

На правах рукописи



КАДЫКОВ АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ
В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОГО ОБРАЩЕНИЯ С ПЕСТИЦИДАМИ
И АГРОХИМИКАТАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации
на соискание степени кандидата юридических наук

Москва – 2026

Диссертация выполнена в секторе экологического, земельного и аграрного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук.

Научный руководитель: **Устюкова Валентина Владимировна**
доктор юридических наук, профессор

**Официальные
оппоненты:** **Воронина Наталья Павловна**
доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры экологического и природоресурсного
права Федерального государственного
автономного образовательного учреждения
высшего образования «Московский
государственный юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Балашов Евгений Владимирович
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры публичной власти и правового положения
личности Федерального государственного
автономного образовательного учреждения
высшего образования «Российский
государственный гуманитарный университет»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая
академия»

Защита диссертации состоится 14 сентября 2026 года в 12 часов на заседании совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 24.1.058.04, созданного на базе Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в Отделе библиотечно-библиографического обслуживания ИНИОН РАН при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Институте государства и права Российской академии наук и на официальном сайте Института по адресу: www.igpran.ru

Автореферат разослан «___» _____ 2026 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета 24.1.058.04,
кандидат юридических наук



О.В. Петровская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью укрепления национальной безопасности, в том числе развития общегосударственной системы обеспечения химической и продовольственной безопасности Российской Федерации, посредством публично-правового регулирования отношений в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20, одним из главных направлений внутренней политики является обеспечение национальной безопасности страны в долгосрочном периоде в целях сохранения ее государственности и суверенитета. Доктрина определяет вполне конкретные показатели самообеспеченности по основным видам продовольственной продукции, например: зерно – не менее 95%, картофель – не менее 95%, овощи и бахчевые – не менее 90%, фрукты и ягоды – не менее 60%¹.

Российский сельскохозяйственный рынок, как сектор экономики, активно и успешно развивается. При этом ведение современного сельского хозяйства и достижение высокой урожайности невозможно без применения пестицидов и агрохимикатов. И не случайно ряд сельскохозяйственных организаций и организаций - производителей пестицидов и агрохимикатов включены в «Перечень системообразующих организаций российской экономики», утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 20 марта 2020 г. № 3².

Вместе с тем использование химических средств защиты растений с нарушением установленных требований может негативно сказаться

¹ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

² О перечне системообразующих организаций (вместе с «Перечнем системообразующих организаций российской экономики»: Письмо Минэкономразвития России от 23.03.2020 № 8952-РМ/Д18и // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на безопасности сельскохозяйственной продукции и на качестве окружающей среды. Для обеспечения стабильного роста рассматриваемого сектора экономики, не в ущерб состоянию здоровья населения и экологической безопасности, необходимо осуществлять постоянный государственный контроль (надзор) в области обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Качественное и научно обоснованное законодательство в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами призвано обеспечить равновесие между эффективностью системы контроля (надзора) за данной сферой и совершенствованием процесса применения пестицидов и агрохимикатов с целью производства безопасной и качественной сельскохозяйственной продукции и обеспечения продовольственной и экологической безопасности страны.

При этом нельзя допустить так называемую зарегулированность данной отрасли. Это может напрямую отразиться на стоимости сельскохозяйственной продукции. Необходимо постоянно учитывать юридическую и организационную нагрузку, которую испытывают как сельхозпроизводители, так и производители пестицидов и агрохимикатов.

Несмотря на внесенные в последние годы многочисленные изменения в законодательство, еще остается целый ряд нерешенных теоретических и практических вопросов, которые требуют решения и обуславливают актуальность проведенного исследования.

Речь идет об отсутствии государственного контроля (надзора) за пестицидами и агрохимикатами из стран Евразийского экономического союза, о терминологической неопределенности в нормативно-правовых актах разного уровня, об отсутствии организационно-правовых механизмов контроля (надзора) за фальсифицированными пестицидами и агрохимикатами, об отсутствии правовой базы для создания условий производства действующих веществ в Российской Федерации и т. д.

Комплексный характер обозначенных теоретико-прикладных проблем детерминирует потребность в формировании научно обоснованной юридической концепции, призванной стать методологической основой для совершенствования

публично-правового режима безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в Российской Федерации.

Степень разработанности заявленной проблематики в отечественной правовой науке нельзя признать исчерпывающей: она характеризуется известной фрагментарностью. Отдельные аспекты, сопряженные с публично-правовым регулированием безопасного обращения пестицидов и агрохимикатов, получили достаточно детальное освещение.

Фундаментальные и прикладные проблемы правовой охраны окружающей среды и природопользования рассматривались в работах М.М. Бринчука, С.А. Боголюбова, Н.П. Ворониной, О.Л. Дубовик, Е.В. Ельниковой, Н.Г. Жаворонковой, О.С. Колбасова, М.И. Козыря, О.М. Козырь, И.О. Красновой, О.И. Крассова, В.В. Круглова, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, Т.В. Редниковой, О.А. Слепенковой, В.В. Устюковой, А.С. Шестерюка, и др. Общие вопросы государственного управления, имеющие значение для настоящей работы, нашли отражение в исследованиях Ю.П. Кузякина, А.Н. Саунина. А.Ю. Соколова, А.А. Тедеева и др.

