

АННОТАЦИЯ

Общая характеристика работы: Диссертация посвящена исследованию проблем правового обеспечения фитосанитарной безопасности в Республике Казахстан и зарубежных странах. В работе изучены теоретические проблемы, государственно-правовой механизм обеспечения фитосанитарной безопасности в Республике Казахстан, изучен опыт обеспечения фитосанитарной безопасности США, Канады, государств Европейского Союза, а также нашей страны в рамках ВТО и ЕАЭС.

Актуальность темы исследования: В Послании Президента РК Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 года говорится, что: «Конкурентоспособную экономику невозможно создать без развитого сельского хозяйства... Наши основные задачи: самообеспечение социально значимыми продовольственными товарами; стабильное повышение доходов миллионов сельских жителей; повышение производительности труда в два с половиной раза; увеличение экспорта продукции АПК в два раза». В Послании поставлена цель не только развивать сельское хозяйство и обеспечить население отечественными продуктами питания на достаточном уровне, но и увеличить объемы его экспорта. Для достаточного производства отечественных продуктов питания фитосанитарное состояние территории страны должно быть на достаточном уровне. По данным Минсельхоза, в 2019 году площадь распространения карантинных объектов составила - 75,2 тыс. га., площадь распространения саранчовых вредителей - 567,691 тыс. га..

В государственной программе развития агропромышленного комплекса РК на 2017-2021 годы отмечены такие проблемы в области фитосанитарной безопасности, как отсутствие контроля за соблюдением технических нормативов средств защиты растений, низкий уровень фитосанитарной грамотности сельхозтоваропроизводителей, повышенный риск распространения карантинных объектов в рамках интеграции ЕАЭС и ВТО, недостаток материального оснащения, низкое участие в деятельности международных организаций в рамках международного сотрудничества. Данные обстоятельства свидетельствуют об актуальности проблем правового обеспечения фитосанитарной безопасности, которые в то же время имеют большую значимость и актуальны в социальной сфере и здравоохранении. Учитывая, что с 11 марта 2020 года из-за распространения коронавирусной инфекции возникла угроза причинения вреда здоровью человека, благополучию животных и растений, всей системе биобезопасности, создание эффективных правовых инструментов предупреждения распространения эпифитотии растений свидетельствуют об актуальности темы исследования. В условиях распространения пандемии фитосанитарное законодательство многих стран подверглось изменениям и дополнениям, включая автоматическое управление всеми процессами, особенно процедуры проверки и принятия фитосанитарного сертификата через мировые интернет-хабы.

По данным ООН, ежегодно от вредителей и болезней растений погибает около сорока процентов сельскохозяйственных растений. Членство Казахстана

в ВТО и ЕАЭС за последнее десятилетие привело к увеличению объемов международной торговли. В связи с этим необходимо развивать формы и методы международного сотрудничества в области обеспечения фитосанитарной безопасности, предупреждать распространение болезней и вредителей растений в международной торговле, обеспечивать соблюдение фитосанитарных мер, утвержденных международными стандартами, их гармонизацию в соответствии с национальным законодательством, что требует теоретического исследования и правового обоснования.

Из-за изменения климата и глобального потепления количество вредителей растений растет из года в год, так как высокая температура создает благоприятную среду для их размножения. Этот вопрос привлек внимание мировой общественности, и в декабре 2018 года Генеральная Ассамблея ООН объявила 2020 год Международным годом здоровья растений. 2020 год явился уникальной возможностью повысить осведомленность о том, что сохранение здоровья растений будет способствовать уменьшению бедности, эффективной борьбе с голодом, охране окружающей среды и ускорению экономического развития.

Республика Казахстан еще не является членом хаба по обмену фитосанитарными сертификатами «e-Phyto» между странами в рамках выполнения Международной конвенции по защите растений, к которой присоединилось девяносто стран мира. В своем последнем Послании Президент РК Токаев К.К. поднял вопрос цифровизации таможенной сферы, что скажется на решении вопросов присоединения к этому хабу, увеличению экспорта сельскохозяйственной продукции.

