

ТОО «Институт государственного управления и права»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

комплексной правовой экспертизы
проекта Закона Республики Казахстан
**«О внесении изменений в некоторые законодательные акты
Республики Казахстан по вопросам охраны почв»**

*(конституционно-правовая, системно-интеграционная, юридико-техническая,
антикоррупционная и гендерная экспертизы)*

Экспертиза выполнена с использованием
мультиагентной системы искусственного интеллекта

Проверка осуществлена Научным консультантом

Ихсанов Е.У., к.ю.н.
(Ф.И.О., уч. степень, уч. звание)

город Астана, 2026 год

I. Вводная часть

1.1. Объект экспертизы

Объектом настоящей экспертизы является проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам охраны почв» (далее — Законопроект, Проект). Документ представлен в форме закона о внесении изменений и дополнений, состоит из двух статей и вносит поправки в два законодательных акта: Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года и Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» от 8 июля 2005 года. Предмет регулирования охватывает вопросы охраны почв, государственного земельного кадастра, кадастровой оценки земель, агрохимических обследований и организационно-правового статуса субъектов, осуществляющих соответствующие функции.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу Законопроекта, включающую: конституционно-правовой анализ соответствия предлагаемых норм Конституции Республики Казахстан; системно-интеграционную оценку согласованности с действующим законодательством; юридико-техническую экспертизу качества нормативных предписаний; антикоррупционную экспертизу на предмет наличия коррупционных факторов; гендерную экспертизу на предмет соответствия законодательству о равных правах и возможностях мужчин и женщин.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями);
- Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года;
- Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года;
- Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года;
- Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V;
- Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V;
- Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» от 8 июля 2005 года;
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- Методология гендерной экспертизы нормативных правовых актов.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая конституционно-правовая оценка

В целом концепция Законопроекта — передача функций по ведению государственного земельного кадастра и агрохимическим обследованиям от государственных учреждений к

республиканскому государственному предприятию на праве хозяйственного ведения (далее — РГП на ПХВ) — не противоречит базовым конституционным принципам организации государственного управления. Вместе с тем ряд конкретных норм Законопроекта вызывает конституционно-правовые вопросы, связанные прежде всего с соблюдением принципа законодательного резерва при ограничении прав собственников, надлежащим делегированием нормотворческих полномочий и разграничением компетенции субъектов кадастровой деятельности.

2.2. Установление повышающего коэффициента к базовым ставкам платы за землю

Подпункт 1) пункта 1 статьи 1 Законопроекта в новой редакции пункта 2 статьи 10 Земельного кодекса РК предусматривает, что «базовые ставки платы за земельные участки, предоставляемые в частную собственность в населённых пунктах (посёлки и сельские населённые пункты), расположенных в пригородной зоне столицы и городов республиканского значения, областных центров и курортной зоне, увеличиваются в два раза». Данное положение устанавливает конкретный материальный параметр обязательного платежа — удвоение базовой ставки для определённых территориальных зон.

Вместе с тем статья 153 пункта 1 Земельного кодекса РК относит к кадастровой деятельности лишь «расчёт базовых ставок платы за земельные участки», не наделяя субъектов регулирования полномочием самостоятельно вводить повышающие коэффициенты к этим ставкам. Установление размера обязательного платежа за землю относится к сфере законодательного резерва: согласно пункту 3 статьи 61 Конституции РК, важнейшие общественные отношения, затрагивающие права и свободы граждан, регулируются законами. Введение удвоенной ставки непосредственно в тексте Законопроекта формально соответствует этому требованию, однако возникает вопрос о согласованности данной нормы с действующей системой ст. 153 ЗК РК, которая не предусматривает механизма территориально-дифференцированного удвоения ставок. Данное расхождение квалифицируется как возможное нарушение системной логики земельного законодательства и требует проверки наличия надлежащего законодательного основания в смежных нормах. Рекомендуется либо прямо закрепить в статье 153 ЗК РК полномочие на установление территориальных повышающих коэффициентов, либо перенести соответствующую норму в главу о платежах за землю с указанием механизма её применения.

2.3. Обязанность обеспечивать доступ к земельным участкам: соответствие статье 188 ГК РК и статье 6 Конституции

Подпункт 3) пункта 1 статьи 1 Законопроекта вводит в статью 65 Земельного кодекса РК новый подпункт 12), согласно которому собственники земельных участков и землепользователи обязаны «обеспечивать доступ к земельным участкам представителям республиканского государственного предприятия на праве хозяйственного ведения... при проведении ими агрохимического обследования почв, почвенного и геоботанического обследования (изыскания) земель сельскохозяйственного назначения».

Данная норма затрагивает право собственности, гарантированное статьёй 26 Конституции РК и конкретизированное в пункте 6 статьи 188 ГК РК, согласно которому «в случаях, на условиях и в пределах, предусмотренных законодательными актами, собственник обязан допустить ограниченное пользование его имуществом другими лицами». Таким образом, ГК РК прямо допускает установление подобной обязанности законодательным актом, и в этом смысле сам Законопроект, будучи законом, является надлежащим инструментом для её введения. Коллизии с пунктом 6 статьи 188 ГК РК в части формы регулирования не возникает.