Отдельные значимые теоретические положения были восприняты из других областей наук, в частности, сельскохозяйственных: труды В.И. Титовой, академика РАН П.А. Чекмарева; химических: академика РАН С.Д. Каракотова; биологических: В.Г. Небытова; экономических наук: В.В. Носова.

Авторы научных трудов в рассматриваемой области общественных отношений, как правило, либо рассматривают наиболее общие вопросы публично-правового регулирования безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, либо проводят анализ отдельных признаков, структуры данного процесса, отдельных терминов.

Можно констатировать тот факт, что в отечественной науке не представлено полное системное исследование, посвященное комплексному изучению вопросов публично-правового регулирования в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Вместе с тем необходимо отметить диссертационное исследование О.М. Козырь: «Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве от загрязнения пестицидами» (Москва, 1985 г.), которое в большей степени исследовало экологические вопросы обращения пестицидов и агрохимикатов и в котором анализируются сущность и нормативные основы формирования требований, предъявляемых к пестицидам и агрохимикатам.

Отдельного упоминания заслуживают диссертационные исследования, затрагивающие смежные аспекты регулирования. Так, в работе А.В. Степаненко «Правовое регулирование обращения с химическими веществами» (Москва, 2008 г.) анализируются общие подходы к обороту химической продукции, а диссертация Т.В. Норбоевой «Международно-правовое управление в сфере обращения с химическими веществами» (Москва, 2024 г.) фокусируется на международно-правовых аспектах управления в данной сфере.

Следует отдельно выделить диссертационное исследование М.М. Бринчука: «Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами» (Москва, 1990 г.), в котором были рассмотрены вопросы обращения с пестицидами и агрохимикатами в контексте обращения с токсичными веществами.

Однако в связи с постоянно меняющимся законодательством, появлением новых механизмов правового регулирования, возникает необходимость в продолжении исследований этой области.

Объект исследования – совокупность общественных отношений по поводу осуществления публично-правового регулирования при производстве, утилизации, обезвреживании, захоронении, разработке, реализации, хранении, транспортировке пестицидов и агрохимикатов, особенностей государственного контроля (надзора) по вопросам ввоза на территорию Российской Федерации пестицидов и агрохимикатов, а также их вывоза с территории Российской Федерации.

Предмет исследования – совокупность норм экологического, аграрного, административного и иных отраслей права, которые регламентируют публично-правовое регулирование обращения пестицидов и агрохимикатов

в Российской Федерации и порядок привлечения к ответственности лиц, нарушающих соответствующие требования.

Основной **целью** исследования является выявление эффективности норм действующего федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов муниципальных образований в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, раскрытие аграрно-правовых и эколого-правовых проблем, возникающих в процессе их применения на практике, определение достаточности мероприятий государственного контроля (надзора), с последующей выработкой предложений по решению выявленных проблем.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**, определившие структуру исследовательской работы:

1. Рассмотреть основные закономерности правового регулирования безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, а также раскрыть сущность публично-правового регулирования в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами;

2. Проследить историческую ретроспективу становления и выявить ключевые периоды эволюции нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами;

3. Проанализировать основные правовые термины, соотнести указанные понятия с нормативно-правовыми актами Российской Федерации разного уровня;

4. Дать оценку эффективности публично-правового режима регистрации пестицидов и агрохимикатов;

5. Охарактеризовать основные международно-правовые акты в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, оценить их влияние на современное российское законодательство. Провести сравнительный анализ законодательства Российской Федерации в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и законодательства зарубежных государств;

6. Раскрыть сущность публично-правового регулирования соблюдения требований в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в Российской Федерации;

7. Проанализировать степень эффективности законодательной базы в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами с точки зрения правовой охраны окружающей среды;

8. Оценить достаточность правового регулирования ответственности за нарушения законодательства в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами;

9. Выявить круг нерешенных законодательных проблем в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и разработать предложения по решению этих проблем.

Методологическую основу исследования составили общенаучные (наблюдение, сравнение, анализ) и специальные (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, системный) методы познания. Комплексное применение общенаучных методов исследования позволило раскрыть содержание публично-правового регулирования безопасного обращения пестицидов и агрохимикатов.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена положениями и выводами ученых, занимающихся проблемами общей теории права, в том числе методологии правовых исследований, а также исследованиями отраслевых публично-правовых наук, которые изложены в трудах С.С. Алексеева, С.Н. Бабурина, С.А. Боголюбова, Е.В. Виноградовой, Н.П. Ворониной, О.Л. Дубовик, Е.В. Ельниковой, В.Б. Исакова, О.С. Колбасова, В.Б. Наумова, В.Н. Плигина, Т.А. Поляковой, В.М. Редкоуса, Б.В. Россинского, О.Ю. Рыбакова, А.Ю. Соколова, А.А. Тедеева, С.М. Шахрая и других.