Актуальность выбранной темы обосновывается необходимостью исследования теоретических проблем правового обеспечения фитосанитарной безопасности ввиду того, что регулирование отношений в области охраны и защиты растений от распространения болезней и вредителей имеет свои правовые особенности. В свою очередь, теоретический анализ проблем вышеуказанных проблем не встречается в трудах казахстанских ученых в области экологического и аграрного права, акцент сделан в основном на охране окружающей среды от агрохимикатов и пестицидов. Данные обстоятельства оказали влияние на выбор темы представленного научного исследования. В условиях развития правового государства страна нуждается в эффективных механизмах правового регулирования аграрной сферы, отвечающих современным требованиям. Отношения в области обеспечения фитосанитарной безопасности нуждаются в правовом регулировании, действующее законодательство в этой сфере требует внесения соответствующих корректив и восполнения правовых пробелов. Вышеотмеченное подчеркивает научную и практическую значимость исследуемой проблематики, недостаточность комплексных научных разработок в данной области, что обуславливает актуальность исследуемой темы диссертации, ее связь с общенаучными и общегосударственными программами.

Степень изученности темы. Вопросы правового обеспечения фитосанитарной безопасности не были объектом отдельного диссертационного

исследования. В советское время в диссертационном исследовании И. А. Ротаря «Правовая охрана сельскохозяйственных культур от вредителей, болезней и сорняков» нашли отражение проблемы правовой защиты сельскохозяйственных растений от болезней, вредителей и сорняков. В работе поднимались вопросы аграрного законодательства и ответственности за нарушение правил защиты сельскохозяйственных растений от болезней, вредителей и сорняков в советское время. Работа И.А.Ротаря является первым правовым исследованием проблем защиты сельскохозяйственных растений. К числу исследований, тесно связанных с содержанием диссертации, относятся труды следующих ученых, внесших вклад в становление и развитие аграрного права в отечественной юридической науке: вопросы, направленные на характеристику аграрных правоотношений - в работах Л.К. Еркинбаевой, проблемы аграрного предпринимательства – в трудах Е.Ш.Дусипова, И.В.Амирхановой, Б.А.Жумадилова, проблемы сельскохозяйственной кооперации - А.К.Джангабуловой, вопросы страхования сельскохозяйственного производства – Ж. Б. Акшатаевой, проблемы экологической и информационной безопасности – М.Ж.Абдраимовой, С.Д.Бекишевой, А.Е.Жатканбаевой. Раскрытие вопросов, связанных с правовым обеспечением продовольственной безопасности, дано в диссертационной работе А.Т.Озенбаевой.

Кроме того, вопросы обеспечения санитарной безопасности освещаются в диссертационном исследовании А.К.Курмановой, проблемы обеспечения ветеринарной безопасности проанализированы Б.Калымбек.

Озенбаева А.Т. в диссертации «Правовое обеспечение продовольственной безопасности (сравнительный анализ законодательства и практики РК и иностранных государств)» исследовала вопросы некоторые вопросы правовой защиты растений. В диссертационном исследовании Е.С.Аянбаева «Режим пестицидов в современном международном праве» в качестве главного документа в области надзора за качеством продовольствия в международной торговле проанализировано соглашение ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер. Из числа казахстанских ученых в диссертации Е.Б.Байтанаева были проанализированы вопросы правовой охраны окружающей среды от агрохимикатов. В кандидатской диссертации Г.А.Стамкуловой «Правовые основы охраны, воспроизводства и использования лесного растительного мира в Республике Казахстан» исследован общий правовой режим защиты растений.

В кандидатской диссертации украинского ученого В.В.Курзовой «Эколого-правовое регулирование карантина растений» наряду с теоретическо-правовыми основами карантина растений и механизмами экологического правового регулирования рассмотрены вопросы совершенствования правового обеспечения экологической безопасности интродукции и акклиматизации растений, совершенствования механизма введения и обеспечения карантинного режима растений как одного из видов правовых режимов чрезвычайных экологических ситуаций.

Отечественные ученые Г.Т. Айгаринова, Ж.Б. Акшатаева исследовали отдельные аспекты обеспечения продовольственной безопасности и фитосанитарной безопасности, в том числе и в сфере растениеводства.

В трудах российских ученых Ф.Карлика, И.Гричанова нашло отражение вопросы фитосанитарной терминологии и безопасности, Б.А.Ворониным опубликованы научные статьи по проблемам карантина растений. Турецкий ученый Мустафа Узень в своей работе «Продовольственное право» анализирует специальный раздел «Здоровье растений (фитосанитария)». Зарубежные исследователи, в частности, J.Scott, В.А. Silverglade, S.J.Henson, R.J.Loader, A.Swinbank, M.Bredahl, N.Lux из фитосанитарного законодательства рассматривают в качестве объекта исследования соглашение ВТО о Санитарных и фитосанитарных мерах.