Однако существенная проблема состоит в ином: норма не раскрывает содержательных условий и пределов такого доступа — не установлены требования об уведомлении собственника, сроки, периодичность, порядок удостоверения полномочий представителей РГП, обязанность возмещения вреда, причинённого в ходе обследования. Согласно статье 6 пункта 2 Конституции РК, «объём и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом». Отсутствие в законе содержательных гарантий для собственника при принудительном допуске третьих лиц на его участок создаёт риск несоответствия конституционному требованию законодательного определения пределов права собственности. На практике это означает, что представители РГП на ПХВ смогут требовать доступа на участок без предварительного уведомления и без чётко определённых процессуальных гарантий для собственника, что порождает правовую неопределённость и потенциальные злоупотребления. Рекомендуется дополнить норму минимальными процессуальными гарантиями непосредственно в тексте закона: требованием предварительного уведомления не менее чем за три рабочих дня, указанием на документ-основание для доступа, обязанностью возмещения вреда.

2.4. Делегирование порядка обследований на уровень совместного приказа двух министерств

Тот же подпункт 3) пункта 1 статьи 1 Законопроекта устанавливает, что агрохимическое обследование почв осуществляется «в порядке, установленном центральным уполномоченным органом совместно с уполномоченным государственным органом в области развития агропромышленного комплекса». Таким образом, содержательный порядок проведения обследований, предполагающих принудительный доступ к частной собственности, полностью делегируется на уровень совместного подзаконного акта двух министерств.

Статья 39 пункта 1 Конституции РК устанавливает, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами». Поскольку обязанность допустить представителей РГП на частный земельный участок представляет собой ограничение права собственности, содержательные условия такого ограничения — его предмет, пределы, критерии — должны быть закреплены в законе, а не в подзаконном акте. Делегирование этих вопросов совместному приказу двух органов исполнительной власти без установления в законе материально-правовых рамок (условий допуска, оснований для отказа, гарантий собственника) не вполне согласуется с конституционным принципом законодательного регулирования ограничений прав. Данное замечание квалифицируется как возможное нарушение статьи 39 пункта 1 Конституции РК. Рекомендуется перенести

на уровень закона ключевые содержательные параметры порядка проведения обследований, оставив совместному приказу лишь техническую детализацию (формы документов, методики измерений и т.п.).

2.5. Разграничение компетенции РГП на ПХВ в части кадастровой оценки земель

Подпункт 5) пункта 1 статьи 1 Законопроекта в новой редакции части третьей пункта 3 статьи 152 ЗК РК закрепляет за РГП на ПХВ, в числе прочего, «государственную кадастровую оценку земель, включающую определение кадастровой (оценочной) стоимости земельных участков». При этом оговорка «за исключением земель населённых пунктов» в данной части присутствует.

Вместе с тем действующая редакция статьи 153 пункта 1 ЗК РК прямо ограничивает компетенцию РГП на ПХВ в части кадастровой оценки аналогичным исключением. Проблема состоит в том, что новая редакция части третьей пункта 3 статьи 152 расширяет перечень деятельности РГП на ПХВ (добавляя разработку проектов рекультивации, изготовление паспортов земельных участков и иные виды работ), которые в подпункте 2) пункта 1 статьи 153 ЗК РК не упомянуты. Это создаёт внутреннюю коллизию между статьями 152 и 153 ЗК РК: статья 152 расширяет компетенцию РГП на ПХВ за пределы перечня, установленного статьёй 153, без внесения корреспондирующих изменений в последнюю. Данное расхождение квалифицируется как возможное нарушение принципа системности законодательства и требует синхронизации обеих статей. Рекомендуется одновременно внести соответствующие изменения в статью 153 ЗК РК, приведя перечень видов деятельности РГП на ПХВ в полное соответствие с новой редакцией статьи 152.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект затрагивает несколько смежных отраслей законодательства: земельное, экологическое, гражданское, бюджетное и законодательство об агропромышленном комплексе. В целом документ не содержит жёстких прямых противоречий с приведёнными нормами кодексов, однако выявлен ряд существенных точек несинхронности и неполной интеграции, которые при правоприменении способны породить коллизии и правовые вакуумы.

3.2. Корреспондирующие связи и выявленные коллизии

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
ЭК РК, ст. 238 п. 1, п. 8	Замена «захламления» на «засорения» в ЗК РК при сохранении «захламления» в ЭК РК — межкодексная терминологическая коллизия	Возможное нарушение

ГК РК, ст. 188 п. 6	Обязанность допустить доступ РГП на ПХВ — формально допустима, но без процессуальных рамок в законе	Возможное нарушение
ЗК РК, ст. 148	Режим доступа представителей РГП не согласован с режимом посещения участков должностными лицами контроля	Рекомендация
ЗК РК, ст. 151	Обязанность восстановить участок после обследовательских работ — не воспроизведена применительно к РГП	Пробел
ЗК РК, ст. 152 п. 3 и ст. 153 п. 1	Расширение перечня деятельности РГП в ст. 152 без корреспондирующих изменений в ст. 153 — дублирование и несогласованность	Рекомендация / Возможное нарушение
ЗК РК, ст. 10 п. 2 (действующая)	Новая редакция п. 2 ст. 10 дублирует действующую редакцию — редакционная избыточность	Рекомендация
Закон об АПК, ст. 13-1	Замена ГУ на РГП без сопутствующей увязки финансово-правового режима	Возможное нарушение
Ст. 2 Законопроекта	Отсутствие нормы о приведении подзаконных актов в соответствие — правовой вакуум в переходный период	Возможное нарушение

Ниже приводится детальный анализ наиболее существенных коллизий.