Нормативно-правовая база диссертационного исследования: проведенное диссертационное исследование основывается на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, нормативных правовых актах Президента Российской Федерации

и Правительства Российской Федерации. Учитывая особенности исследования, в работе также были изучены и использованы нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие отдельные аспекты обращения с пестицидами и агрохимикатами на соответствующих территориях.

Эмпирическая база диссертационного исследования: материалы правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции Российской Федерации. Автором изучено более 50 судебных актов за период 2015–2025 гг., что позволило выявить основные подходы к толкованию норм в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, систематизировать типичные споры, возникающие в данной сфере, и предложить возможные варианты их разрешения.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена постановкой задач и значимостью решения проблемы совершенствования публично-правового регулирования в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Новизна проявляется в критическом анализе положений российского законодательства, высказанных предложениях, касающихся укрепления продовольственной и экологической безопасности Российской Федерации.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях диссертационного исследования, выносимых на защиту:**

1. Разработан и предложен организационно-правовой механизм реализации Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в части обеспечения безопасного обращения с пестицидами, основанный на анализе долгосрочных потребностей сельского хозяйства в пестицидах и необходимости обеспечения сельскохозяйственного производства отечественными действующими веществами с учётом интересов государства и реального сектора экономики.

В целях введения и реализации данного механизма предлагается: законодательно закрепить правовую категорию «системно значимые действующие вещества», утвердить перечень таких веществ и разработать государственную программу поддержки их производства.

Под «системно значимыми действующими веществами» следует понимать действующие вещества пестицидов, совокупный объем и номенклатура которых не имеет замены из числа производимых в Российской Федерации, а значит является критическим для осуществления продовольственной безопасности Российской Федерации.

Предлагаемые правовые решения позволят повысить эффективность государственного управления в области безопасного обращения с пестицидами, снизить зависимость от зарубежных производителей действующих веществ; повысить уровень продовольственной безопасности Российской Федерации.

2. Доказано, что отсутствие в настоящее время механизмов контроля за качеством и сертифицированностью пестицидов и агрохимикатов из стран ЕАЭС не позволяет должным образом защитить национальные интересы Российской Федерации.

В целях обеспечения эффективности публично-правового регулирования безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами представляется целесообразным распространить предусмотренные в российском праве контрольные механизмы в рассматриваемой сфере на пестициды из государств - членов ЕАЭС. Предлагается внести соответствующие изменения в Закон № 109-ФЗ, в частности, указать, что требования к пестицидам и агрохимикатам необходимо соблюдать при их ввозе на территорию Российской Федерации с территорий государств, как являющихся, так и не являющихся членами Евразийского экономического союза.

Кроме того, представляется целесообразным заключение между государствами - членами ЕАЭС международного соглашения, основой которого стал бы нормативно закреплённый перечень специализированных пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации пестицидов

и агрохимикатов из стран-участниц ЕАЭС, которые будут оборудованы специализированными лабораториями за контролем качества пестицидов и агрохимикатов. Возможен также вариант принятия соответствующего решения Высшим Евразийским Экономическим Советом ЕАЭС.

Заключение международного договора обеспечит более высокий уровень закрепления такого механизма, что создаст длительный и устойчивый порядок, с другой стороны, решение Совета ЕАЭС позволит в случае необходимости в экстренном порядке вносить изменения в такое решение. Выбор между устойчивостью и гибкостью регулирования должен быть сделан с учетом приоритетов правовой политики в данной сфере.

Предлагаемые меры позволят обезопасить граждан страны, сократив ввоз на территорию Российской Федерации фальсифицированной продукции, а также продукции, не зарегистрированной в Реестре пестицидов и агрохимикатов, а также свести к минимуму отрицательное воздействие пестицидов и агрохимикатов на человека и окружающую среду.

3. Сформулированы предложения по совершенствованию правовой регламентации отношений между пчеловодами и лицами, применяющими пестициды и агрохимикаты, которая в настоящее время в Федеральном законе «О пчеловодстве» и иных актах отражена недостаточно четко.

С учетом особой значимости защиты охраны пчел и других опылителей от негативного антропогенного воздействия, подчеркнутой в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/72/211 от 20 декабря 2017 г., а также участвовавшими случаями нарушения прав пчеловодов и возникновением при применении пестицидов и агрохимикатов существенных рисков для экологической безопасности сделан вывод о необходимости обращения к историческому опыту. В советский период была осознана потребность в детальной регламентации указанных отношений, что нашло выражение в Инструкции по профилактике отравления пчел пестицидами (1989 г.). Данный документ устанавливал обязанности как для лиц, применяющих пестициды, так и для самих пчеловодов, а также закреплял меры по профилактике отравлений.

Представляется целесообразным принять подобный нормативный правовой акт, важнейшим условием эффективности которого станет обеспечение паритета интересов сельскохозяйственных производителей, применяющих пестициды и агрохимикаты, и пчеловодов и минимизации экологических рисков.

