США за 1953 г. «Болезни растений», средние ежегодные потери сельского хозяйства

Соединенных Штатов от болезней культурных растений определяются примерно в три миллиарда долларов. В 1954 г. только от стеблевой ржавчины в Западной Канаде потери составили около 3 млн. тонн пшеницы [там же].

Согласно данным В.А. Павлюшина, из-за вредоносного состава и фитосанитарной дестабилизации в ряде регионов Российской Федерации ежегодно теряется до 30 млн. тонн урожая в зерновом эквиваленте, что составляет половину всего урожая. Он отметил, что собранный урожай зерновых, картофеля, плодовых и овощных культур при нарушении фитосанитарных технологий плохо хранится и, соответственно, снижается его качество.

Характеризуя потери по отдельным заболеваниям фузариозом колоса ..., отмечено что в некоторых районах Краснодарского края, основной житнице России, было поражено приблизительно 20-30% посевов. А вот на Северо-Западе страны, в Сибири и на Дальнем Востоке этот показатель в отдельные годы иногда превышает 30%.

Как справедливо отмечает В.В. Дубровин, защита растений от вредных организмов стала обязательным элементом технологии современного интенсивного сельскохозяйственного производства [Дубровин, 2014].

Приведенные примеры о потерях урожая сельскохозяйственных культур убедительно подтверждают важность мероприятий по защите растений, а складывающиеся при этом отношения нуждаются в правовом регулировании. Организация и проведение комплекса мероприятий по защите растений возлагается на аграрных товаропроизводителей и иных субъектов хозяйствования, занимающихся деятельностью, связанной с транспортировкой, хранением, реализацией и применением средств защиты растений. Перечисленные направления деятельности несут определенные риски (угрозы), регулируются государством и осуществляются при обязательном государственном надзоре (контроле), что требует детальной регламентации в действующем законодательстве. Отказ от формирования законодательства в сфере защиты растений имеет неблагоприятные последствия: невыполнение требований безопасности при использовании средств защиты растений; возникновение прогнозируемых и непрогнозируемых угроз, которые и путем бездействия субъектов хозяйствования (игнорировании мероприятий по защите растений), могут привести к экономическим, гуманитарным потерям, негативно повлиять на состояние окружающей природной среды и на качество произведенной сельскохозяйственной продукции.

Государственное регулирование сферы защиты растений в Донецкой Народной Республике.

Для правового регулирования правоотношений в сфере защиты растений в Донецкой Народной Республике применяются следующие нормативные правовые акты:

- Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 г.;
- Закон Донецкой Народной Республики от 13.05.2015г. № 35 – ИНС «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики»;
- Положение о Министерстве агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики, утвержденное Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10.01.2015г. №1-39;
- Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №133 от 29.03.2016 г. «Об утверждении новой редакции Положения о Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики»;
- Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №98 от 04.05.2015 года «Об утверждении Программы обучения работников,

деятельность которых связана с организацией и непосредственным проведением работ по транспортированию, хранению, применению, торговле пестицидами и агрохимикатами»;

– Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №99 от 04.05.2015 года «Об утверждении Временного Порядка выдачи согласования на ввоз на территорию Донецкой Народной Республики средств защиты растений»;

– Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №100 от 04.05.2015 года «Об утверждении Временного Порядка получения допуска (удостоверения) на выполнение работ, связанных с транспортировкой, хранением, применением и торговлей пестицидами и агрохимикатами»;

– Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №208 от 31.07.2015 года «Об утверждении Временного порядка оформления материалов об административных правонарушениях в сфере фитосанитарного контроля (надзора)».

