

Б. Калымбек

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ВЕТЕРИНАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Ветеринария представляет собой область специальных научных знаний и практической деятельности, направленную на изучение болезней и пищевых отравлений (поражений) животных, их профилактику, диагностику, лечение и ликвидацию, обеспечение соответствия объектов государственного ветеринарно-санитарного контроля требованиям законодательства в области ветеринарии, а также защиту населения от болезней, общих для животных и человека [1]. К основным задачам ветеринарии можно отнести защиту животных от болезней и их лечение; охрану здоровья населения от болезней, общих для животных и человека; обеспечение ветеринарно-санитарной безопасности; охрану территории Республики Казахстан от заноса и распространения заразных и экзотических болезней животных из других государств; контроль за безопасностью и качеством ветеринарных препаратов, кормов и кормовых добавок; разработку и использование средств и методов диагностики, борьбы с болезнями животных и обеспечения ветеринарно-санитарной безопасности; предупреждение и ликвидация загрязнения окружающей среды при осуществлении физическими и юридическими лицами деятельности в области ветеринарии; развитие ветеринарной науки, подготовка и повышение квалификации ветеринарных специалистов.

Обеспечение ветеринарной безопасности имеет достаточно серьезную значимость для создания благоприятных условий для жизни и здоровья человека, охраны окружающей среды и природных ресурсов. В этой связи изучение правовой природы понятия и содержания ветеринарной безопасности имеет немаловажное значение, как с теоретических, так и с практических позиций. В юридической литературе по данному вопросу отсутствуют монографические исследования, нет единого и четкого понимания и в действующем законодательстве. Как правильно отмечает А.Е. Жатканбаева, что «безопасность была и остается одной из насущных проблем человечества», необходимость ее обеспечения и явились первопричиной создания общества и государства [2].

Если мы обратимся к тексту закона РК «О ветеринарии», то в нем понятие ветеринарной безопасности отсутствует, а акцент делается на ветеринарно-санитарную безопасность, под которой законодатель подразумевает состояние объектов государственного ветеринарно-санитарного контроля, при котором обеспечиваются здоровье животных, пищевая безопасность продукции и сырья животного происхождения, ветеринарно-санитарное благополучие территории, защита населения от болезней, общих для животных и человека, а также соответствие объектов государственного ветеринарно-санитарного контроля требованиям законодательства Республики Казахстан в области ветеринарии.

На наш взгляд, понятие ветеринарии охватывает вопросы обеспечения санитарных требований, правил и условий, которые как раз таки позволяют судить о наличии ветеринарной безопасности, поэтому противопоставлять ветеринарную безопасность санитарной неправильно. Более того, это показывает, что в действующем ветеринарном законодательстве не сложилась единая терминология. Примером является применение таких понятий, как «ветеринарно-санитарная безопасность», «государственный контроль в области ветеринарии», «государственный ветеринарно-санитарный контроль», «ветеринарный надзор». Данное обстоятельство дает основание для приведения данных понятий под единые стандарты, в целях их правильного понимания, и самое главное, точного применения ветеринарного законодательства.

По нашему мнению, ветеринарная безопасность является составной частью национальной безопасности страны, так как ни одно государство не сможет достичь национальной, не обеспечив защиту общества от эпидемии и эпизоотии, что прямо предусмотрено в п. 9 ст.5 Закона РК «О национальной безопасности РК» от 26 июня 1998 года № 233-І [3]. Что же такое эпизоотия? Это массовое распространение особо опасных и других инфекционных болезней животных на территории соответствующей административно-территориальной единицы, которое признается одной из серьезных угроз национальной безопасности Республики Казахстан. Но в то же время в Законе РК «О национальной безопасности РК» ничего не сказано о ветеринарной безопасности, а встречаются такие понятия, как «национальная», «внешняя», «информационная», «военная», «общественная», «экологическая», «экономическая» виды безопасности. Данная законодательная недоработка должна быть, по нашему мнению, устранена и предложены конкретные мероприятия по ее обеспечению.