4. В процессе анализа законодательства и результатов контрольных (надзорных) мероприятий в сфере обращения с пестицидами и агрохимикатами выявлен факт отсутствия контроля (надзора) за применением пестицидов и агрохимикатов при ведении личных подсобных хозяйств. В настоящее время согласно статье 15 Закона № 109-ФЗ предметом государственного контроля (надзора) является соблюдение гражданами и юридическими лицами регламентов применения пестицидов и агрохимикатов при производстве сельскохозяйственной продукции (за исключением применения пестицидов и агрохимикатов гражданами для ведения личного подсобного хозяйства), что не исключает возможность поступления к потребителям некачественной и небезопасной, загрязненной пестицидами продукции, выращенной в личных подсобных хозяйствах.

В целях охраны жизни и здоровья граждан предложено расширить предмет государственного контроля (надзора) за остаточными веществами в сельскохозяйственной продукции, выращенной в личных подсобных хозяйствах, в случаях реализации такой продукции на рынке, путем исключения из приведенной нормы текста, размещенного в скобках. Аналогичные изменения необходимо внести и в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

5. Обоснован вывод о необходимости регламентации обязанности по регистрации участников безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов (в настоящее время такая обязанность отсутствует), что позволит привлекать к административной ответственности недобросовестных участников безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в случае отсутствия соответствующей регистрации.

6. Предложено создать информационно-правовую систему взаимодействия производителей пестицидов и агрохимикатов и потребителей этой продукции в качестве инструмента текущего общественного контроля за обеспечением соответствующих прав граждан.

Указанная информационно-правовая система может содержать исчерпывающие данные по образцам пестицидов и агрохимикатов, оперативно принимать информацию о нарушениях прав граждан в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. На основе данных указанной системы станет возможным с использованием технологии искусственного интеллекта прогнозировать последствия принимаемых решений в сфере применения пестицидов и агрохимикатов и возникающих при этом рисков и выбирать оптимальные режимы, обеспечивающие безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами.

Такая информационно-правовая система может быть ведущим инструментом обеспечения общественного контроля и открытости информации. Современные информационно-коммуникационные механизмы позволят обеспечить высокую скорость обмена информацией для неограниченного круга лиц.

7. Предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов:

А) Дополнить Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» положениями следующего содержания:

1) часть 5 статьи 15.2 дополнить следующим положением: «В целях обеспечения учета обращения пестицидов и агрохимикатов все юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие обращение с пестицидами и агрохимикатами, обязаны зарегистрироваться в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов без взимания платы и предоставлять в Федеральную государственную информационную систему прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов достоверные и полные сведения и информацию, предусмотренную частью 3 настоящей статьи.

Осуществление деятельности в сфере обращения с пестицидами и (или) агрохимикатами без регистрации в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов запрещается».

4) В статье 24 установить обязанность лиц, применяющих пестициды и агрохимикаты, по передаче освободившейся тары из-под указанных средств специализированным организациям, имеющим лицензию на осуществление деятельности по переработке таких отходов.

Б) В целях обеспечения безопасности граждан и защиты окружающей среды дополнить Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» статьей 25.1 «Реклама пестицидов и агрохимикатов» следующего содержания:

«1. Не допускается реклама пестицидов и агрохимикатов, не прошедших государственную регистрацию, а также не внесенных в Реестр пестицидов и агрохимикатов;

2. Реклама пестицидов и агрохимикатов не должна формировать представление о преимуществах применения пестицидов и агрохимикатов путем ссылки на факт проведения исследований, обязательных для государственной регистрации, а также использовать результаты иных исследований в форме прямой рекомендации к применению таких пестицидов и агрохимикатов».

Практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования.

Выводы и предложения, представленные в работе, могут использоваться для совершенствования законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, в том числе по вопросам ввоза на территорию Российской Федерации пестицидов и агрохимикатов, а также вывоза с территории Российской Федерации пестицидов и агрохимикатов.

Все предложения в первую очередь обусловлены необходимостью укрепления национальной безопасности и сохранения окружающей среды.

Некоторые предложения позволят обеспечить рост налогооблагаемой базы, увеличить количество рабочих мест, повысить конкурентоспособность российских производителей пестицидов и агрохимикатов. Это, в свою очередь, отразится на стоимости сельскохозяйственной продукции.

Кроме того, разработанные положения вполне могут служить основой учебных курсов, программ по государственному контролю (надзору) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, административному, аграрному, экологическому праву. Результаты исследования могут быть использованы при проведении обучающих и консультационных семинаров для работников предприятий, занимающихся оборотом пестицидов и (или) агрохимикатов, а также представителей общественных организаций, заинтересованных в повышении уровня экологической безопасности и эффективности обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Проделанная работа может служить материалом для дальнейшей научно-исследовательской деятельности.