Объект диссертационного исследования. Объектом исследования являются общественные отношения в области обеспечения фитосанитарной безопасности в Республике Казахстан.

Предметом исследования является правовой механизм обеспечения фитосанитарной безопасности в современных условиях.

Целью исследования является комплексное изучение правовых проблем обеспечения фитосанитарной безопасности в Республике Казахстан, включая вопросы ее обеспечения в случаях чрезвычайных ситуаций.

Для достижения целей исследования были поставлены **следующие задачи:**

- Исследовать правовую природу фитосанитарной безопасности, дать авторское определение этому понятию;
- Выявить принципы правового обеспечения фитосанитарной безопасности;
- Определить место норм правового обеспечения фитосанитарной безопасности в системе права;
- Изучить понятие и содержание государственно-правового механизма обеспечения фитосанитарной безопасности в Республике Казахстан;
- Исследовать правовой режим средств защиты растений;
- Раскрыть содержание, выявить элементы и направления, а также предложить пути совершенствования международного сотрудничества в области правового обеспечения фитосанитарной безопасности Республики Казахстан;
- Выработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства в области обеспечения фитосанитарной безопасности.

Методологическая основа диссертационного исследования. В диссертации использованы методы диалектического анализа, синтеза, сравнительно-правового анализа, исторического, познавательного, общенаучного исследования. Историко-правовой метод применен при изучении этапов становления и развития казахстанского законодательства в области фитосанитарной безопасности, сравнительный метод - при изучении международного опыта в области правового обеспечения фитосанитарной безопасности, метод анализа и синтеза при определении и общей характеристике фитосанитарной безопасности.

Теоретическая основа диссертационного исследования. В диссертационной работе теоретические проблемы фитосанитарной безопасности исследованы с позиции теории государства и права по трудам В.Н.Хропанюка, Н.И.Матузова, А.В.Малько, Г.С.Сапаргалиева, А.С.Ибраевой, Д.А.Булгаковой, с позиции эколого-правовой и аграрно-правовой науки по трудам С.А.Боголюбова, М.М.Бринчука, Г.Е.Быстрова, М.И.Козыря, И.А.Ротарья, В.Курзовой, Д.Л.Байдельдинова, С.Д.Бекишевой, Л.К.Еркинбаевой, Б.А. Жетписбаева, М. К. Жусупбековой, Г.А.Стамкуловой, С.Т.Культелеева, Г.Т.Айгариновой, А.К.Джангабуловой, Ж.Б.Акшатаевой, Е.Байтанаева, Б.Калымбек, А.Т.Озенбаевой, Е.С.Аянбаева и др. В диссертационном исследовании автор опирался на специальную литературу по вопросам сельского хозяйства, защиты растений.

Нормативную базу диссертационного исследования составляют Конституция Республики Казахстан, Экологический кодекс Республики Казахстан, Земельный кодекс Республики Казахстан, Кодекс «О таможенном регулировании в Республике Казахстан», Лесной кодекс Республики Казахстан, Законы Республики Казахстан «О карантине растений», «О защите растений», «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий», «О семеноводстве», «О зерне», Указы Президента, Постановления Правительства и другие нормативно-правовые акты зарубежных стран.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что в ней изучены вопросы правового обеспечения фитосанитарной безопасности в Республике Казахстан в условиях развития интеграционных процессов в рамках международного сотрудничества, особенности охраны окружающей среды и изменения аграрных правоотношений в период глобализации и изменения климата и цифровизации, а также в условиях членства РК в ВТО и ЕАЭС. Правовая защита здоровья и жизни человека, экологической системы в окружающей среде, животного и растительного мира от вредителей и болезней растений и карантин растений не были объектами специального исследования в казахстанской юридической науке. Фитосанитарная безопасность, как составная часть национальной безопасности не изучалась как правовое явление. В отдельных работах ученых нашли фрагментарное отражение некоторые правовые вопросы растениеводства, соглашение ВТО по применению санитарных фитосанитарных мер в международной торговле, правовые вопросы защиты окружающей среды в сельском хозяйстве от использования агрохимикатов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что работа представляет собой одну из первых работ, в которой проведен сравнительный анализ проблем правового обеспечения фитосанитарной безопасности РК и зарубежных стран. В ней проведен анализ правовой природы фитосанитарной безопасности, дано авторское понятие фитосанитарной безопасности. Рассмотрены этапы становления и развития законодательства в области обеспечения фитосанитарной безопасности на международном и национальном уровнях. Определено место правовых норм в области обеспечения фитосанитарной безопасности в системе права и проведен