Становление и развитие Казахстана как независимого и суверенного государства потребовало введения новой системы обеспечения ветеринарной безопасности, что может быть достигнуто при

формировании и последовательной реализации государственной рыночно - ориентированной аграрной политики. Когда речь идет об обеспечении ветеринарной безопасности, в первую очередь, подразумевается качественное состояние объектов государственного ветеринарно-санитарного контроля. По действующему законодательству к ним относятся животные, половые и соматические клетки животных; возбудители болезней животных; продукция и сырье животного происхождения, ветеринарные препараты, корма и кормовые добавки, патологический материал или пробы, отбираемые из них для диагностики и ветеринарно-санитарной экспертизы, а также пробы воды, воздуха, почвы, растений; изделия и атрибуты ветеринарного и зоогигиенического назначения, используемые для профилактики, лечения, обработки и идентификации животных, диагностики заболеваний животных, ветеринарно-санитарной экспертизы; транспортные средства, все виды тары, упаковочные материалы, которые могут быть факторами передачи возбудителей болезней животных; деятельность физических и юридических лиц в области ветеринарии и подразделений местных исполнительных органов, осуществляющих деятельность в области ветеринарии; территории, производственные помещения и деятельность физических и юридических лиц, выращивающих, заготавливающих, хранящих, перерабатывающих, реализующих или использующих перемещаемые (перевозимые) объекты, а также осуществляющих научную деятельность в области ветеринарии; скотопробные трассы, маршруты, территории пастбищ и водопоя животных, процедуры и формы их идентификации; документация по ветеринарному учету и отчетности, ветеринарное свидетельство, ветеринарная справка, ветеринарно-санитарное заключение, акт экспертизы, нормативно-техническая документация по производству, заготовке (убою), хранению и переработке перемещаемых (перевозимых) объектов и иная нормативная документация в области ветеринарии; объекты внутренней торговли.

Как видим перечень объектов, от которых зависит ветеринарная безопасность, достаточно обширен, но в то же время в законодательстве дается их исчерпывающий перечень. В осуществлении контроля таких объектов должно быть государственное участие, строго установленные и четко прописанные ветеринарные правила, соблюдение которых является обязательным для всех физических и юридических лиц. В этой связи роль правовых инструментов в регулировании данного круга общественных отношений важна, что требует наличие ветеринарного законодательства, соответствующего современным требованиям. Если проследить историю становления и развития ветеринарии, то можно отметить, что на каждом этапе развития человеческого общества данная отрасль науки развивалась поступательно.

Древнейшим письменным памятником по лечению животных является Кахунский египетский папирус (около 2000 лет до н.э.). Аристотель (384-322 г.г. до н.э.) в книге VIII по истории животных описывает лечение воспаления легких крупного рогатого скота, колики у лошадей, болезни свиней, ослов и собак.

В I веке н.э. в Индии были изданы трактаты о лечении лошадей, слонов и других животных. В этом же веке римский ученый Колумелла описал колики, гангренозное воспаление легких, геморрагический энтерит и др. Он впервые упоминает о лечебных учреждениях для животных и употребляет слово «ветеринар» (*veterinaria* - скотоврачебные науки).

Выдающийся ученый гиппиатр Абсирт (IV в.), которого по праву называют Гиппократом ветеринарии, является основоположником знаний о внутренних незаразных болезнях животных. Он излагает подробные сведения о воспалении почек, эмфиземе, гангрене легких и коликах у лошадей. Из других крупных ученых следует указать Публия Рената (450-510 гг.), который написал труд в четырех частях: «*Veterinariae, s. mulo-medicinae libri quatuor*». Им, в частности, описаны симптомология воспаления неба, паротит, засорение желудка, различные «колики», гиперемия кишечника, «несварение» кишечника, брюшные водянки, завороты, скручивания и завал кишок, энтерит, болезни печени и селезенки, а также органов дыхания: ангина, бронхиты, пневмония, эмфизема, бронхиальная астма и др.; из болезней мочевого аппарата - гематурия, задержание мочи, мочевые колики и пр., болезни нервной системы - тетанус, параплегия, менингоэнцефалит, сотрясение мозга; болезни кожи.

С начала XIX в. начали функционировать ветеринарные отделения при Петербургской, Московской и Виленской медико-хирургических академиях, которые выпускали первых ветеринарных врачей.

В 1873 Харьковская и Юрьевская (Тарту) ветеринарные школы (первоначально училища) были реорганизованы в ветеринарные институты, был открыт Казанский ветеринарный институт. Большое влияние на развитие ветеринарии в России оказали труды французского микробиолога Л. Пастера, немецкого микробиолога Р. Коха, французского учёного Э. Дженнера и др.