3.3. Терминологическая коллизия между Земельным и Экологическим кодексами

Подпункт 4) пункта 1 статьи 1 Законопроекта предусматривает замену в подпункте 9) пункта 1 статьи 65 и подпункте 12) пункта 2 статьи 147 Земельного кодекса слова «захламления» словом «засорения». Между тем Экологический кодекс РК в статье 238 пунктах 1 и 8 устойчиво использует термин «захламление»: «не должны допускать загрязнение земель, захламление земной поверхности, деградацию и истощение почв», а также «предотвращению и ликвидации последствий... захламления, биогенного загрязнения». Если в Земельном кодексе термин будет заменён на «засорение», а в Экологическом кодексе останется «захламление», один и тот же негативный процесс

воздействия на земли будет описываться разными терминами в двух кодексах, регулирующих смежные отношения в сфере охраны земель. Это создаёт реальную межкодексную терминологическую коллизию, которая при правоприменении — в частности, при привлечении к ответственности за нарушения земельного и экологического законодательства — может повлечь разное толкование одних и тех же фактических обстоятельств. Данное замечание квалифицируется как возможное нарушение принципа единообразия понятийного аппарата. Рекомендуется либо одновременно внести синхронные изменения в статью 238 Экологического кодекса РК, либо сохранить термин «захламливание» в Земельном кодексе, обосновав в пояснительной записке разграничение понятий.

3.4. Пробел в режиме доступа представителей РГП на частные земельные участки

Новый подпункт 12) пункта 1 статьи 65 ЗК РК обязывает собственников обеспечивать доступ представителям РГП на ПХВ при проведении агрохимических обследований, однако не устанавливает процессуального режима такого доступа. Между тем статья 148 ЗК РК, регулирующая права должностных лиц органов государственного контроля при посещении земельных участков, прямо предусматривает предъявление документов, предусмотренных Предпринимательским кодексом РК. Представители РГП на ПХВ не являются должностными лицами органов контроля, поэтому на них режим статьи 148 ЗК РК не распространяется автоматически. В результате возникает пробел на стыке двух режимов: с одной стороны, собственник обязан допустить доступ, с другой — закон не определяет, на каком основании представитель РГП входит на участок, какой документ предъявляет, как фиксирует результаты и несёт ли ответственность за причинённый вред. Статья 151 ЗК РК обязывает участников землеустроительного процесса «привести земельные участки, на которых проводились обследовательские, изыскательские и иные работы с нарушением почвенного плодородного слоя, в первоначальное их состояние», однако эта обязанность применительно к представителям РГП в новой норме не воспроизведена. Рекомендуется закрепить в законе или в сопряжённой статье минимальные рамки доступа: требование уведомления, документ-основание, пределы действий представителя, обязанность возмещения вреда.

3.5. Несогласованность статей 152 и 153 Земельного кодекса

Подпункт 5) пункта 1 статьи 1 Законопроекта расширяет перечень деятельности РГП на ПХВ в части третьей пункта 3 статьи 152 ЗК РК, добавляя разработку проектов рекультивации нарушенных земель, изготовление паспортов земельных участков и государственную кадастровую оценку земель. Вместе с тем действующая редакция статьи 152 пункта 3 ЗК РК отсылает к деятельности, предусмотренной подпунктом 2) пункта 1 статьи 153, тогда как новая редакция части третьей пункта 3 статьи 152 перечисляет виды деятельности самостоятельно, не внося при этом корреспондирующих изменений в статью 153. Это порождает дублирование норм и риск рассогласования: при будущих изменениях одна статья может быть обновлена, а другая — нет. Кроме того, перечень в новой редакции статьи 152 шире, чем перечень в подпункте 2) пункта 1 статьи 153, что создаёт неопределённость в вопросе о полном объёме компетенции РГП на ПХВ. Рекомендуется

либо сосредоточить полный перечень полномочий РГП на ПХВ в статье 153, оставив в статье 152 краткую отсылку, либо одновременно корректировать обе статьи единообразно.

3.6. Организационно-правовые и финансовые последствия замены ГУ на РГП на ПХВ

Статья 1 пункт 2 Законопроекта заменяет в статье 13-1 Закона об АПК наименование субъекта — «государственное учреждение, определяемое Правительством Республики Казахстан» — на «республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения, созданное по решению Правительства Республики Казахстан». Правовой режим государственного учреждения и РГП на ПХВ принципиально различается: по имуществу, финансированию, доходам от услуг, ответственности, бюджетным программам и тарифообразованию. Государственные учреждения финансируются из бюджета, тогда как РГП на ПХВ осуществляет деятельность на основе хозяйственного расчёта и самофинансирования. Законопроект не содержит норм, регулирующих переход имущества, архивов, договоров и бюджетных программ от прежнего субъекта к новому, что создаёт системный пробел в финансово-правовом режиме. Данное замечание квалифицируется как возможное нарушение принципа системной интеграции. Рекомендуется предусмотреть в переходных положениях нормы о правопреемстве по функциям, документам, имуществу и договорам, а также о порядке финансирования деятельности РГП на ПХВ в переходный период.