анализ принципов в исследуемой сфере. Наряду с отмеченным, изучен государственно-правовой механизм обеспечения фитосанитарной безопасности в Республике Казахстан, даны рекомендации по совершенствованию деятельности государственных органов в данной сфере.

Дано авторское определение понятия средства защиты растений, разработаны рекомендации по регулированию оборота средств защиты растений, снижению воздействия от их применения на жизнь и здоровье человека, благосостояние животных и растений.

Изучен опыт и механизмы международного сотрудничества в области обеспечения фитосанитарной безопасности, выработаны предложения по трансформации лучших практик в РК.

Исследованы вопросы гармонизации фитосанитарного законодательства РК в рамках ВТО и ЕЭАС, предложены практические рекомендации по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами, созданию правовых инструментов фитосанитарной безопасности в случаях распространения чрезвычайных ситуаций, в том числе и растительной эпифитотии.

Положения, выносимые на защиту:

1. Фитосанитарная безопасность-это состояние защищенности жизни и здоровья человека, окружающей среды, животного и растительного мира от вредных организмов (вредителей растений, болезней растений и сорняков), направленное на обеспечение благоприятной фитосанитарной обстановки. Фитосанитарная безопасность является частью национальной безопасности нашего государства, и тесно связана с экологической, санитарной, продовольственной, ветеринарной видами безопасности. Понятия фитосанитарной безопасности и защиты растений от вредных организмов тесно взаимосвязаны между собой, но в то же время их следует различать. Фитосанитарная безопасность отражает статику, и представляет собой конечный результат, а понятие «защита растений от вредных организмов» отражает динамику, то есть представляет собой совокупность мероприятий, направленных на достижение результата.

2. Принципы правового обеспечения фитосанитарной безопасности-это законодательно закреплённая система приоритетов в области защиты территории Республики от проникновения, распространения вредных организмов (вредителей, болезней растений и др.). В области правового обеспечения фитосанитарной безопасности следует руководствоваться следующими принципами:

- приоритет жизни и здоровья человека при обеспечении фитосанитарной безопасности;
- гармонизация экономических и экологических интересов в области фитосанитарной безопасности;
- обеспечение сохранения баланса экосистем в окружающей среде при защите растений;
- приоритет сохранения биоразнообразия при анализе фитосанитарного риска;

- ответственность органов государственной власти и юридических, физических лиц за формирование благоприятного фитосанитарного климата.

3. Правовые нормы в области обеспечения фитосанитарной безопасности образуют комплексный и межотраслевой правовой институт аграрного и экологического права. С одной стороны в рамках обеспечения фитосанитарной безопасности рассматривается вопрос охраны растительного мира, как компонента окружающей среды и основы сохранения экологического равновесия от потенциальных вредителей, и с другой стороны, рассматривается правомерность фитосанитарных мер, направленных на обеспечение безопасности пищевой продукции страны и благоприятного фитосанитарного климата. Правовой институт обеспечения фитосанитарной безопасности наряду с нормами экологического и аграрного права включает в себя нормы таможенного права (к примеру, запрет или ограничение провоза, перевозки и ввоза в Республику Казахстан подкарантинных товаров и продукции через таможенную границу Республики Казахстан), административного права (государственный фитосанитарный контроль), нормы уголовного права (например, уголовная ответственность за нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее тяжкие последствия), а также нормы в области санитарно-эпидемиологического контроля (обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения), нормы лесного, земельного и иных отраслей права.

4. Государственно-правовой механизм обеспечения фитосанитарной безопасности представляет собой комплекс организационно-правовых, социально-экономических, санитарно-эпидемиологических мероприятий, осуществляемых государственными органами, которые направлены на обеспечение продовольственной безопасности, благоприятной фитосанитарной обстановки, защиты жизни и здоровья человека, окружающей среды, животного и растительного мира от потенциально вредных организмов. В целях эффективного обеспечения фитосанитарной безопасности, основанного на таких «трех главных приоритетах», как сохранение жизни и здоровья человека, здоровья животных и растений предлагается создание постоянно координирующего органа по вопросам санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности. В компетенцию данного координирующего органа следует передать надзор за исполнением законодательных актов в области фитосанитарного мониторинга по вопросам фитосанитарной безопасности, фитосанитарного контроля и надзора, осуществления фитосанитарной экспертизы, фитосанитарного нормирования, фитосанитарного лицензирования и сертификации и государственной регистрации средств защиты растений.