Во второй половине XVIII в. создаются ветеринарные учебные заведения в ряде стран Европы. Вопросам ветеринарии внимание уделялось в советское время, когда были заложены отправные принципы правового регулирования ветеринарной деятельности. После Октябрьской революции 1917 принимаются декреты и постановления Совета Народных Комиссаров по ветеринарным вопросам, Ветеринарный устав РСФСР (1923). Организаторами ветеринарной службы периода становления В. в СССР были В. С. Бобровский, Н. М. Никольский, А. В. Недачин, К. Г. Мартин, И. В. Гинзбург и др. Ветеринарное дело в СССР было сосредоточено в руках государства, создана широкая сеть ветеринарных учреждений и организаций государственной ветеринарии, научно-исследовательских институтов и станций, ветеринарных вузов и техникумов, функционировала развитая ветеринарно-биологическая промышленность, было организовано производство лекарственных средств, инструментов и оборудования для ветеринарных целей.

Для современной ветеринарии характерны профилактическое направление, плановость ветеринарных мероприятий, их связь с технологическими процессами в животноводстве и в перерабатывающей промышленности, постоянная связь с органами здравоохранения [4].

В суверенном Казахстане вопросы обеспечения ветеринарной безопасности, регулирования ветеринарной деятельности как одной из форм предпринимательства получили свое закрепление в Законе РК «О ветеринарии». Наряду с ним действует целый ряд подзаконных нормативных актов. К ним можно отнести Положение о государственном ветеринарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РК от 28 апреля 2003 года N 407, Приказ Министра сельского хозяйства РК от 15 ноября 2002 года № 372 «Об утверждении нормативных правовых актов в области ветеринарии» и др [5].

Сравнивая понятия «ветеринарная безопасность», «продовольственная безопасность», «экологическая безопасность» можно констатировать, что это взаимосвязанные и взаимозависимые между собой понятия. Объединяют данные понятия, во-первых, то, что их объектом выступает человек, его жизнь и здоровье. Во-вторых, их обеспечение направлено на обеспечение национальной безопасности, то есть национальных интересов нашей страны. Но в то же время данные понятия отличаются друг от друга целями и задачами, содержанием, условиями и особенностями реализации.

К примеру, реализация концепции экономического развития любой страны предполагает обеспечение продовольственной безопасности, что в свою очередь, включает гарантирование стабильного продовольственного обеспечения, а также поддержание объемов аграрного производства, обеспечивающих продовольственную независимость [6, с.44]. На законодательном уровне вопрос об обеспечении продовольственной безопасности был поставлен в Законе Республики Казахстан "О зерне" от 19 января 2001 г. [7], в котором было дано следующее определение продовольственной безопасности. «Продовольственная безопасность это такое состояние экономики, в том числе ее агропромышленного комплекса, обеспеченное соответствующими ресурсами, потенциалом и гарантиями, независимо от внешних и внутренних условий, при котором удовлетворяются потребности населения в продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами питания». Хотя в рассматриваемом законе понятие «продовольственная безопасность» трактуется широко, как «состояние экономики...», нормы закона свидетельствуют, что эта проблема в нем решается лишь с позиции создания государственных ресурсов зерна, государственного регулирования и контроля оборота зерна в стране, чего явно не было достаточно в решении такого «глобального» вопроса [6, 46 с.].

Под экологической безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду.

Угрозами экологической безопасности Республики Казахстан являются: резкое ухудшение экологической ситуации, стихийные бедствия и иные чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, эпидемии и эпизоотии. Систему обеспечения национальной безопасности, в том числе экологической, на основе действующего законодательства и в рамках единой государственной политики образуют взаимодействующие между собой силы ее обеспечения, иные государственные органы и организации, несущие в пределах своей компетенции всю полноту ответственности за обеспечение национальной безопасности.

Основными функциями системы обеспечения национальной безопасности, в том числе экологической, являются:

- 1) прогнозирование и выявление угроз национальной безопасности;
- 2) разработка и осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по предупреждению и нейтрализации угроз национальной безопасности;
- 3) создание и поддержание в готовности сил обеспечения национальной безопасности;

4) участие в обеспечении всеобщей и региональной безопасности в соответствии с международными договорами Республики Казахстан [8, 19 с.].