– В соответствии с Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики № 9-1 от 02.06.2014 г. «О применении Законов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период» (с изменениями, внесенными Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10.01.2015 г. № 1-1; от 22.07.2015 г. № 13-13; от 31.05.2016 г. № 7-58) и в части не противоречащей Конституции Донецкой Народной Республики, для регулирования правоотношений в сфере защиты растений в Донецкой Народной Республике применяются следующие нормативные правовые акты Украины:

– Закон Украины «О защите растений» от 14.10.1998 г. № 411-IV;

– Закон Украины «О пестицидах и агрохимикатах» от 02.03.1995 г. 86/95-ВР;

– Постановление Кабинета Министров Украины от 27 мая 2009 № 513 «Об утверждении критериев, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности в сфере защиты растений и определяется периодичность осуществления плановых мероприятий государственного надзора (контроля)».

Согласно перечисленным нормативно-правовым актам, государственное регулирование сферы защиты растений основывается на деятельности:

– государственных органов исполнительной власти, которые наделены полномочиями, позволяющими осуществлять государственный контроль субъектов хозяйствования, отслеживать фитосанитарную ситуацию на землях сельскохозяйственного назначения, в зеленых зонах населенных пунктов, на объектах природно-заповедного фонда и выполнять иные функции в данной сфере;

– местных государственных администраций, выполняющих в Донецкой Народной Республике функции органов местного самоуправления, отслеживающие фитосанитарную ситуацию в пределах административно-территориальных образований;

– специализированных лабораторий, исследующих вредителей сельскохозяйственных растений, средств защиты растений на пригодность по установленной системе показателей;

– научных организаций, проводящих комплексные исследования, касающиеся технологий выращивания сельскохозяйственной растениеводческой продукции, безопасного применения средств защиты растений, обезвреживания непригодных для использования пестицидов, их влияние на окружающую природную среду, здоровье человека, состояние агроландшафтов и др.

Вышеприведенный перечень нормативных правовых актов позволяет констатировать, что в настоящее время в Донецкой Народной Республике отсутствуют собственные законодательные акты о защите растений, о пестицидах и агрохимикатах, в которых следует четко прописывать:



– полномочия центрального органа исполнительной власти в сфере защиты растений и его территориальных органов, необходимые: для осуществления государственного контроля за выполнением правил, методик, мероприятий в сфере защиты растений; для проведения единой государственной политики, позволяющей своевременно предупреждать распространение сорняков, вредителей и болезней растений (сигнализация и прогноз);

– общие правила хранения, транспортировки, реализации средств защиты растений и установления регламентов их применения субъектами хозяйствования всех форм собственности и гражданами. Такое взаимодействие, при надлежащей информационной поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей и других субъектов хозяйствования в АПК Республики, позволит эффективно выполнять задачи по обеспечению продовольственной и экологической безопасности, увеличению объемов выращиваемой сельскохозяйственной продукции за счет сохранения ее количества и качества.

Не менее актуальными задачами, нерешенными в Донецкой Народной Республике, следует признать:

– необходимость изменения организационной структуры государственного органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль в аграрном секторе Республики, с целью создания территориальных органов по защите растений (со статусом районных и городских отделов) и проведения на конкурсной основе набора специалистов по защите растений, в соответствии с научно-обоснованными нормативами их численности;

– недостаточное материально-техническое, финансовое обеспечение органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере защиты растений, а также отсутствие финансирования из государственного бюджета для проведения работ, связанных с защитой растений;

– проблемность подготовки специалистов (агрономов по защите растений) как для государственных органов исполнительной власти, так и для субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность в аграрном секторе Республики;

– отсутствие Геоинформационной системы (ГИС) по защите растений, позволяющей осуществлять визуализацию данных фитомониторинга путем их нанесения на карты высокой точности в случае определения заселенных площадей сельскохозяйственных, лесных и иных угодий вредными объектами и использовать их для оперативного принятия решений о характере защитных мероприятий, которые следует проводить [Малько, Живых, Новоселов, www];

– отсутствие информационных ресурсов для организации международного сотрудничества в сфере защиты растений;

– отсутствие научного учреждения для проведения исследований по актуальным проблемам, связанным с защитой растений;

– отсутствие государственного механизма поддержания баланса потребности средств защиты растений и их поступления в Донецкую Народную Республику, координации внутреннего производства и импортных закупок средств защиты растений.