3.7. Пробел переходного регулирования

Статья 2 Законопроекта устанавливает, что «настоящий Закон вводится в действие по истечении шести месяцев после дня его первого официального опубликования». Шестимесячная отсрочка сама по себе является разумной мерой, однако Законопроект не содержит нормы о приведении подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с его положениями, не устанавливает поручения Правительству и не регулирует судьбу правоотношений, возникших до введения Закона в действие. Это создаёт риск правового вакуума: в течение переходного периода подзаконные акты, регулирующие деятельность государственных учреждений, будут формально действовать применительно к субъектам, организационно-правовая форма которых уже изменена. Рекомендуется дополнить статью 2 нормой следующего содержания: «Правительству Республики Казахстан и иным государственным органам привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом в течение шести месяцев со дня его введения в действие».

3.8. Редакционное дублирование в новой редакции пункта 2 статьи 10 ЗК РК

Подпункт 1) пункта 1 статьи 1 Законопроекта излагает пункт 2 статьи 10 ЗК РК в новой редакции. Действующая редакция пункта 2 статьи 10 ЗК РК уже содержит тот же подход к определению кадастровой стоимости Государственной корпорацией и РГП на ПХВ. Изменение по существу сводится к добавлению двух новых абзацев, однако вместо дополнения действующей нормы проект воспроизводит её целиком в новой редакции. Это создаёт риск непреднамеренного изменения смысла при воспроизведении (в частности, в действующей редакции используется формулировка «в аренду», тогда как в проекте —

«аренду» без предлога «в», что может быть опечаткой). Рекомендуется проверить необходимость изложения нормы в новой редакции целиком и при возможности ограничиться дополнением действующего текста новыми абзацами.

IV. Юридино-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты

Структура Законопроекта в целом соответствует требованиям статей 22–23 Закона РК «О правовых актах»: форма акта указана, заголовок сформулирован, статья 1 содержит изменения в законодательные акты, статья 2 — заключительные положения о введении в действие. Отсутствие преамбулы и отдельной статьи с понятийным аппаратом допустимо для закона о внесении изменений, поскольку определение вносится непосредственно в изменяемый кодекс. Дефектов типологии не выявлено.

Вместе с тем статья 2 Законопроекта содержит лишь норму о сроке введения в действие и не включает обязательных для закона о внесении изменений переходных положений: нормы о приведении подзаконных актов в соответствие, о правопреемстве субъектов, о судьбе ранее начатых процедур. Отсутствие срока приведения подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с Законом является дефектом юридической техники, прямо противоречащим пункту 2 статьи 25 Закона РК «О правовых актах». Рекомендуется дополнить статью 2 соответствующей нормой с указанием конкретного срока.

Аналогично, Законопроект не содержит переходных положений о судьбе правоотношений, возникших до его введения в действие: не урегулирован вопрос о том, продолжают ли действовать ранее выданные документы, заключённые договоры, начатые процедуры в рамках деятельности государственных учреждений, функции которых передаются РГП на ПХВ. Это создаёт правовую неопределённость в переходный период и квалифицируется как рекомендация по доработке.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата

Подпункт 2) пункта 1 статьи 1 Законопроекта вводит в статью 12 Земельного кодекса РК новое определение: «почвенный слой (почва) — самостоятельное естественно-историческое органоминеральное природное тело, возникшее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твёрдых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие соответствующие условия для роста и развития растений». Данное определение содержит оценочную конструкцию «соответствующие условия» без указания критериев соответствия, что создаёт правовую неопределённость при правоприменении: неясно, каким именно требованиям должны отвечать условия для роста и развития растений, чтобы природное тело было признано почвой в смысле Земельного кодекса. Кроме того, определение не разграничивает понятия «почвенный слой» и «почва», используя их как

синонимы через скобки, тогда как в научной и правовой практике эти понятия могут различаться: почвенный слой — пространственная характеристика, почва — вещественная. Рекомендуется уточнить формулировку «соответствующие условия», заменив её конкретным критерием, либо исключить её как избыточную; при необходимости разграничить понятия «почвенный слой» и «почва» в отдельных подпунктах.

Подпункт 4) пункта 1 статьи 1 Законопроекта вводит термин «засорение» в текст Земельного кодекса без его определения в понятийном аппарате статьи 12 ЗК РК. Термин «засорение» является более специфическим агрономическим понятием (внесение посторонних семян, частиц), нежели «захламление», и его отсутствие в дефинитивном аппарате создаёт правовую неопределённость при правоприменении. Рекомендуется включить определение термина «засорение» в статью 12 ЗК РК либо дать отсылку на отраслевой нормативный акт, содержащий данное определение.