В Законе «О национальной безопасности Республики Казахстан» предусмотрена специальная статья 21 «Обеспечение экологической безопасности». В ней указано, что обязанностью соответствующих государственных органов, организаций, независимо от форм собственности, должностных лиц и граждан является защита окружающей среды, рациональное использование и охрана природных ресурсов; недопущение неконтролируемого ввоза в Казахстан экологически опасных технологий, веществ и материалов; предотвращение радиоактивного, химического загрязнения, бактериологического заражения территории страны; сокращение масштабов применения экологически опасных и несовершенных технологий; ликвидация негативных экологических последствий хозяйственной и иной деятельности. Для обеспечения экологической безопасности в условиях нового периода социально-экономического развития Казахстана - перехода к устойчивому развитию Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года № 1241 была одобрена Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы [9].

С момента принятия данной Концепции в Республике Казахстан произошли серьезные перемены в общественном развитии. Разработаны стратегические документы развития государства, создана основа природоохранного законодательства, подписан ряд международных конвенций по вопросам охраны окружающей среды, создана система управления природоохранной деятельностью. В результате выполнения задач Концепции значительно снижены темпы загрязнения окружающей среды по сравнению с началом 90-х годов за счет усиления государственного контроля в области охраны окружающей среды и внедрения обязательной экологической экспертизы. Однако, статус государства с экологически уязвимой территорией и нерешенными экологическими проблемами до сих пор остается.

В связи с вышеизложенным, предусматриваются концептуальный пересмотр, уточнение и расширение задач обеспечения экологической безопасности в современных условиях в соответствии со стратегическими приоритетами страны [8, 21 с.].

В ст. 13 Закона РК «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» от 8 июля 2005 года № 66-III ЗРК в целях соответствия качества и безопасности сельскохозяйственной продукции международным требованиям на государство возложена обязанность обеспечить: проведение ветеринарного и фитосанитарного контроля; проводить профилактику, диагностику и ликвидацию заразных болезней животных; организацию государственных пунктов искусственного осеменения животных, заготовки животноводческой продукции и сырья, площадок по убою сельскохозяйственных животных, скотомогильников, специальных хранилищ (могильников) пестицидов, ядохимикатов и тары из-под них; ветеринарные мероприятия, направленные на охрану территории Республики Казахстан и недопущение распространения болезней, общих для животных и человека; возмещение ущерба, понесенного субъектами агропромышленного комплекса в результате изъятия и уничтожения животных, продуктов и сырья животного происхождения, представляющих опасность для здоровья животных и человека [9].

Завершая небольшое изучение поставленной проблемы, мы пришли к выводу о том, что в рамках обеспечения ветеринарной безопасности решаются вопросы сохранения дикого животного мира, являющегося частью окружающей среды и биоразнообразия нашего государства. Осуществление ветеринарных мероприятий, направленных на охрану территории Республики Казахстан и недопущение распространения болезней, общих для животных и человека направлено и решение вопросов продовольственной безопасности, где акцент ставится не только на наличие продовольственных ресурсов, но и на качество продуктов животного происхождения.

1 Республика Казахстан. О ветеринарии: Закон от 10 июля 2002 года № 339-III // Параграф, 2010

2 Жатканбаева А.Е. Правовые аспекты информационной безопасности в Республике Казахстан. Алматы, 2009. – 304 с.

3 Республики Казахстан. О национальной безопасности Республики Казахстан: Закон от 26 июня 1998 года. // Параграф, 2010

4 Бондаренко Г. Ф., Дидовец С. Р. Организация ветеринарного дела. М., 1971. - 175 с.

5 Правительство Республики Казахстан. Положение о государственном ветеринарном надзоре: постановление от 28 апреля 2003 года N 407; Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан. Об утверждении нормативных правовых актов в области ветеринарии: Приказ Министра от 15 ноября 2002 года № 372 // Параграф, 2010

6 Еркинбаева Л.К. Аграрные правоотношения в Республике Казахстан: Дисс на соиск. ученой степени к.ю.н., Алматы, 2008. - 354 с.

7 Республика Казахстан. Закон от 19 января 2001 г. № 143-III О зерне. // Казахстанская правда. 2001. – 23 января.

8 Абдраимова М.Ж. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан: Дисс на соиск. ученой степени к.ю.н., Алматы, 2008. - 158 с.

