

## Аналитическая записка

**Тема:** Проведение сравнительного анализа и обзора действующих нормативных правовых актов, регулирующих органическое производство и обращение с ГМО/ЖИО, с точки зрения соответствия Закона КР «О биологической безопасности» Картахенскому протоколу по биобезопасности.

### 1. Краткое содержание

Кыргызская Республика присоединилась к Картахенскому протоколу по биобезопасности (Закон КР от 6 августа 2005 года №140).

Протокол устанавливает международные правила по безопасному трансграничному перемещению живых измененных организмов (ЖИО/ГМО), оценке и управлению рисками, обмену информацией и информированному согласию при импорте ЖИО.

С учетом этих обязательств в Кыргызской Республике были приняты два ключевых профильных закона:

- Закон КР от 23 января 2025 года №25 “О биологической безопасности в Кыргызской Республике” (далее - Закон о биобезопасности);
- Закон КР от 23 марта 2023 года №66 “Об органическом производстве” (далее Закон об органическом производстве).

Закон о биобезопасности задает общую рамку регулирования деятельности, связанной с биологическими агентами и продуктами современной биотехнологии. Закон об органическом производстве закрепляет полный запрет на использование ГМО и продукции, произведенной из/с применением ГМО, в органическом сельском хозяйстве.

Проведенный анализ показывает следующее.

#### **Закон «О биологической безопасности»:**

1. По целям и принципам Закон о биобезопасности в целом соответствует Картахенскому протоколу (предотвращение неблагоприятного влияния продуктов биотехнологии на здоровье человека и окружающую среду, оценка риска, международное сотрудничество).
2. По содержанию норм о ГМО и ЖИО есть существенные пробелы. в Законе о биобезопасности:
  - нет развернутого определения ГМО/ЖИО, четко разделяющего “живые измененные организмы” и иные продукты биотехнологии;
  - отсутствует детализированная процедура предварительного обоснованного согласия (AIA) по трансграничному перемещению ЖИО, как это предусмотрено Картахенским протоколом;

- общие нормы о контроле трансграничного перемещения биологических агентов и продуктов биотехнологии сформулированы размыто.

### **Закон «Об органическом производстве»:**

- содержит конкретные определения генетически модифицированных организмов (ГМО) и генной инженерии;
- четко запрещает использование ГМО и продукции из/с применением ГМО в органическом производстве;
- не содержит системной отсылки к Закону о биобезопасности и Картахенскому протоколу;
- использует термин “ГМО”, но без увязки с более широким понятием “продукт современной биотехнологии” и режимом ЖИО.

## **2. Основные проблемы и пробелы регулирования ГМО/ЖИО**

### **2.1. Недостаточная проработка понятия ГМО/ЖИО в Законе о биобезопасности**

Сейчас в Законе о биобезопасности используется общий термин “продукт современной биотехнологии”, термин “генетически модифицированный организм” используется в отдельных нормах, как например при контроле трансграничного перемещения. Нет четкого системного определения ГМО и ЖИО сопоставимого с определениями Картахенского протокола.

Практическая проблема состоит в том, что сложно точно определить, на какие объекты распространяются требования закона, так как затруднено введение четких процедур по учету, регистрации, экспертизе, маркировке и допуску в обращение ГМО/ЖИО. Есть риск неодинаковой трактовки тех же терминов в разных НПА.

### **2.2. Несогласованность Закона о биобезопасности и Закона об органическом производстве.**

Закон об органическом производстве прямо запрещает использование ГМО в органическом секторе, при этом не связывает режим запрета ГМО с общим режимом биобезопасности (оценка риска, трансграничное перемещение, контроль ЖИО). Также закон не содержит отсылки в Закону о биобезопасности и Картахенскому протоколу.

В итоге получается, что одно законодательство отвечает за общий биобезопасный режим, но с недостаточно раскрытыми нормами по ГМО/ЖИО, а другое за органическое сельское хозяйство, где ГМО запрещены, но без связи с общими биобезопасными требованиями и международными обязательствами.

### **2.3. Опора на подзаконные акты без достаточной “опорной нормы” закона.**

Закон “О нормативных правовых актах” определяет систему и иерархию нормативных актов в КР, а также основные правила юридической техники. Ключевыми положениями для нашей темы являются такие нормы как:

- подзаконные акты (постановления, правила, инструкции, положения) принимаются только на основании и во исполнения закона;
- подзаконные акты не могут противоречить закону и не могут устанавливать новые правовые режимы и обязанности, которые прямо не вытекают из закона (ст. 6 ч.2);
- международные договора, к которым присоединились КР, являются частью национального законодательства, и законы должны приводиться в соответствие с ними (ст.20, ч.2, п.2).

