

Анализ предлагаемых законодательных изменений

Представленный проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам зернового рынка» и сопутствующие материалы Анализа регуляторного воздействия (АРВ) направлены на кардинальную трансформацию системы государственного надзора за стратегическими продовольственными ресурсами страны. Суть инициативы заключается в полном изъятии контрольных функций за количественно-качественной сохранностью резервного запаса зерна и фуражного фонда из-под действия общего порядка проведения проверок, регламентированного Предпринимательским кодексом Республики Казахстан (ПК РК).

С точки зрения авторов действующий институциональный механизм создает системный регуляторный тупик. Распространение положений Главы 13 ПК РК на сферу государственного контроля за хлебоприемными предприятиями (ХПП) обязывает местные исполнительные органы (МИО) проводить контрольные мероприятия исключительно через Систему управления рисками (СУР). Это ограничивает периодичность проверок и устанавливает жесткий порог охвата субъектов контроля. При наличии в регионах малого количества лицензированных ХПП государственные инспекторы законодательно лишены возможности непрерывного мониторинга за движением и сохранностью резервов. В результате государство оказалось неспособно обеспечивать оперативный контроль над продовольственным резервом и фуражным фондом.

АО «НК «Продкорпорация», являясь единым оператором зернового рынка, обладает исключительно гражданско-правовыми полномочиями по осмотру собственных объемов зерна. Не обладая статусом органа государственного ревизионного контроля, Корпорация не имеет юридических прав на проведение сплошной инспекции элеваторов с учетом всего объема выпущенных зерновых расписок, что маскирует реальную картину сохранности зернового фонда.

Анализ правоприменительной практики подтверждает масштабы накапливающихся системных рисков. По данным ведомственной статистики, в 2024 году по ст. 401 КоАП зафиксировано 37 правонарушений (31 лицо привлечено к ответственности), а в 2025 году зарегистрировано 11 правонарушений. Нарушения правил ведения количественно-качественного учета приводят к критическим последствиям для государственного имущества.

Оценка качества АРВ

Изучение АРВ, разработанной КГИ в АПК МСХ РК, выявляет серьезные методологические просчеты и внутренние противоречия.

В Форме 1а (издержки государства) разработчик указывает на полное отсутствие дополнительных бюджетных расходов, якобы все контрольные функции будут выполняться штатной численностью сотрудников МИО. Данный вывод несостоятелен. Полноценное проведение квартальных проверок на ХПП с участием инспекторов, забор проб, их транспортировка и лабораторные испытания в независимых аккредитованных центрах требуют существенных финансовых затрат. Отсутствие выделенного бюджета приведет либо к формальному заполнению актов проверок, либо к возникновению негласного перекалывания расходов на проверяемые ХПП.

В Форме 1б (издержки бизнеса) разработчик декларирует нулевые расходы для добросовестных субъектов предпринимательства, аргументируя это тем, что исполнение нормативных требований является их базовой обязанностью. При этом в табличной части Формы 1б разработчик приводит математический расчет вероятностных штрафных санкций на одно предприятие:

Годовая сумма вероятных штрафов = $100 \text{ МРП} \times 4\,325 \text{ тг} = 432\,500 \text{ тг} \times 5 \text{ раз} = 2\,162\,500 \text{ тг}$

Расчет издержек одного ХПП за 5 лет в АРВ определен в размере 10 812 500 тенге. В этой финансово-экономической модели допущены три ошибки:

1. Административные штрафы являются мерой юридической ответственности и не могут включаться в состав прямых регуляторных издержек бизнеса.

2. Некорректность применяемых макроэкономических показателей: ставка МРП в размере 4325 тенге математически и юридически не обоснована на планируемый период введения акта (тем более на 5 лет).

3. **Игнорирование прямых производственных издержек ХПП при проведении физического перевеса зерна.** Процедура полной перевески зерна требует привлечения дополнительной рабочей силы и грузовой техники, работы зерновых транспортеров, вызова независимых сюрвейеров, неизбежно приводит к травмированию (бою) зернового материала и полной остановке коммерческой приемки и отгрузки.