Отдельные предложения, касающиеся вопроса установления специального порядка регистрации пестицидов и агрохимикатов, произведенных на экспорт, представленные в научных публикациях³ и на экспертных площадках, нашли поддержку законодателя: согласно Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»⁴, вводится особый порядок оборота пестицидов и агрохимикатов, не предназначенных для применения внутри страны. Производство таких пестицидов и агрохимикатов будет осуществляться без государственной регистрации.

Апробация результатов исследования. Наиболее значимые результаты исследования в форме научного доклада были представлены юридической

³ Кадыков А.В. Особенности административно-правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере применения пестицидов и агрохимикатов // Вестник Московского Университета. серия 26. Государственный аудит. 2022. № 2. С. 109–118.

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»: Федеральный закон от 28.12.2024 № 534-ФЗ // СЗ РФ. 2024. № 53. Ст. 5844.

общественности на научных мероприятиях международного и всероссийского уровня: IX Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» памяти доктора юридических наук, профессора О.Л. Дубовик (Москва, 2026 г.); V Международная научно-практическая конференция «Аграрное право в XXI веке: традиции и перспективы развития (Козыревские чтения)» (Москва, 2025 г.); XXVI Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «Сила права и право силы: современный контекст» (Москва, 2025 г.); V Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Динамика и контроль в условиях развития искусственного интеллекта (Москва, 2021 г.); Международная конференция «Актуальные проблемы экономики и права в эпоху цифровизации» (Москва, 2021 г.).

Результаты исследования были опубликованы в восьми научных статьях, из которых семь – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России. Диссертация обсуждена и одобрена на заседаниях сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук.

Структура диссертационного исследования обусловлена темой, предметом исследования, целями и задачами работы и отражает логику исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключение и библиографию.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении определены цель и задачи, показаны объект и предмет диссертационного исследования, обоснована актуальность выбранной темы, рассмотрены степень научной разработанности, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; раскрыта методологическая основа исследования, сформулированы положения, выносимые автором на защиту; представлены сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе «Теоретические и нормативно-правовые аспекты регулирования безопасного обращения пестицидов и агрохимикатов в контексте национальной безопасности», состоящей из трех параграфов, раскрываются понятия пестицидов и агрохимикатов как объектов правового регулирования, а также система публично-правового регулирования в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и значение этих правоотношений для обеспечения национальной безопасности.

В первом параграфе «Пестициды и агрохимикаты как объекты правового регулирования в области безопасного обращения с ними» проведен подробный и глубокий анализ терминологической базы. В процессе анализа сущности ключевых понятий в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами выявлены следующие проблемы: отсутствие единого подхода к правовой природе терминов «пестицид» и «агрохимикат», несогласованность толкования терминов в ряде нормативно-правовых актов; отсутствие законодательного определения терминов «вредный организм», «транспортировка пестицидов и агрохимикатов». Все эти негативные факторы подрывают конституционный принцип определенности правового регулирования.

Пристальное внимание уделено термину «химические средства защиты растений», который не нашел отражения в Федеральном законе от 19 июля 1997 г. №109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»⁵ (далее – Закон № 109-ФЗ), и при этом активно используется законодателем

⁵

и правоприменителем. Подчеркнуты достоинства использования именно термина «химические средства защиты растений». На основе изучения отечественного и белорусского опыта автор делает вывод о том, что термин «пестицид» наполнен отрицательным смыслом и не передает истинной сущности этого явления. Обыватель традиционно воспринимает пестициды и агрохимикаты как вещества, вредные для здоровья. В отличие от термина «пестицид» (от латинского слова «убивать») в термине «химические средства защиты растений» ключевым является слово «защита».

Автором рассмотрены теоретические подходы исследователей из области естественных и юридических наук к определению понятий «пестицид» и «агрохимикат». Доказано, что с практической и юридической точки зрения представляется целесообразным расширить предмет регулирования российского Закона № 109-ФЗ за счет включения в него отношений в сфере использования средств защиты растений посредством закрепления легального определения соответствующего термина в ст. 1 Закона как более широкого, собирательного понятия. То есть к средствам защиты растений должны быть отнесены пестициды и агрохимикаты (с сохранением легальной дефиниции этих терминов), а также биологические средства защиты растений. Такой подход позволит снизить негативную коннотацию терминов «пестицид и (или) агрохимикат» и унифицировать терминологию в рамках всей нормативной правовой базы.

Во втором параграфе «Система правового регулирования безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами» исследована система нормативно-правовых актов на международном уровне, которые в значительной степени регулируют вопросы экологической безопасности, а также национальную систему правового регулирования безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Рассмотрены основные этапы становления системы нормативно-правового регулирования в России, раскрыты предпосылки и дана оценка основных событий, повлиявших на ее формирование в целом.

Обращает на себя внимание отсутствие единого понимания предмета регулирования указанной сферы, а также единых подходов к определению

полномочий органов государственной власти, регулирующих данную сферу. Необходимо отметить, что большое количество юридических норм носят декларативный характер и не применяются на практике. Вследствие этого, оборот пестицидов и агрохимикатов сопровождается большим количеством нарушений и требует повышенного контроля за данной сферой.