4.1.3. Грамматические дефекты в наименовании субъекта

Наиболее очевидным формальным дефектом Законопроекта являются грамматические ошибки в наименовании нового субъекта в статье 1 пункте 2 (изменения в Закон об АПК). Текст предусматривает замену слов «Государственное учреждение» на «Республиканское государственное предприятия на праве хозяйственного ведения, созданного по решению Правительства Республики Казахстан». В данной конструкции допущены две грамматические ошибки: слово «предприятия» является формой родительного падежа единственного числа, тогда как по контексту требуется именительный падеж — «предприятие»; слово «созданного» является формой родительного падежа, тогда как требуется именительный падеж — «созданное». Аналогичная ошибка воспроизводится в формулировке «республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения, созданного по решению Правительства Республики Казахстан» — здесь «созданного» должно быть «созданным» (творительный падеж). Данные дефекты нарушают требования пункта 1 статьи 24 Закона РК «О правовых актах» о соответствии нормам литературного языка и чёткости изложения. Рекомендуется исправить: «Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения, созданное по решению Правительства Республики Казахстан» и «республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения, созданным по решению Правительства Республики Казахстан» во всех трёх заменяемых формулировках.

4.1.4. Дефекты отсылочных норм и ссылок

Подпункт 3) пункта 1 статьи 1 Законопроекта в новом подпункте 12) пункта 1 статьи 65 ЗК РК идентифицирует РГП на ПХВ через ссылку «указанного в пункте 3 статьи 152 настоящего Кодекса». Данная ссылка является избыточной и потенциально некорректной: пункт 3 статьи 152 ЗК РК содержит общее описание деятельности РГП на ПХВ, но не является нормой, «указывающей» конкретное предприятие в смысле его наименования или идентификации. Идентификация субъекта через ссылку на норму о деятельности, а не на норму о создании или наименовании субъекта, создаёт правовую неопределённость. Рекомендуется либо исключить данную ссылку как избыточную, либо заменить её прямым наименованием субъекта.

Подпункт 4) пункта 1 статьи 1 Законопроекта указывает на замену слова «захламления» в «подпункте 12) пункта 2 статьи 147» ЗК РК. Согласно тексту статьи 147 ЗК РК, использованному при экспертизе, подпункты пункта 2 приведены без нумерации, что не позволяет верифицировать наличие слова «захламления» именно в подпункте 12) пункта 2 статьи 147 в действующей редакции. Существует риск ссылки на несуществующий подпункт, что является нарушением требований пункта 1 статьи 23 Закона РК «О правовых актах» о точности ссылок. Рекомендуется верифицировать данную ссылку по актуальному тексту Земельного кодекса.

4.1.5. Несогласованность статей 152 и 153 ЗК РК как дефект юридической техники

Как отмечено в разделе системно-интеграционной экспертизы, новая редакция части третьей пункта 3 статьи 152 ЗК РК расширяет перечень видов деятельности РГП на ПХВ (добавляя разработку проектов рекультивации, государственную кадастровую оценку земель), которые в подпункте 2) пункта 1 статьи 153 ЗК РК не упомянуты. Законопроект при этом не вносит корреспондирующих изменений в статью 153. Это создаёт несогласованность между двумя статьями одного кодекса, регулирующими один и тот же предмет — состав деятельности РГП на ПХВ. Данный дефект квалифицируется как нарушение принципа системности и чёткости изложения, предусмотренного пунктом 1 статьи 24 Закона РК «О правовых актах». Рекомендуется дополнить Законопроект изменениями в статью 153 ЗК РК, включив в подпункт 2) пункта 1 виды деятельности, добавляемые в часть третью пункта 3 статьи 152.

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с требованиями статьи 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V и Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Анализ направлен на выявление норм, создающих условия для коррупции: широких дискреционных полномочий без критериев, оценочных категорий без ориентиров, бланкетных норм, допускающих произвольное толкование, а также монополизации коммерчески значимых функций.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Бланкетные нормы без достаточного законодательного ориентира

Подпункт 3) пункта 1 статьи 1 Законопроекта делегирует установление порядка проведения агрохимических обследований на частных земельных участках совместному нормотворчеству центрального уполномоченного органа и уполномоченного государственного органа в области развития агропромышленного комплекса. При этом в самом законе не установлены содержательные рамки такого делегирования: отсутствуют условия допуска к обследованиям, критерии периодичности, гарантии для собственника, пределы вмешательства. Это создаёт широкое поле для усмотрения двух органов исполнительной власти при совместном нормотворчестве без законодательных

ограничений. На практике отсутствие чётких рамок в законе означает, что содержание порядка обследований — включая частоту визитов, объём изымаемых образцов, основания для отказа в доступе — будет определяться подзаконным актом без каких-либо законодательных ориентиров, что создаёт риск произвольного правоприменения. Согласно статье 6 пункта 2 Конституции РК, объём и пределы осуществления прав собственников определяются законом, а не подзаконными актами. Рекомендуется установить в законе содержательные рамки делегирования, оставив совместному приказу лишь техническую детализацию.