Кроме того, анализ внедрения механизмов контроля вне системы ПК РК позволяет спрогнозировать цепочку негативных последствий, выходящих за рамки первичных административных процедур.

Первичный эффект заключается в преодолении защитных барьеров СУР. Государство (МИО) получает право безнарядного и нерегламентированного доступа на территорию частных лицензированных ХПП.

Вторичные последствия выражаются в резком возрастании коррупциогенности среды и правовой незащищенности бизнеса. Формулировки предлагаемой статьи 7-3 Закона «О зерне» о проведении «постоянного инспектирования» не имеют четко ограниченных временных рамок и процедурных регламентов. Исключение необходимости регистрации проверок в органах Прокуратуры РК (КПСиСУ ГП РК) лишает предпринимателей права на защиту от административного произвола и формирует условия для избирательного давления со стороны сотрудников акиматов.

Третичные последствия (каскадный эффект для аграрного рынка) проявятся в снижении логистической мощности элеваторной системы. Осуществление проверочных мероприятий и запуск процедур полных перевесов зернового резерва в период уборочной кампании массовых отгрузок неизбежно заблокируют работу ХПП. Это приведет к образованию многодневных очередей из грузового автотранспорта СХТП, росту тарифов на подработку и сушку зерна, риску порчи убранного урожая под открытым небом, а также к срыву графиков формирования экспортных ж/д составов. В долгосрочной перспективе данный режим снизит инвестиционную привлекательность отрасли АПК.

Предложения

С целью защиты законных интересов добросовестных участников зернового рынка, минимизации коррупционных рисков и создания работающего механизма контроля сохранности зерна, необходимо предложить следующий пакет поправок.

Статья и нормативный акт	Текст разработчика (МСХ РК)	Предлагаемая редакция (Альтернативная)	Обоснование и правовой эффект
Закон «О зерне» ст. 6-1 п. 1 пп. 17-15)	Осуществление постоянного государственного контроля за сохранностью резервного запаса зерна и фуражного фонда.	Осуществление периодического государственного контроля на основе рисков за сохранностью резервного запаса	Устранение термина «постоянный», создающего неограниченные условия для непрерывного нахождения

		зерна и фуражного фонда.	инспекторов на объекте.
Закон «О зерне» ст. 7-3 п. 3 пп. 3)	Не реже чем один раз в квартал осуществляет проверку фактического наличия и качества.	Не реже чем один раз в полугодие осуществляет плановую выборочную проверку фактического наличия и качества.	Снижение административной нагрузки. Полугодовой цикл совпадает с периодами закладки и освежения зерна.
Закон «О зерне» ст. 7-3 п. 3 пп. 6) (абзац 2)	В случае выявления расхождений, может быть произведена перевеска резервного запаса зерна.	Перевеска производится при выявлении расхождений, превышающих предельно допустимые нормы естественной убыли и погрешности измерения (например более 1,5%).	Исключение произвольного назначения контрольных перевесов при незначительных технологических расхождениях.
Закон «О зерне» ст. 7-3 п. 3 пп. 6) (абзац 3)	Выдача предписания и составление протокола об административных правонарушениях в течение трех рабочих дней.	Выдача предписания со сроком устранения не менее 10 рабочих дней . Протокол составляется при неустранении нарушений в установленный срок.	Реализация принципа приоритета предупреждения правонарушений перед применением мер наказания (ст. 3 ПК РК).

Предложения по доработке механизмов инспектирования

1. Сохранение надзорного прокурорского учета. В тексте статьи 7-3 Закона «О зерне» необходимо предусмотреть норму об обязательной уведомительной регистрации актов о назначении инспектирования в КПСиСУ ГП РК до входа инспекторов на ХПП.

2. Регламентация лабораторных исследований. Ввести правило, согласно которому параллельный отбор проб производится в три арбитражные емкости (для ХПП, МИО и независимой лаборатории). Расходы на проведение независимых лабораторных анализов при отсутствии подтвержденных нарушений качества должны возмещаться за счет средств местного бюджета.