

Институт парламентаризма, рассмотрев проекты Законов Республики Казахстан «Об аквакультуре» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам аквакультуры» (далее – законопроекты), считаем необходимым высказать по нему следующие замечания и предложения, в том числе носящие концептуальный характер.

1. Законопроект противоречит сразу нескольким современным подходам к законотворчеству.

Во-первых, законопроект содержит большое количество излишне детализированных (конкретизированных) норм, которые должны содержаться в подзаконных актах. К таким нормам относятся, в частности, положения статьи 6 законопроекта об «инструментах формирования и реализации государственной политики в области аквакультуры», статьи 10 законопроекта об информационной системе мониторинга развития аквакультуры, статьи 19 о реестре субъектов аквакультуры и ряд других.

Статья 16 законопроекта, посвященная «научным исследованиям в области аквакультуры», по сути, перечисляет только цели осуществления научных исследований в области аквакультуры. Непонятно, зачем эти цели закреплять именно в законодательном акте. Более того, некоторые из перечисленных целей имеет характер тавтологии. Так, из подпункта 1) пункта 1 вытекает, что *научные исследования* осуществляются с целью проведения *научной деятельности*, а в соответствии с подпунктом 7) – с целью «участия в международных научно-исследовательских программах».

Все названные, а также некоторые другие нормы законопроекта не устанавливают каких-либо новых прав и обязанностей субъектов правоотношений, основ организации и деятельности государственных органов, не являются «основополагающими принципами и нормами», что предусмотрено пунктом 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

Во-вторых, следует учитывать, что современное развитие казахстанского законодательства идет по пути **кодификации**, то есть укрупнения, объединения ряда законодательных актов. Как указывается в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674, *«кодификация нормативных правовых актов упростит и качественно улучшит процесс их восприятия за счет создания единого источника знаний граждан о своих правах и обязанностях в соответствующей области»*. В последнее время принят Социальный кодекс, объединивший положения сразу нескольких законов – о пенсионном обеспечении, о социальной защите лиц с инвалидностью и т.д. Разрабатываются проекты новых Строительного (Градостроительного)

кодекса, Жилищного кодекса, Цифрового кодекса, которые призваны объединить разрозненные законодательные акты.

Рассматриваемый же законопроект, напротив, выделяет в качестве своего предмета регулирования достаточно узкую область общественных отношений, а именно отношения, связанные с разведением и (или) содержанием, выращиванием рыб, моллюсков и иных водных животных. Тем самым, законопроект вычленил отношения, которые в настоящее время и так уже являются предметом регулирования Закона «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира».

Неясно, почему разведение водных животных должно регулироваться отдельным законом, а разведение всех иных видов животных – общим законом.

С другой стороны, неясно, почему аквакультура (рыбоводство) должно регулироваться одним законом, а, например, рыболовство – другими законодательными актами. В структуре экономики и то, и другое входят в одну отрасль – рыбное хозяйство. Действует, например, Программа развития рыбного хозяйства на 2021 – 2030 годы, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 5 апреля 2021 года № 208 «О вопросах развития рыбного хозяйства». Эта программа затрагивает вопросы как рыбоводства (аквакультуры), так и рыболовства.

В-третьих, многие нормы закона носят отсылочный и (или) дублирующий характер, содержат положения, не несущие смысловой и правовой нагрузки. В некоторых случаях используются лексически ошибочные термины. Так, в статье 6 законопроекта используется термин «оценка состояния развития аквакультуры», являющееся неправильным сразу по нескольким причинам. Словосочетание «состояние развития» является оксюмороном, сочетанием противоречащих понятий. Развитие представляет собой движение, изменение, переход одного качественного состояния в другое. Можно оценивать, например, темпы или направления развития, но не состояние развития. С другой стороны, поскольку в соответствии с законопроектом под «аквакультурой» понимается «деятельность», то под «развитием аквакультуры» следует понимать «развитие деятельности». Поэтому возникает вопрос, развитие чьей именно деятельности должно оцениваться государством, поскольку реальная, фактическая деятельность всегда конкретна и субъектна.

2. Предмет регулирования законопроекта определен в статье 3 («Сфера применения настоящего Закона»). Этой статьей установлено, что *«настоящий Закон регулирует общественные отношения, связанные с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры».*

Между тем, согласно подпункту 1) статьи 1 Законопроекта «деятельность, связанная с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры» определяется как «аквакультура».