5.2.2. Монополизация коммерчески значимых видов деятельности

Подпункт 5) пункта 1 статьи 1 Законопроекта в новой редакции части третьей пункта 3 статьи 152 ЗК РК закрепляет за РГП на ПХВ исключительное право на выполнение ряда коммерчески значимых работ: изыскательские работы, изготовление паспортов земельных участков, разработку проектов рекультивации нарушенных земель. Данные виды деятельности по своей природе являются коммерческими и могут выполняться частными субъектами. Статья 26 пункта 4 Конституции РК допускает регулирование и ограничение монополистической деятельности законом, однако такое ограничение должно быть соразмерным и необходимым. Отнесение коммерчески значимых видов работ к государственной монополии без явного обоснования публичного интереса создаёт барьеры для частного предпринимательства и концентрирует значительный объём коммерчески привлекательных функций в одном государственном предприятии. Это, в свою очередь, создаёт условия для возникновения коррупционных рисков при распределении заказов и установлении тарифов. Рекомендуется провести анализ обоснованности отнесения каждого из перечисленных видов работ к государственной монополии с точки зрения соразмерности ограничения свободы предпринимательства и публичного интереса.

5.2.3. Неопределённость в разграничении компетенции между субъектами кадастровой деятельности

Подпункт 1) пункта 1 статьи 1 Законопроекта в новой редакции пункта 2 статьи 10 ЗК РК называет Государственную корпорацию «Правительство для граждан» и РГП на ПХВ совместно как субъектов определения кадастровой (оценочной) стоимости земельных участков, не устанавливая чёткого разграничения их компетенции применительно к конкретным видам участков. Статья 152 пункта 3 ЗК РК устанавливает различный объём функций для каждого из этих субъектов, однако анализируемая норма воспроизводит их совместно без чёткого разграничения. Отсутствие ясного разграничения компетенции при определении кадастровой стоимости конкретного участка создаёт условия для правовой неопределённости и потенциальных злоупотреблений: неясно, к какому субъекту обращаться собственнику, кто несёт ответственность за ошибочно определённую стоимость, и как разрешаются споры между двумя субъектами при конкурирующих оценках. Рекомендуется уточнить в тексте закона разграничение полномочий между Государственной корпорацией и РГП на ПХВ при определении стоимости конкретного земельного участка.

5.2.4. Риск правового вакуума при замене субъекта в Законе об АПК

Статья 1 пункт 2 Законопроекта заменяет наименование субъекта в статье 13-1 Закона об АПК без проверки полноты охвата функций, ранее закреплённых за государственным учреждением. Если часть функций государственного учреждения не охватывается компетенцией РГП на ПХВ согласно статье 152 пункта 3 ЗК РК, возникает правовой вакуум: эти функции формально не будут закреплены ни за одним субъектом. Данный пробел создаёт условия для произвольного определения исполнителя соответствующих функций на практике, что является коррупциогенным фактором. Рекомендуется проверить полноту охвата функций при замене наименования субъекта и при необходимости предусмотреть переходные нормы о правопреемстве.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль Законопроекта

Анализируемый Законопроект носит технико-юридический и экологический характер: он направлен на уточнение понятийного аппарата, изменение организационно-правовой формы исполнителя работ и регламентацию доступа к земельным участкам для агрохимических обследований. По своему гендерному профилю документ является гендерно-нейтральным: он не содержит норм, прямо регулирующих правовой статус мужчин или женщин, не устанавливает дифференцированных прав или обязанностей по признаку пола, не затрагивает семейные роли или профессиональные стереотипы. Вместе с тем ряд норм требует оценки с точки зрения косвенного гендерного воздействия.

6.2. Выявленные проблемы

Процедурный риск при обеспечении доступа к земельным участкам. Новый подпункт 12) пункта 1 статьи 65 ЗК РК устанавливает безусловную обязанность «обеспечивать доступ к земельным участкам представителям республиканского государственного предприятия» без регламентации процедуры уведомления. Данная норма создаёт косвенный процедурный риск, который может непропорционально затрагивать женщин. В сельской местности Казахстана женщины нередко остаются на земельных участках одни, тогда как мужчины заняты на отхожих промыслах или сезонных работах. Визит представителей РГП на ПХВ без предварительного уведомления может нарушать чувство безопасности и личную неприкосновенность. Данное замечание носит рекомендательный характер и не свидетельствует о прямой или косвенной дискриминации, однако указывает на необходимость процедурного уточнения нормы. Рекомендуется изложить подпункт 12) пункта 1 статьи 65 ЗК РК в редакции, предусматривающей предварительное уведомление собственника или землепользователя не позднее чем за три рабочих дня до начала работ.

Лингвистический анализ. Текст Законопроекта следует традиционной юридической технике Республики Казахстан, использующей термины в мужском роде как собирательные: «собственник», «землепользователь», «представитель», «Президент». Данная практика является устойчивой для казахстанского законодательства и сама по себе не является дискриминационной. Вместе с тем методология гендерной экспертизы рекомендует при подготовке текста на государственном языке обеспечивать использование

гендерно-нейтральных конструкций там, где это возможно без ущерба для юридической точности. Данное замечание носит рекомендательный характер.