Следует отметить, что Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №208 от 31.07.2015 года «Об утверждении Временного порядка оформления материалов об административных правонарушениях в сфере фитосанитарного контроля (надзора)» не позволяет осуществлять полный комплекс мер государственного надзора (контроля) в сфере защиты растений. В связи с чем, в Донецкой Народной Республике требуется принятие Порядка планирования и осуществления государственного надзора (контроля) в сфере защиты растений (далее – Порядок), необходимого для проведения плановых и внеплановых мероприятий (проверок) субъектов

хозяйствования по вопросу соблюдения ими требований законодательства о защите растений, о пестицидах и агрохимикатах, а при выявлении соответствующих правонарушений – для выдачи предписаний об их устранении и для применения иных мероприятий, связанных с привлечением правонарушителей к юридической ответственности.

Комплекс мероприятий государственного надзора (контроля) в сфере защиты растений должен предусматривать обследование объектов сельскохозяйственного назначения с целью установления своевременности проведения сельскохозяйственными товаропроизводителями мер по защите растений, контроля за соблюдением субъектами хозяйствования регламентов применения средств защиты растений, правил их транспортировки, хранения, реализации, а также за соответствием установленных законодательством требований к качеству средств защиты растений, ввозимых в Донецкую Народную Республику и применяемых на ее территории.

Проведение в Республике указанных мероприятий позволит контролировать оборот средств защиты растений, обеспечивать соблюдение правил их применения, что положительно отразится на состоянии окружающей природной среды, здоровье населения, качестве сельскохозяйственной продукции и результатах хозяйственной деятельности аграрных товаропроизводителей.

Кроме того, принятие Порядка будет способствовать полной реализации полномочий Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики при проведении плановых и внеплановых мероприятий государственного надзора (контроля) в сфере защиты растений, что позволит выявлять нарушения правил транспортировки, хранения, реализации, применения средств защиты растений и предупреждать распространение запрещенных и некачественных пестицидов в Донецкой Народной Республике.

## Заключение

В современных государствах, имеющих развитый агропромышленный комплекс, защита растений должна рассматриваться не только как система мероприятий, необходимых при выращивании сельскохозяйственной растениеводческой продукции (т.к. способствует увеличению объемов урожая, обеспечивает его качество и сохранность), как учебная или академическая аграрная наука, обеспечивающая подготовку специалистов, как сфера для информационного сотрудничества, но и в качестве одной из важнейших составных частей государственной аграрной политики, реализация которой предусматривает обязательную государственную поддержку (организационную, финансовую, информационную, научную, образовательную, материально-техническую, законодательную) органов государственной исполнительной власти, местного самоуправления и аграрных товаропроизводителей. Государственная поддержка позволит осуществлять действенный государственный контроль в сфере защиты растений, предотвращать распространение всех видов вредителей и болезней растений, не допускать угроз продовольственной безопасности и обеспечивать сохранение видового разнообразия растительного мира, сохранившегося до настоящего времени в условиях жесточайшего антропогенного и вредного природного воздействия на земли сельскохозяйственного назначения, лесные массивы, объекты природно-заповедного фонда, зеленые зоны населенных пунктов, а также растительность, произрастающую в пределах частных землевладений и на арендованных землях.

Для обеспечения государственного регулирования сферы защиты растений в Республике следует активизировать законотворческий процесс, решить перечисленные проблемные

вопросы и для координации мероприятий по защите растений приступить к разработке Республиканской программы «Защита растений 2018-2025». В этом вопросе заслуживает внимания положительный опыт Украины.

Без реализации вышеуказанных мер невозможно перейти к налаживанию международного сотрудничества, включая присоединение Республики к Международной конвенции по защите растений.