В процессе анализа нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации было выявлено, что лишь некоторые из них носят регулирующий характер. Как правило, подобные акты либо полностью повторяют текст Федерального закона № 109-ФЗ, либо уже устарели по отношению к федеральному законодательству, которое постоянно обновляется, то есть противоречат ему. Для усовершенствования процесса принятия нормативно-правовых актов законодательным органам власти субъектов Российской Федерации были предложены специальные рекомендации.

Проведенный анализ показал, что нормы международного права и российского законодательства, прямо или косвенно регулирующие использование пестицидов и агрохимикатов, носят публично-правовой характер. В большинстве своем это императивные предписания, направленные на установление правил безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и на обеспечение экологической и продовольственной безопасности. Базовый Закон № 109-ФЗ регулирует отношения в данной сфере не изолированно, а во взаимодействии с другими федеральными актами экологического и аграрного законодательства и актами субъектов РФ. При этом роль последних состоит в том, чтобы они не дублировали федеральные нормы, а развивали и дополняли их с учетом региональной специфики.

В третьем параграфе «Безопасное обращение с пестицидами в системе национальной безопасности Российской Федерации» было уделено внимание правовой базе производства действующих веществ в Российской Федерации.

Вопросы безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами занимают одно из важных мест в решении задач обеспечения продовольственного суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации. Обеспечение

их безопасного оборота, для окружающей среды и здоровья человека, является значимым элементом в системе стратегического планирования и представляет собой комплексную задачу, от эффективного решения которой зависят здоровье граждан, а также экологическая устойчивость и экономическая независимость государства.

Особое внимание уделено проблеме отсутствия производства пестицидов полного цикла. В работе выделены отдельные элементы правовых режимов, применяемые в зарубежных странах, которые полезно использовать в Российской Федерации. На основании ряда факторов сделан вывод о необходимости разработки организационно-правового механизма реализации стратегии обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, основанного на анализе долгосрочных приоритетов потребности агропромышленного комплекса в пестицидах в контексте необходимости обеспечения производства пестицидов собственными действующими веществами с учетом интересов государства и бизнеса. Первым шагом в этом направлении должно стать законодательное закрепление определения термина «системно значимые действующие вещества», под которыми следует понимать действующие вещества пестицидов, совокупный объем и номенклатура которых не имеет замены из числа производимых в России, а значит, является критическим для осуществления продовольственной безопасности Российской Федерации.

Целесообразно утвердить перечень таких веществ и разработать государственную программу поддержки их производства. Создание такого организационно-правового механизма позволит решать вопросы публично-правового значения. Речь идет о продовольственном и производственном суверенитете Российской Федерации.

Вторая глава диссертации «Реализация разрешительных, контрольно-надзорных и охранительных функций публичной власти в сфере безопасного обращения пестицидов и агрохимикатов» призвана осветить правовые проблемы в сфере государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов, рассмотреть с публично-правовой точки зрения требования к охране окружающей

среды от загрязнения пестицидами и агрохимикатами, а также обеспечению здоровья человека и продовольственной безопасности при применении пестицидов и агрохимикатов. В этой же главе освещена проблема достаточности нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в данной сфере, а также ответственности за нарушения законодательства в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

В первом параграфе «Публично-правовое регулирование регистрации пестицидов и агрохимикатов» проведен анализ действующих требований к процедуре регистрации пестицидов и агрохимикатов, выявлены обязательные требования, которым должны соответствовать регистранты.

Анализ порядка государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов показал, что он представляет собой сложный публично-правовой механизм, предназначенный для реализации государственного контроля (надзора) в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Данный механизм включает: проведение государственной экологической экспертизы, экспертизы проектов технической документации, санитарно-эпидемиологической экспертизы и оценки регламентов применения пестицидов и агрохимикатов. Был выявлен факт того, что процедура регистрации пестицидов и агрохимикатов сопровождается большим количеством отсылочных норм.

В процессе исследования механизма государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов была раскрыта его сложность и комплексность, выявлен ряд недостатков. Автор сделал вывод о необходимости регулярного взаимодействия государства и бизнеса с целью решения постоянно возникающих сложных вопросов, в том числе вопросов законодательного характера. Государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов является общемировой практикой и призвана выступить охранительным механизмом для защиты окружающей среды и предупреждения негативного влияния на здоровье человека.

Во втором параграфе «Правовое регулирование охраны окружающей среды, здоровья человека и продовольственной безопасности при применении пестицидов и агрохимикатов» были рассмотрены основные требования

законодательства к защите окружающей среды, здоровья населения и сельскохозяйственной продукции от воздействия пестицидов и агрохимикатов.

Вопросы безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в контексте охраны окружающей среды регламентируются нормами экологического, природоресурсного, аграрного права. Большинство из них направлены на публично-правовое регулирование рассматриваемых отношений. Именно на эти элементы было обращено специальное внимание.