То есть, смысл статьи 3 сводится к тому, Закон «Об аквакультуре» регулирует общественные отношения, связанные с аквакультурой.

Очевидно, что наличие подобной нормы совершенно неоправданно.

Проблема с определением самостоятельного предмета регулирования рассматриваемого законопроекта, то есть того сколько-нибудь значимого круга общественных отношений, которые должны регулироваться именно этим законом, приводит к тому, что законопроект регулирует отношения, которые входят в предмет регулирования иных законодательных актов.

По сути, законопроект вводит регулирование отношений, которые регулируются или должны регулироваться:

- Водным кодексом;
- Земельным кодексом;
- Предпринимательским кодексом;
- Бюджетным кодексом;
- Законом «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»;
- Законом «О науке»;
- Законом «О ветеринарии»;
- Законом «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» и т.д.

В законопроекте содержатся либо прямые отсылки к названным законодательным актам, либо воспроизводятся их положения, что в любом случае приводит к параллелизму и дублированию.

При этом, такие отсылки бывают не точными и ограничивающими права субъектов отношений. Так, например, в пункте 1 статьи 11 законопроекта справедливо отмечается, что *«деятельность субъектов аквакультуры относится к сельскохозяйственному производству и в части, не урегулированной настоящим Законом, регламентируется законами и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан»*. Вместе с тем, статьей 27 законопроекта, посвященной «развитию кредитования в области аквакультуры», устанавливается, что «кредитование субъектов аквакультуры осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий». Однако, кредитование субъектов аквакультуры может осуществляться и на *других основаниях*, например, путем получения субъектом банковских кредитов и т.д. Следует отметить, что статья 10 Закона «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» говорит о кредитовании только как о методе **государственного регулирования** развития кредитования в сфере агропромышленного комплекса и сельских территорий. Из законопроекта данное положение не вытекает.

3. Значительное число норм законопроекта, что вполне естественно, посвящено регулированию использования для нужд аквакультуры водных

объектов и водных ресурсов (водоемов и т.д.), а также земельных участков. Этому посвящены статьи 12-15 и 18 законопроекта.

Между тем, отношения, связанные с использованием водных объектов, должны регулироваться исключительно Водным кодексом. Следует отметить, что в настоящее время разрабатывается проект нового Водного кодекса.

То же следует отметить и относительно предоставления земельных участков (статья 17 законопроекта), которое должно регулироваться Земельным кодексом без дублирования в иных законодательных актах.

4. Нормы главы 3 законопроекта «Государственный контроль в области охраны, воспроизводства и использования животного мира в части аквакультуры» (статьи 30-32 законопроекта) являются отсылочными и (или) дублирующими нормы Предпринимательского кодекса и Закона «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира».

Наряду с этим в законопроекте имеются и явные противоречия нормам Предпринимательского кодекса.

Например, в пункте 5 статьи 30 законопроекта устанавливается, что объектом государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования животного мира в части аквакультуры является **имущество субъектов аквакультуры**. Однако, пунктом 1 статьи 132 Предпринимательского кодекса предусмотрено, что «объектом государственного контроля и надзора является **имущество, находящееся на праве собственности или ином законном основании у субъекта государственного контроля и надзора, подлежащее государственному контролю и надзору**».

Таким образом, понятие объекта государственного контроля шире, чем предусмотрено законопроектом. Несомненно, что при проведении контроля должно проверяться состояние водоемов (качество воды и т.д.). Однако водоемы, переданные субъектам аквакультуры на основании договора, не могут быть названы «имуществом субъектов аквакультуры».

Пунктами 1 и 2 статьи 30 законопроекта предусматривается, что *«государственный контроль в области охраны, воспроизводства и использования животного мира в части аквакультуры осуществляется ведомством уполномоченного органа и его территориальными подразделениями и их должностными лицами в форме проверки и профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан», а «профилактический контроль без посещения субъекта (объекта) контроля в области охраны, воспроизводства и использования животного мира в части аквакультуры осуществляется в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан и настоящим Законом».*

Из сопоставления данных норм вытекает, что профилактический контроль без посещения субъекта (объекта) контроля **не является** государственным контролем, поскольку последний осуществляется только в

форме проверки и профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля. Однако такое разделение и противопоставление противоречит Предпринимательскому кодексу. Кроме того, при таком разделении неясно, кем осуществляется профилактический контроль профилактический контроль без посещения субъекта (объекта) контроля.