## Библиография

1. Дубровин В.В. Интегрированные методы защиты растений. Саратов, 2014. С. 3.
2. Заключение к проекту закона Донецкой Народной Республики «О защите растений» № 550-Д.
3. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 г.
4. Малько А.М., Живых А.В., Новоселов Е.С. Геоинформационная система в области защиты растений ФГБУ «Россельхозцентр». URL: <https://rosselkhozcenter.com/index.php/otdel-zashchity-rastenij-31/85-deyatelnost/1053-geoinformatsionnaya-sistema-v-oblasti-zashchity-rastenij-fgbu-rosselkhoztsentr-3>
5. Межгосударственный стандарт ГОСТ 21507-2013 «Защита растений. Термины и определения». Принят Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации СНГ (протокол от 27 декабря 2013 г. № 63-П), в РФ принят Росстандартом 27 мая 2014 г.
6. Международная конвенция по защите растений: от 06.12.1951 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, выпуск XVII и XVIII. М., 1960. С. 374-384.
7. Месяц В.К. (ред.) Большой энциклопедический словарь: Сельское хозяйство. М., 1998. 655 с.
8. О защите растений: Закон Украины от 14.10.1998 г. № 411-IV.
9. О мерах по совершенствованию структуры и повышению эффективности службы защиты растений: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 марта 2004 г. № 148.
10. О пестицидах и агрохимикатах: Закон Украины от 02.03.1995 г. 86/95-ВР.
11. О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров ДНР № 9-1 от 02.06.2014 г. (с изменениями, внесенными Постановлением Совета Министров ДНР от 10.01.2015 г. № 1-1; от 22.07.2015 г. № 13-13; от 31.05.2016 г. № 7-58).
12. О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 13.05.2015г. № 35.
13. Об утверждении Временного Порядка выдачи согласования на ввоз на территорию Донецкой Народной Республики средств защиты растений: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №99 от 04.05.2015 года.
14. Об утверждении Временного порядка оформления материалов об административных правонарушениях в сфере фитосанитарного контроля (надзора): Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №208 от 31.07.2015 года.
15. Об утверждении Временного Порядка получения допуска (удостоверения) на выполнение работ, связанных с транспортировкой, хранением, применением и торговлей пестицидами и агрохимикатами: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №100 от 04.05.2015 года.
16. Об утверждении критериев, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности в сфере защиты растений и определяется периодичность осуществления плановых мероприятий государственного надзора (контроля): Постановление Кабинета Министров Украины от 27 мая 2009 № 513.
17. Об утверждении новой редакции Положения о Государственной инспекции Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №133 от 29.03.2016 г.
18. Об утверждении отраслевой программы «Защита растений 2008-2015»: Приказ Министерства аграрной политики Украины от 06 декабря 2007 №867/112.
19. Об утверждении Программы обучения работников, деятельность которых связана с организацией и непосредственным проведением работ по транспортированию, хранению, применению, торговле пестицидами и агрохимикатами: Приказ Министерства агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики №98 от 04.05.2015 года.
20. Пока гром не грянет: готова ли Россия к защите от биологического оружия? URL: <https://regnum.ru/news/1890296.html>
21. Труды Русского энтомологического общества // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890-1907.

22. Шевырев И.Я. Вредные насекомые // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890-1907.
23. Экономическое значение болезней растений. URL: <http://www.activestudy.info/ekonomicheskoe-znachenie-boleznej-rastenij/>
24. XV съезд Русского энтомологического общества // Энтомологическое обозрение. 2018. № 2. Том 97.
25. XV Съезд Русского энтомологического общества. Новосибирск, 31 июля – 7 августа, 2017. Материалы съезда. Новосибирск: Garamond. 576 с.