Автор исследования констатирует отсутствие обязанности потребителей пестицидов и агрохимикатов передавать тару сертифицированным организациям. В связи с этим в работе представлены законодательные предложения, согласно которым потребители обязаны после использования пестицидов и (или) агрохимикатов передавать тару специальным сертифицированным организациям для дальнейшей переработки.

В ходе анализа требований к безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами было выявлено отсутствие регламентации правил рекламы пестицидов и агрохимикатов. В связи с необходимостью обеспечения безопасности граждан и защиты окружающей среды в работе изложены собственные предложения по ограничению рекламы пестицидов и агрохимикатов.

В параграфе проанализировано значение Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов (ФГИС «Сатурн») для обеспечения экологической и продовольственной безопасности и здоровья населения, выявлены некоторые недостатки ее применения и сделаны выводы, направленные на повышение ее потенциала.

Автором затронут такой острый вопрос в области безопасного обращения с ПиА, как взаимоотношения пчеловодов и сельхозпроизводителей, применяющих пестициды и агрохимикаты. Обращение к историческому опыту нашей страны показало, что в советский период была осознана потребность в детальной регламентации указанных отношений, что нашло выражение в Инструкции по профилактике отравления пчел пестицидами (1989 г.). Данный документ устанавливал обязанности как для лиц, применяющих пестициды, так и для самих

пчеловодов, а также закреплял меры по профилактике отравлений, так как только баланс прав и обязанностей всех участников способен минимизировать риски и гарантировать безопасность в данной области. В этих целях предложено либо актуализировать названную Инструкцию, либо принять новый подзаконный акт, регулирующий рассматриваемые отношения.

Автором сделан вывод, что неконтролируемый оборот пестицидов и агрохимикатов, нарушение регламентов их применения, правил их хранения, транспортировки, уничтожения (утилизации) и других требований Закона № 109-ФЗ, а также применение химических средств защиты растений, не зарегистрированных в Реестре пестицидов и агрохимикатов, может нанести и реально наносит существенный вред окружающей среде, в частности, земельным и водным ресурсам, пчелам, здоровью людей, а также делает небезопасной сельскохозяйственную продукцию. Важная задача государства — выявление и пресечение таких действий, а также привлечение виновных лиц к юридической ответственности.

В третьем параграфе второй главы «Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами» проводится детальный анализ предмета государственного контроля (надзора) в исследуемой области, который с 1 марта 2027 г. расширяется за счет включения в него трех новых пунктов, подлежащих контролю (надзору)⁶. Они направлены на усиление борьбы с контрафактными и фальсифицированными химическими средствами защиты растений и усиление роли ФГИС «Сатурн», которая сама по себе не является системой контроля и фактически не обеспечивает реальное отслеживание контрафактной продукции. Реализация положений Закона от 9 апреля 2026 № 89-ФЗ позволит полнее использовать данную информационную систему в тех целях, для достижения которых она была задумана.

⁶ Федеральный закон от 9 апреля 2026 № 89-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 19 июля 1997 года № 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами"» // СЗ РФ, 2026. № 15. Ст. 1856.

В работе критически оценено нормативное положение, согласно которому государственному контролю (надзору) не подлежат общественные отношения по поводу применения пестицидов и агрохимикатов гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство. Такие условия, на наш взгляд, позволяют гражданам, как минимум, дробить участки для производства сельскохозяйственной продукции (в том числе злоупотребляя правом), чтобы избежать соблюдения регламентов применения пестицидов и агрохимикатов. Высокая вероятность попадания сельскохозяйственной продукции к потребителю обязывает государство осуществлять контроль (надзор) за производством такой продукции.

Безусловно, на практике контроль за оборотом пестицидов и агрохимикатов на подсобных участках затруднителен. С нашей точки зрения, необходимо и возможно контролировать сельскохозяйственную продукцию, поступающую в продажу, посредством контроля за остаточным количеством действующего вещества пестицидов и агрохимикатов в данной продукции. Это позволит сделать вывод о соблюдении или нарушении законодательства в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Особое внимание уделено безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами, ввозимыми на территорию Российской Федерации с территорий государств, не являющихся членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Эти химические препараты транспортируются далее, до склада временного хранения, зачастую через всю страну, абсолютно бесконтрольно. За время транспортировки продукция может быть реализована или транспортирована с нарушениями действующего законодательства. Подобный ввоз может нарушать требования национальной безопасности страны, так как химические средства, имеющие высокий класс опасности, могут нанести существенный вред здоровью людей и экологии. По данной проблеме автором разработаны предложения, позволяющие поставить этот процесс под контроль государства.

На наш взгляд, также представляется неприемлемой ситуация, при которой отсутствует государственный контроль (надзор) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами при ввозе ПиА с территорий стран-членов ЕАЭС,

откуда в Россию также могут поступать контрафактные препараты. Представляется целесообразным заключение между государствами-членами ЕАЭС международного соглашения, основой которого стал бы нормативно закреплённый перечень специализированных пунктов пропуска через государственную границу стран-участниц ЕАЭС пестицидов и агрохимикатов, ввозимых в эти страны (в том числе в Российскую Федерацию), оборудованных специализированными лабораториями для контроля (надзора) качества пестицидов и агрохимикатов. Возможен также вариант принятия соответствующего решения Высшим Евразийским Экономическим Советом ЕАЭС.