5. Средства защиты растений представляют собой это систему средств, используемых в целях охраны растительного мира от негативного воздействия вредных организмов, предотвращения проникновения и распространения, лечения и обезвреживания, оборот которых осуществляется в установленном законом порядке. Использование средств защиты растений в целях сохранения здоровья и жизни человека, обеспечения охраны окружающей среды в сельском

хозяйстве должно носить ограниченный характер. Применение средств защиты растений должно осуществляться лицами, владеющими правилами и технологиями безопасного применения, обладающими специальными знаниями и достаточной квалификацией, в контексте чего предлагается ввести в правовой оборот термин «фитосанитарное предпринимательство». Оно представляет собой лицензируемую деятельность в области выполнения работ и оказания услуг по обороту средств защиты растений для обеззараживания растений, пораженных или находящихся под риском заражения основными опасными и вредными карантинными организмами.

6. Международное фитосанитарное сотрудничество – это механизм совместной деятельности государств области правовой охраны жизни и здоровья человека, благополучия животного и растительного мира, окружающей среды от вредных организмов, способных нанести вред, направленный на обеспечение фитосанитарной безопасности, осуществляемый в организационной и договорной формах. В целях эффективной реализации международного фитосанитарного сотрудничества Казахстану рекомендуется присоединиться к хабу e-Phyto национальных организаций-членов Конвенции по карантину и защите растений, как к централизованной системе, способствующей обмену электронными фитосанитарными сертификатами между странами, повышению потенциала экспорта сельскохозяйственной продукции, международному использованию электронного документооборота, ускорению торговых процессов на растительной продукции, спросу на предоставление чистой продукции от вредителей при выдаче фитосанитарных сертификатов. Присоединение к хабу E-Phyto позволит осуществлять фитосанитарный контроль карантинной продукции, перевозимой через таможенные границы, пресекать факты подделки, изменения фитосанитарных сертификатов, проверять сертификат через электронную базу, проверять фитосанитарные сертификаты другой страны на растительную продукцию, импортируемую в нашу страну.

7. Отношения в области фитосанитарной безопасности регулируются правовыми актами разных отраслей законодательства, в том числе и в области развития агропромышленного комплекса, защиты и карантина растений, семеноводства, таможенного регулирования, особо охраняемых территорий, лесных и земельных отношений и др. Данное обстоятельство создает теоретические и практические трудности в правовом регулировании рассматриваемых отношений. В условиях современной международной интеграции, вступление Казахстана ВТО и ЕАЭС, присоединение к международной Конвенции по карантину и защите растений требуется гармонизация национального законодательства в соответствии с требованиями международного законодательства. В этой связи необходима систематизация законодательства в области обеспечения фитосанитарной безопасности. Автором разработан проект закона РК «О фитосанитарной безопасности» (приложение А).

Теоретическая и практическая значимость. Результаты диссертации могут быть использованы в сфере законотворческой деятельности; при

принятии управленческих решений Правительства, Министерства сельского хозяйства, центральных и местных исполнительных органов по защите и карантину растений Республики Казахстан, в практической деятельности органов государственного контроля; при преподавании дисциплин цикла «Аграрное право», «Экологическое право», «Предпринимательское право», «Таможенное право» в вузах и специальных юридических учебных заведениях. Разработки диссертационного исследования легли в основу учебной дисциплины «Правовое регулирование фитосанитарной безопасности в РК», которая включена в образовательную программу «Экологическое право» магистратуры КазНУ имени аль-Фараби.

Апробация результатов исследования. Основные выводы диссертации опубликованы в 12 научных статьях, в том числе в 2-х международных рецензируемых журналах на базе Scopus, в 5-х научных изданиях, рекомендованных КОКСОН МОН РК, и в материалах международных конференций.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех разделов, объединяющих одиннадцать подразделов, заключения и библиографического списка использованных нормативных актов и литературы.