## Organizational and legal aspects of state policy in the field of plant protection

**Vladimir A. Shipshin**

Lecturer,  
Department of Civil Law and Process,  
Donetsk Academy of Internal Affairs,  
283050, 84, Bogdana Khmel'nitskogo av., Donetsk;  
e-mail: ship222@mail.ru

### Abstract

The aim of the work is to analyze individual organizational and legal aspects of state policy in the field of plant protection in the Donetsk People's Republic, in the conditions of its formation and the formation of legislation regulating the implementation of plant protection measures necessary to minimize the economic risks of agricultural producers and environmental management in the Republic. The work's methodology includes the application of general and special methods of scientific cognition, including the formal legal method and the method of comparing certain aspects of state policy in the field of plant protection. When considering the reasons for refusal to issue a positive opinion on the draft law of the Donetsk People's Republic "On Plant Protection" No. 550-D and assessing the state of normative legal acts regulating public relations in the field of plant protection in the Donetsk People's Republic, this paper attempts to define the complex organizational and legal measures necessary to prevent adverse effects and risks of agricultural producers. Conclusion Revealing the modern understanding of the term "plant protection", the history of the emergence of plant protection communities, data on economic losses arising in the event of failure to implement plant protection measures, and also reviewing the legal basis for state regulation of the plant protection sphere, the author of the article formulates the priority tasks of state policy plant protection requiring a permit in the Donetsk People's Republic.

### For citation

Shipshin V.A. (2018) Organizatsionno-pravovye aspekty gosudarstvennoi politiki v sfere zashchity rastenii [Organizational and legal aspects of state policy in the field of plant protection]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1B), pp. 270-283.

### Keywords

Plant protection, agricultural science, plant protection products, government policy, government regulation in the field of plant protection.