В параграфе кратко проанализированы другие виды государственного контроля (надзора), в процессе осуществления которых также обеспечивается безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами (экологического, санитарно-эпидемиологического, ветеринарного), региональные акты в данной сфере, а также поставлен вопрос о целесообразности распространения механизмов общественного контроля на рассматриваемые общественные отношения. Реализация этой задачи возможна, в частности, посредством создания и внедрения специализированной информационно-правовой системы, которая позволит оперативно принимать и обрабатывать сообщения о возможных нарушениях прав граждан в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, включая факты распространения фальсифицированной и контрафактной продукции; осуществлять консультирование пользователей и прогнозировать последствия принимаемых в данной сфере решений и связанные с ними риски.

В четвертом параграфе «Ответственность за нарушение законодательства в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами» были исследованы вопросы эффективности правового регулирования ответственности за нарушение законодательства в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Статья 25 Закона №109-ФЗ об ответственности в данной сфере по своему содержанию отсылает нас к иным нормативно-правовым актам,

предусматривающим применение (наступление) различных видов ответственности.

Выполнен тщательный анализ проблемы административной ответственности, которая охватывает полный цикл безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Рассмотрены наиболее распространенные правонарушения: нарушение правил хранения пестицидов и агрохимикатов, нарушение правил их транспортировки, реализация пестицидов и агрохимикатов, не внесенных в Реестр пестицидов и агрохимикатов (ранее – Государственный каталог); нарушение требований к обезвреживанию, утилизации, уничтожению и захоронению пришедших в негодность пестицидов и агрохимикатов.

Предложено законодательно закрепить обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере обращения с пестицидами и агрохимикатами, регистрироваться во ФГИС «Сатурн». Это позволит привлекать незарегистрированных лиц к административной ответственности по статье 8.3 КоАП РФ.

Выявлено отсутствие в Уголовном кодексе РФ специальной статьи, устанавливающей ответственность за нарушение требований в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Однако, поскольку пестициды и агрохимикаты являются опасными химическими препаратами, при нарушении законодательства о безопасном обращении с ними виновные лица могут привлекаться к ответственности по ст. 247 УК РФ, устанавливающей ответственность за нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов.

Применительно к имущественной ответственности сделан вывод, что исключительно трудно оценить точный размер ущерба, причинённого окружающей среде, поскольку природа имеет свойство регенерации. Пока будет установлен факт причинения вреда и проведена его оценка, окружающая среда в определенной степени может восстановиться. Это относится и к ущербу, причиненному по причине нарушения законодательства в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

То есть, оценка причинённого ущерба окружающей среде носит особый характер. Автором разработаны рекомендации, которые целесообразно учитывать судьям при рассмотрении дел подобных категорий.

В результате проведенного анализа выявлена специфика правонарушений в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и предложены меры по ужесточению административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности; уточнению составов административных правонарушений в плане установления правильного соотношения видов и размеров санкций правовых норм со степенью и характером угрозы охраняемым законом интересам; введению новых составов преступлений.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, приведены основные выводы, сформулированные в ходе его проведения, часть из которых вынесена в качестве положений на защиту.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Кадыков А.В. Особенности административно-правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере применения пестицидов и агрохимикатов // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. – 2022. – № 2. – С. 109-118. (0,53 п.л.);
2. Кадыков А.В. Статус государственного каталога пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, и другие проблемы безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 7. – С. 189-191. (0,27 п.л.);
3. Кадыков А.В. К вопросу об административно-правовом режиме регулирования производства пестицидов и агрохимикатов, предназначенных на экспорт // Евразийский юридический журнал. – 2024. – № 5. – С. 160-161. (0,24 п.л.);
4. Кадыков А.В. О некоторых проблемах государственного контроля (надзора) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. – 2024. – № 2. – С. 58-64. (0,27 п.л.);
5. Кадыков А.В. Правовые аспекты предупреждения негативного воздействия пестицидов на пчел // Аграрное и земельное право. – 2025. – № 1. – С. 153-156. (0,4 п.л.);
6. Кадыков А.В. Понятие и сущность государственного контроля (надзора) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в современных условиях. // Вестник Московского университета. Серия 26 Государственный аудит. – 2025. – № 3. – С. 38-47. (0,41 п.л.);
7. Кадыков А.В. Особенности публично-правового регулирования отношений в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в современных условиях // Аграрное и земельное право. – 2026. – № 3. – С. 90-92. (0,53 п.л.);

Публикации в иных научных изданиях:

8. Кадыков А.В. Особенности публично-правового регулирования безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами // Сборник докладов XXVI Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «Сила права и право силы: современный контекст». – 2025. – С. 190-192. (0,19 п.л.).