9 Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы: одобрена Указом Президента

Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года № 1241 // Справочно-правовая система Юрист, 2007 г.

10 Республика Казахстан. О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий: Закон от 8 июля 2005 г. № 66-III ЗРК // Казахстанская правда. 2005. - 12 июля.

In this paper studied the legal content of veterinary security and shows its connection and relationship with food and environmental safety.

Ұсынылып отырған мақалада ветеринарлық қауіпсіздіктің құқықтық сипаттамасы берілген, сонымен қатар оның азық - түлік және экологиялық қауіпсіздік ұғымдарымен салыстырмалы талдау жасалынған.

Р.Е. Умербаева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗЕМЛЯХ ГОРОДОВ

Надо учитывать исторический аспект: какое законодательство мы получили в наследство от прежнего времени, что в нем плохого и что хорошего, могущего служить решению сегодняшних проблем[1] для рационального использования земель в современном городе. Города возникают не сразу. Они формируются десятилетиями, столетиями, тысячелетиями. Каждое поколение вписывает в их историю свою строку. Преемственность эта так же закономерна, как смена эпох. Крупицы труда, оставленные предками, пусть даже самые малые, заслуживают уважения, обогащают нас опытом, позволяют глубже разобраться в исторических событиях, пробуждают любовь к родной земле. Города растут, меняют облик. Что-то отмирает, уходит в небытие, а что-то нарождается, занимая его место. Города Казахстана были многофункциональными: будучи местом средоточия ремесла, торговли и сельского хозяйства, они выполняли и роль политических, административных центров. При этом были также центрами науки, образования и культуры. Имя Абу Наср аль-Фараби известно сегодня всему миру. А родиной его был небольшой городок Весидж неподалеку от знаменитого Отрара. Тараз и города в его округе Шельджи, Джикиль были описаны Абу-л-Фида в географическом сочинении как города ученых и мудрецов.

До вхождения Казахстана в состав России порядок регулирования земельных отношений был основан на нормах обычного права. Земельной реформой 1868г. территория Казахстана была объявлена государственной собственностью Российской империи. Согласно ст. 210 «Временного положения » земли, занимаемые киргизскими кочевьями, признаются государственными и представляются в общественное пользование киргизов. Присоединение Казахстана к России привело к полуоседлому образу жизни части казахов, распространению земледелия. Земельная собственность казахских биев, правителей, баев была ликвидирована. Был сохранен с некоторыми ограничениями порядок регулирования земельных отношений в казахских аулах, основанный на нормах обычного права.

В XIX веке к процессу узурпации общинных земель султанами и родовой знатью добавилась колониальная политика царизма, сопровождавшаяся захватом лучших общинных земель для казачьих поселений. [2, с.38]. Правовое регулирование земельных отношений помимо обычного права, осуществлялось общеимперским российским законодательством. Таким образом, присоединение Казахстана к России не могло не отразиться на характере земельных отношений и на их правовом регулировании. Из этого вытекает, что невозможно рассмотреть данный исторический этап правового регулирования землями города в отрыве от России. ...«Союз с Россией способствовал более интенсивному процессу оседлости казахского населения, с развитием добывающей промышленности зарождается национальный рабочий класс, строятся города, заводы, фабрики. Правовой режим земель, установленный российским правительством в Казахстане, ничем не отличался от правового режима самой России. Земельная реформа осуществлялась в соответствии с земельным строем, установленным Российским государством.» [3,с.45] В развитие земельно-правовых отношений в городах, на тот период связано с изданием императрицей Екатериной II 21 апреля 1785г. Грамоты на права и выгоды городам Российской Империи [4]. Данная Грамота, именуемая иногда в литературе Жалованной Грамотой городам, включала в себя Городовое Положение, действовала на протяжении почти 100 лет, и утратила силу лишь в 1970 г., в связи с изданием нового Городового Положения. Жалованная Грамота городам стала «первым законодательным актам, имеющим общее значение для всех городов и являющимся как бы в основным законом городских прав и обязанностей»[5] Положения Жалованной Грамоты способствовали также юридическому утверждению границ городов, внутригородскому разделению их земель на категории и закреплению земельных участков за различными субъектами, в том числе на праве собственности. [6]

В начале – середине XIX века охарактеризовался изданием свыше 150 законодательных актов в отношении отдельных городов [7] Кроме того, в законодательстве постепенно появлялись общие для