## References

1. Dubrovin V.V. (2014) *Integrirovannye metody zashchity rastenii* [Integrated plant protection methods]. Saratov.
2. *Ekonomicheskoe znachenie boleznei rastenii* [The economic importance of plant diseases]. Available at: <http://www.activestudy.info/ekonomicheskoe-znachenie-boleznej-rastenij/> [Accessed 09/09/2018]
3. *Konstitutsiya Donetskoi Narodnoi Respubliki ot 14.05.2014 g.* [The Constitution of the Donetsk People's Republic of 14.05.2014].
4. Mal'ko A.M., Zhivykh A.V., Novoselov E.S. *Geoinformatsionnaya sistema v oblasti zashchity rastenii FGBU «Rossel'khoztsentr»* [Geoinformation system in the field of plant protection Federal State Budgetary Institution "Rosselkhoztsentr"]. Available at: <https://rosselkhoztsentr.com/index.php/otdel-zashchity-rastenij-31/85-deyatelnost/1053-geoinformatsionnaya-sistema-v-oblasti-zashchity-rastenij-fgbu-rosselkhoztsentr-3> [Accessed 09/09/2018]
5. Mesyats V.K. (ed.) (1998) *Bol'shoi entsiklopedicheskii slovar': Sel'skoe khozyaistvo* [Large Encyclopedic Dictionary: Agriculture]. Moscow.
6. *Mezhhgosudarstvennyi standart GOST 21507-2013 «Zashchita rastenii. Terminy i opredeleniya». Prinyat Mezhhgosudarstvennym sovetom po standartizatsii, metrologii i sertifikatsii SNG (protokol ot 27 dekabrya 2013 g. № 63-P), v RF prinyat Rosstandartom 27 maya 2014 g.* [Interstate standard GOST 21507-2013 "Plant Protection. Terms and Definitions". Adopted by the Interstate Council for Standardization, Metrology and Certification of the CIS (Minutes No. 63-P dated December 27, 2013), adopted in Russia by Rosstandard on May 27, 2014].
7. (1960) *Mezhdunarodnaya konventsia po zashchite rastenii: ot 06.12.1951* [International Convention for the Protection of Plants: 06/12/1951]. In: *Sbornik deistvuyushchikh dogovorov, soglashenii i konventsii, zaklyuchennykh SSSR s inostrannymi gosudarstvami, vypusk 27 i 28* [Collection of existing treaties, agreements and conventions concluded by the USSR with foreign states, issue XVII and XVIII]. Moscow
8. *O merakh po sovershenstvovaniyu struktury i povysheniyu effektivnosti sluzhby zashchity rastenii: Postanovlenie Kabineta Ministrov Respubliki Uzbekistan ot 29 marta 2004 g. № 148* [On measures to improve the structure and improve the efficiency of the plant protection service: Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan of March 29, 2004 No. 148].
9. *O pestitsidakh i agrokhimikatakh: Zakon Ukrainy ot 02.03.1995 g. 86/95-VR* [On pesticides and agrochemicals: Law of Ukraine of 03/02/1995. 86/95-BP].
10. *O primeneni Zakonov na territorii DNR v perekhodnyi period: Postanovlenie Soveta Ministrov DNR № 9-1 ot 02.06.2014 g. (s izmeneniyami, vnesennymi Postanovleniem Soveta Ministrov DNR ot 10.01.2015 g. № 1-1; ot 22.07.2015 g. № 13-13; ot 31.05.2016 g. № 7-58)* [On the application of laws in the territory of the DPR during the transition period: Resolution of the Council of Ministers of the DPR No. 9-1 of 06/02/2014 (as amended by the Resolution of the Council of Ministers of the DPR of 01/10/2015 No. 1-1; of 07/22/2015 No. 13-13; dated 05.31.2016 No. 7-58)].
11. *O sisteme organov ispolnitel'noi vlasti Donetskoi Narodnoi Respubliki: Zakon Donetskoi Narodnoi Respubliki ot 13.05.2015g. № 35* [On the system of executive authorities of the Donetsk People's Republic: Law of the Donetsk People's Republic of 13.05.2015. No. 35].
12. *O zashchite rastenii: Zakon Ukrainy ot 14.10.1998 g. № 411-IV* [On plant protection: the Law of Ukraine of 14.10.1998, No. 411-IV].
13. *Ob utverzhenii kriteriev, po kotorym otsenivaetsya stepen' riska ot osushchestvleniya khozyaistvennoi deyatelnosti v sfere zashchity rastenii i opredelyaetsya periodichnost' osushchestvleniya planovykh meropriyatiy gosudarstvennogo nadzora (kontrolya): Postanovlenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 27 maya 2009 № 513* [On the approval of criteria by which the degree of risk from the implementation of economic activities in the field of plant protection is assessed and the frequency of planned measures of state supervision (control) is determined: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 27, 2009 No. 513].
14. *Ob utverzhenii novoi redaktsii Polozheniya o Gosudarstvennoi inspektsii Ministerstva agropromyshlennoi politiki i prodovol'stviya Donetskoi Narodnoi Respubliki: Prikaz Ministerstva agropromyshlennoi politiki i prodovol'stviya Donetskoi Narodnoi Respubliki №133 ot 29.03.2016 g.* [On approval of the new version of the Regulation on the State Inspectorate of the Ministry of Agrarian and Food Policy of the Donetsk People's Republic: Order of the Ministry of Agrarian and Food Policy of the Donetsk People's Republic No. 133 of March 29, 2016].
15. *Ob utverzhenii otraslevoi programmy «Zashchita rastenii 2008-2015»: Prikaz Ministerstva agrarnoi politiki Ukrainy ot 06 dekabrya 2007 №867/112* [On approval of the sectoral program "Plant Protection 2008-2015": Order of the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine of December 6, 2007 No. 867/112].
16. *Ob utverzhenii Programmy obucheniya rabotnikov, deyatelnost' kotorykh svyazana s organizatsiei i neposredstvennym provedeniem rabot po transportirovaniyu, khraneniyu, primeneniyu, torgovle pestitsidami i agrokhimikatami: Prikaz Ministerstva agropromyshlennoi politiki i prodovol'stviya Donetskoi Narodnoi Respubliki №98 ot 04.05.2015 goda* [On approval of the Training Program for workers whose activities are related to the organization and direct implementation of work on the transportation, storage, use, trade in pesticides and