Из этого следует важный вывод: если в профильном законе (в нашем случае - в Законе о биобезопасности) нет четких норм (понятий, принципов, основных требований), то подзаконные акты, заполняющие эти пробелы, рискуют выйти за рамки, т.е. опора только на подзаконные акты, без уточнения самого Закона, создает слабую и нестабильную правовую базу.

Как ранее было уже освещено, в профильном законе понятия ГМО/ЖМО раскрыты не полностью, в ключевых статьях отсутствуют конкретные правила обращения, регистрация и допуск к обороту. Поэтому сейчас по ГМО работать сложно, так как подзаконные акты, даже если они будут приняты, останутся юридически уязвимыми без достаточных опорных норм закона.

### **3. Варианты решения и рекомендации.**

С учетом международных обязательств КР по Картахенскому протоколу, действующих профильных законов и требований юридической техники возможны следующие варианты развития нормативно-правового регулирования:

#### **Вариант 1. Принятие отдельного закона о ГМО/ЖИО.**

Суть варианта - разработать и принять специальный закон, который:

- даст четкие определения ГМО и ЖИО в соответствии с Картахенским протоколом;
- установит принципы обращения с ГМО/ЖИО;
- определяет порядок регистрации, оценки риска, допуска в обращение, маркировки;
- закрепит особый режим трансграничного перемещения ЖИО, включая элементы процедуры АИА;
- определит ответственность за нарушения.

Закон дает более высокую юридическую определенность и прозрачность режима ГМО/ЖИО, но требует большего ресурса на подготовку проекта Закона и процедуру его принятия.

#### **Вариант 2. Внесение комплексных изменений в Закон о биобезопасности.**

Суть варианта- усилить и конкретизировать существующий Закон о биобезопасности, в том числе:

- внести развернутые определения ГМО и ЖИО, максимально приближенные к терминам Картахенского протокола;
- уточнить полномочия уполномоченных органов по контролю за обращение ГМО/ЖИО;
- в случае необходимости дополнить статьями о трансграничном перемещении биологических агентов нормами, отражающими логику АИА (уведомление, оценка риска, принятие решения, информирование).

После этого можно будет принять детальные подзаконные акты (положения о трансграничном перемещении ЖИО, порядке оценки рисков и т. д.).

Использование уже существующей рамки биобезопасности дает меньшую нагрузку по нормотворчеству.

### **Вариант 3. Подзаконные акты без корректировки закона или принятия нового закона по ГМО.**

С учетом Закона о нормативно правовых актах этот вариант несет риск несоответствия требованиям юридической техники, так как подзаконные акты не могут заменить собой отсутствующие базовые определения и принципы и допустимы для детализации уже существующих норм Закона.

Поэтому подзаконное регулирование целесообразно рассматривать только в связке с вариантом 2 - после уточнения и усиления норм самого Закона.

## **4. Выводы**

Картахенский протокол задает для Кыргызской Республики четкие международные обязательства по обращению с ЖИО/ГМО, которые требуют наличия в национальном законодательстве четких понятий, процедур оценки риска и контроля трансграничного перемещения.

Закон о биобезопасности обеспечивает общую рамку биобезопасности, но не в полной мере раскрывает режим обращения с ГМО/ЖИО. Это затрудняет разработку устойчивых подзаконных актов и практическую работу государственных органов.

Закон об органическом производстве содержит определения ГМО, дает ясный запрет на использование ГМО в органическом секторе, но функционирует обособленно от режима биобезопасности и Картахенского протокола.

С учетом требований Закона «О нормативных правовых актах» и юридической техники опора только на подзаконные акты для регулирования ГМО без усиления основного закона является юридически слабой.

На основании вышеизложенного наиболее реалистичным и системным решением видится внесение комплексных изменений в Закон о биобезопасности с последующей разработкой подзаконных актов.

При необходимости на следующем этапе может быть рассмотрен вопрос о разработке отдельного специального закона о ГМО/ЖИО.

**Правовые эксперты: Арстан Кадыров, Дамира Абдыкадырова**