Редакционные замечания.

По подпункту 1) статьи 1 проекта Закона «Об аквакультуре» (далее – проект Закона)

Предлагается предусмотреть понятие «аквакультура» - *деятельность, связанная с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры.*

Органом-разработчиком не разграничено различие между разведением, выращиванием, содержанием объектов аквакультуры.

В этой связи данная норма требует доработки.

По подпункту 11) статьи 1 проекта Закона

Предлагается ввести новое понятие «рыбопропускное сооружение» в следующей редакции: «рыбопропускное сооружение – это сооружение на дамбах и плотинах, служащее для обеспечения естественной миграции рыб.».

Поскольку данный термин в дальнейшем встречается в пункте 4 статьи 15 данного проекта Закона.

По подпункту 19) статьи 1 проекта Закона

Определение понятия «пруды», требует доработки так как они могут быть и естественными водоемами.

По подпункту 8) пункта 3 статьи 10 проекта Закона

Данным подпунктом установлено, что информационная система содержит иные сведения в соответствии с перечнем функциональных и информационных сервисов, входящих в информационную систему мониторинга развития аквакультуры.

Из данного положения неясно, какие сведения входят в перечень функциональных и информационных сервисов.

В этой связи предлагаемая редакция требует доработки.

По пункту 5 статьи 12 проекта Закона

Предлагается установить, что по итогам конкурса и на основании решения ведомства уполномоченного органа и (или) территориальных подразделений, территориальные подразделения ведомства уполномоченного органа заключают с субъектом аквакультуры договор на ведение озерно-товарного и (или) садкового рыбоводного хозяйства по типовой форме, утвержденной уполномоченным органом.

Между тем, проектом Закона не разграничено в каких случаях договор заключается ведомством, а в каких случаях территориальным подразделением.

В этой связи предлагаемая редакция требует доработки.

По пункту 3 статьи 15 проекта Закона

Органом-разработчиком предлагается предусмотреть обязанность для субъектов аквакультуры по разработке рыбоводно-биологического обоснования для ведения прудового рыбоводного хозяйства и (или) рыбоводного хозяйства с замкнутым циклом водоснабжения.

Между тем, в соответствии с пунктом 1 статьи 82 Предпринимательского кодекса в случае, если государственные органы планируют ввести новые требования в отношении субъектов предпринимательства, то государственные органы должны предварительно провести процедуру анализа регуляторного воздействия в порядке, определяемом уполномоченным органом по предпринимательству.

В этой связи необходимо провести процедуру анализа регуляторного воздействия.

По пункту 1 статьи 32 проекта Закона

Предлагается осуществление государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования животного мира в части аквакультуры за деятельностью местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы в форме периодических, внеплановых проверок и дистанционного контроля.

Согласно статье 137 Предпринимательского кодекса, проверки подразделяются на виды проверок, проводимые на соответствие квалификационным или разрешительным требованиям по выданным разрешениям, требованиям по направленным уведомлениям в соответствии с Законом «О разрешениях и уведомлениях», а также на внеплановые проверки.

Вышеуказанная норма не определяет формы контроля в виде периодических проверок и дистанционного контроля. Вместе с тем, остается неясным, что подразумевает под собой периодические проверки и дистанционный контроль.

В связи с этим, государственный контроль в форме периодических проверок и дистанционного контроля **не поддерживается.**

Также обращаем внимание что, по тексту проекта Закона имеются ссылки на нормативно правовые акты без указания их заголовков, в связи с чем, данные положения необходимо привести в соответствие с требованиями статьи 25 Закона «О правовых актах».

По проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам аквакультуры» (далее – сопутствующий законопроект)

По позиции 18 Сравнительной таблицы

Органом-разработчиком предлагается дополнить пунктом 1-1 статью 49 Закона «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» в части государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования животного мира по вопросам аквакультуры.

Учитывая, что данное положение уже предусмотрено в проекте Закона, ее необходимо исключить.

Кроме того, сопутствующий проект Закона требует доработки с учетом замечаний к основному проекту Закона.

С учетом изложенного, полагаем, что вышеуказанные проекты Законов Республики Казахстан нуждаются в существенной переработке.