- agrochemicals: Order of the Ministry of Agrarian Industrial Policy and Food of Donetsk People's Republic No. 98 of 04.05.2015].
17. *Ob utverzhdenii Vremennogo Poryadka vydachi soglasovaniya na vvoz na territoriyu Donetskoi Narodnoi Respubliki sredstv zashchity rastenii: Prikaz Ministerstva agropromyshlennoi politiki i prodovol'stviya Donetskoi Narodnoi Respubliki №99 ot 04.05.2015 goda* [On approval of the Temporary Procedure for issuing approval for the import of plant protection products into the territory of the Donetsk People's Republic: Order of the Ministry of Agrarian Industrial Policy and Food of the Donetsk People's Republic No. 99 dated 05.05.2015.].
  18. *Ob utverzhdenii Vremennogo poryadka oformleniya materialov ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere fitosanitarnogo kontrolya (nadzora): Prikaz Ministerstva agropromyshlennoi politiki i prodovol'stviya Donetskoi Narodnoi Respubliki №208 ot 31.07.2015 goda* [On approval of the Temporary order of registration of materials on administrative offenses in the field of phytosanitary control (supervision): Order of the Ministry of Agricultural Policy and Food of the Donetsk People's Republic No. 208 of July 31, 2015].
  19. *Ob utverzhdenii Vremennogo Poryadka polucheniya dopuska (udostovereniya) na vypolnenie rabot, svyazannykh s transportirovkoj, khraneniem, primeneniem i torgovlei pestitsidami i agrokhimikatami: Prikaz Ministerstva agropromyshlennoi politiki i prodovol'stviya Donetskoi Narodnoi Respubliki №100 ot 04.05.2015 goda* [On approval of the Temporary Procedure for obtaining admission (certification) for work related to the transportation, storage, use and trade of pesticides and agrochemicals: Order of the Ministry of Agrarian Industrial Policy and Food of the Donetsk People's Republic No. 100 of 04.05.2015].
  20. *Poka grom ne gryanet: gotova li Rossiya k zashchite ot biologicheskogo oruzhiya?* [Until the thunder breaks out: is Russia ready for defense against biological weapons?]. Available at: <https://regnum.ru/news/1890296.html> [Accessed 09/09/2018]
  21. Shevyrev I.Ya. (1890-1907) Vrednye nasekomye [Harmful insects]. In: *Entsiklopedicheskii slovar' Brokgauza i Efrona: v 86 t. (82 t. i 4 dop.)*. [Encyclopedic Dictionary of Brockhaus and Efron: in 86 tons (82 vols. and 4 extra)]. St. Petersburg.
  22. (1890-1907) Trudy Russkogo entomologicheskogo obshchestva [Proceedings of the Russian Entomological Society]. In: *Entsiklopedicheskii slovar' Brokgauza i Efrona: v 86 t. (82 t. i 4 dop.)*. [Encyclopedic Dictionary of Brockhaus and Efron: in 86 tons (82 vols. and 4 extra)]. St. Petersburg.
  23. (2018) XV s"ezd Russkogo entomologicheskogo obshchestva [XV Congress of the Russian Entomological Society]. *Entomologicheskoe obozrenie* [Entomological Review], 2, 97.
  24. (2017) *XV S"ezd Russkogo entomologicheskogo obshchestva. Novosibirsk, 31 iyulya – 7 avgusta, 2017. Materialy s"ezda* [XV Congress of the Russian Entomological Society. Novosibirsk, July 31 – August 7, 2017. Materials of the congress]. Novosibirsk: Garamond Publ.
  25. *Zaklyuchenie k projektu zakona Donetskoi Narodnoi Respubliki «O zashchite rastenii» № 550-D* [Conclusion to the draft law of the Donetsk People's Republic "On Plant Protection" No. 550-D].