6.3. Оценка гендерного воздействия

Изменение порядка определения кадастровой стоимости и уточнение термина «почва» одинаково затрагивают собственников обоих полов и не создают дифференцированного воздействия по признаку пола. Нормы о компетенции РГП на ПХВ не регулируют вопросы представительства полов в органах управления или комиссиях. Общее гендерное воздействие Законопроекта оценивается как нейтральное.

6.4. Рекомендации по гендерному измерению

Рекомендуется включить в пояснительную записку к Законопроекту информацию о том, проводился ли анализ гендерного состава собственников земель сельскохозяйственного назначения, чтобы исключить непропорциональное влияние новых требований на женщин-фермеров. Кроме того, рекомендуется дополнить норму о доступе к земельным участкам требованием предварительного уведомления, что повысит уровень безопасности и правовой определённости для всех субъектов земельных отношений независимо от пола.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки в законе	Оценка
1	Ст. 1 п. 1 пп. 3 (новый пп. 12) п. 1 ст. 65 ЗК РК)	Центральный уполномоченный орган совместно с уполномоченным органом в области АПК	Порядок проведения агрохимического обследования почв, почвенного и геоботанического обследования земель сельскохозяйственного назначения	Не установлены (отсутствуют условия допуска, периодичность, гарантии собственника)	Возможное нарушение — делегирование без содержательных рамок
2	Ст. 1 п. 1 пп. 1 (новая ред. п. 2 ст. 10 ЗК РК)	Государственная корпорация «Правительство для граждан» и РГП на ПХВ	Определение кадастровой (оценочной) стоимости конкретного земельного участка	Частично установлены (базовые ставки, поправочные коэффициенты)	Рекомендация — уточнить разграничение компетенции между двумя субъектами

Вывод: Законопроект содержит две делегирующие нормы. Первая — делегирование порядка проведения обследований на частных участках — является бланкетной нормой без содержательного ориентира в законе, что создаёт риск нарушения конституционного принципа законодательного регулирования ограничений прав собственников. Вторая — делегирование полномочий по определению кадастровой стоимости — в целом обеспечена законодательными рамками, однако требует уточнения в части разграничения компетенции между двумя субъектами. Существенных вопросов, связанных с

делегированием ограничений прав на подзаконный уровень, по первой норме выявлено достаточно для квалификации её как возможного нарушения.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** по истечении шести месяцев после дня первого официального опубликования — разумный срок, учитывающий необходимость организационной перестройки.
- **Отменяемые акты:** не указаны — дефект, поскольку замена субъекта (ГУ на РГП на ПХВ) предполагает наличие подзаконных актов, регулирующих деятельность прежнего субъекта.
- **Переходный период:** фактически отсутствует — установлен лишь срок введения в действие, но не урегулированы переходные правоотношения.
- **Ретроактивность:** отсутствует.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, прямо противоречащий пункту 2 статьи 25 Закона РК «О правовых актах».
- **Правовой вакуум:** имеется — в части судьбы правоотношений, возникших до введения Закона в действие (ранее выданные документы, заключённые договоры, начатые процедуры государственных учреждений, функции которых передаются РГП на ПХВ).

Кроме того, отмечается отсутствие в Законопроекте явного указания на приоритет применения при возможных коллизиях с кодексами, что рекомендуется устранить путём включения соответствующей оговорки.

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** в целом является обоснованной и направлена на совершенствование системы государственного земельного кадастра и охраны почв путём передачи функций от государственных учреждений к РГП на ПХВ. Вместе с тем реализация концепции содержит ряд системных рисков, требующих устранения до принятия Закона.
2. **Конституционность:** выявлено четыре зоны конституционно-правового риска. Наиболее серьёзными являются: делегирование порядка обследований на частных участках без законодательных рамок (возможное нарушение статьи 39 пункта 1 и статьи 6 пункта 2 Конституции РК); отсутствие в законе содержательных гарантий для собственника при принудительном допуске третьих лиц на его участок. Введение повышающего коэффициента к базовым ставкам и разграничение компетенции РГП на ПХВ также требуют дополнительной проверки.
3. **Системная интеграция:** выявлено восемь точек несинхронности и неполной интеграции. Наиболее острой является межкодексная терминологическая коллизия между Земельным и Экологическим кодексами в части замены «захламления» на «засорение». Существенными также являются: пробел в режиме доступа представителей РГП на частные участки; несогласованность статей 152 и 153 ЗК РК;

системный пробел при замене ГУ на РГП на ПХВ в части финансово-правового режима.

4. **Юридикто-техническое качество:** оценивается как приемлемое с необходимостью доработки. Выявлено двенадцать дефектов, из которых три квалифицированы как дефекты юридической техники (грамматические ошибки в наименовании субъекта, терминологическая коллизия с ЭК РК, несогласованность статей 152 и 153 ЗК РК, отсутствие нормы о приведении подзаконных актов в соответствие). Наиболее критичными являются грамматические ошибки в наименовании субъекта и терминологическая коллизия с Экологическим кодексом.
5. **Антикоррупционная экспертиза:** выявлено четыре коррупциогенных фактора. Основными являются: бланкетная норма о порядке обследований без содержательного ориентира в законе; монополизация коммерчески значимых видов деятельности за РГП на ПХВ без явного обоснования публичного интереса; неопределённость в разграничении компетенции между субъектами кадастровой деятельности.
6. **Гендерная экспертиза:** Законопроект является гендерно-нейтральным. Прямой или косвенной дискриминации не выявлено. Выявлен один процедурный риск косвенного гендерного воздействия (отсутствие требования предварительного уведомления при доступе к участку) и одно лингвистическое замечание рекомендательного характера.
7. **Переходные положения** содержат существенный дефект: отсутствие нормы о приведении подзаконных актов в соответствие и о правопреемстве субъектов, что создаёт риск правового вакуума в переходный период.

X. Рекомендации

8. **Устранить грамматические ошибки** в статье 1 пункте 2 (изменения в Закон об АПК): во всех трёх заменяемых формулировках исправить «предприятия» на «предприятие», «созданного» на «созданное» (в именительном падеже) и «созданного» на «созданным» (в творительном падеже).
9. **Закрепить в законе содержательные рамки** порядка проведения агрохимических обследований на частных земельных участках (новый пп. 12) п. 1 ст. 65 ЗК РК): установить требование предварительного уведомления собственника не менее чем за три рабочих дня, указать документ-основание для доступа, закрепить обязанность возмещения вреда, причинённого в ходе обследования, и обязанность восстановить участок в первоначальное состояние.
10. **Внести синхронные изменения в статью 238 Экологического кодекса РК** (замена «захламления» на «засорение») либо сохранить термин «захламление» в Земельном кодексе, обосновав в пояснительной записке разграничение понятий применительно к разным кодексам.
11. **Дополнить Законопроект изменениями в статью 153 ЗК РК**, включив в подпункт 2) пункта 1 виды деятельности, добавляемые в часть третью пункта 3 статьи 152 (разработка проектов рекультивации, государственная кадастровая оценка земель), для обеспечения согласованности между двумя статьями.
12. **Дополнить статью 2 Законопроекта** нормой следующего содержания:
«Правительству Республики Казахстан и иным государственным органам привести

свои нормативные правовые акты в соответствии с настоящим Законом в течение шести месяцев со дня его введения в действие».

13. **Предусмотреть в переходных положениях** нормы о правопреемстве по функциям, документам, имуществу, архивам и договорам при переходе от государственных учреждений к РГП на ПХВ; урегулировать судьбу ранее начатых процедур и ранее выданных документов.
14. **Уточнить разграничение компетенции** между Государственной корпорацией «Правительство для граждан» и РГП на ПХВ в новой редакции пункта 2 статьи 10 ЗК РК, указав, какой субъект определяет кадастровую стоимость применительно к каким категориям земельных участков.
15. **Включить определение термина «засорение»** в статью 12 ЗК РК либо дать отсылку на отраслевой нормативный акт, содержащий данное определение.
16. **Уточнить формулировку определения почвенного слоя (почвы)** в новом подпункте 39) статьи 12 ЗК РК: заменить оценочную конструкцию «соответствующие условия» конкретным критерием либо исключить её как избыточную; при необходимости разграничить понятия «почвенный слой» и «почва».
17. **Устранить избыточную ссылку** «указанного в пункте 3 статьи 152 настоящего Кодекса» в новом подпункте 12) пункта 1 статьи 65 ЗК РК либо заменить её прямым наименованием субъекта.
18. **Верифицировать ссылку** на «подпункт 12) пункта 2 статьи 147» ЗК РК в подпункте 4) пункта 1 статьи 1 Законопроекта по актуальному тексту Земельного кодекса для исключения риска ссылки на несуществующий подпункт.
19. **Провести анализ обоснованности** отнесения коммерчески значимых видов работ (изыскательские работы, изготовление паспортов земельных участков, разработка проектов рекультивации) к государственной монополии РГП на ПХВ с точки зрения соразмерности ограничения свободы предпринимательства и наличия публичного интереса.
20. **Согласовать режим доступа** представителей РГП на ПХВ к земельным участкам с уже существующим режимом посещения участков должностными лицами органов государственного контроля (ст. 148 ЗК РК): определить документ-основание, порядок удостоверения полномочий, пределы действий, фиксацию результатов.
21. **Включить в пояснительную записку** информацию о гендерном составе собственников земель сельскохозяйственного назначения и о том, проводился ли анализ непропорционального влияния новых требований на женщин-фермеров.
22. **Рассмотреть вопрос о включении** в Законопроект оговорки о приоритете применения при возможных коллизиях с кодексами (в соответствии со статьёй 4 Конституции РК, согласно которой кодексы имеют приоритет над обычными законами).

Заключение: В представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Выявленные дефекты — прежде всего межкодексная терминологическая коллизия, отсутствие процессуальных гарантий при доступе к частным земельным участкам, несогласованность статей 152 и 153 ЗК РК, грамматические ошибки в наименовании субъекта и отсутствие переходных положений — требуют устранения до принятия Закона. После внесения указанных изменений Законопроект может быть рекомендован к принятию.