

ТОО «Институт государственного управления и права»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

комплексной правовой экспертизы

проекта Закона Республики Казахстан

**«О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об
административных правонарушениях по вопросам энергосбережения и
повышения энергоэффективности»**

*(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 и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам энергосбережения и повышения энергоэффективности» (далее — Законопроект, Проект).

Законопроект вносит изменения и дополнения в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года (далее — КоАП РК) и состоит из двух статей: статьи 1, содержащей восемь пунктов с изменениями и дополнениями в конкретные нормы КоАП РК, и статьи 2, устанавливающей порядок введения Закона в действие. Предметом регулирования Законопроекта являются административная ответственность в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности, включая ответственность субъектов Государственного энергетического реестра, а также ответственность за нарушения требований энергоэффективности при осуществлении государственных и иных закупок.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу Законопроекта, охватывающую следующие направления: конституционно-правовой анализ на предмет соответствия нормам Конституции Республики Казахстан; системно-интеграционный анализ на предмет согласованности с действующим законодательством и выявления коллизий; юридико-техническую экспертизу на предмет соответствия требованиям Закона Республики Казахстан «О правовых актах»; антикоррупционную экспертизу на предмет наличия коррупциогенных факторов; гендерную экспертизу на предмет соответствия принципам гендерного равенства.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями);
- Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года;
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года;
- Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года;
- Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года;
- Закон Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» от 8 декабря 2009 года;
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённая уполномоченным органом;
- Методика проведения гендерной экспертизы нормативных правовых актов.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая конституционно-правовая оценка

В целом Законопроект преследует конституционно допустимую цель — обеспечение рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды, что соответствует статье 31 Конституции Республики Казахстан. Введение административной ответственности за нарушения в сфере энергосбережения само по себе не противоречит Конституции, поскольку законодатель вправе устанавливать меры государственного принуждения в целях обеспечения публичных интересов. Вместе с тем ряд конкретных норм Законопроекта вызывает конституционно-правовые вопросы, связанные прежде

всего с принципами соразмерности санкций, правовой определённости составов правонарушений и соблюдения резерва закона при установлении ограничений прав субъектов предпринимательства.

2.2. Соразмерность санкций и право на свободу предпринимательской деятельности

Серьёзный конституционно-правовой вопрос вызывает конструкция санкции, предусмотренной новой редакцией части второй статьи 289 КоАП РК. Согласно пункту 1 статьи 1 Законопроекта, превышение нормативов энергопотребления «влечёт штраф на субъектов малого предпринимательства в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства — в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства — в размере пятидесяти процентов от стоимости энергетических ресурсов, использованных сверх утверждённых нормативов». Принципиальная проблема состоит в том, что размер штрафа установлен абсолютно одинаковым — 50% — для всех трёх категорий субъектов предпринимательства вне зависимости от их экономического положения. Между тем статья 26 пункт 4 Конституции Республики Казахстан гарантирует каждому право на свободу предпринимательской деятельности и свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. Хотя данная конституционная норма сама по себе не запрещает установление административной ответственности, из неё в совокупности со статьёй 39 пункт 1 Конституции вытекает требование соразмерности любого имущественного обременения. Применительно к субъектам малого предпринимательства штраф в размере 50% от стоимости сверхнормативно потреблённых ресурсов может носить фактически конфискационный характер и создавать угрозу прекращения деятельности, тогда как для субъектов крупного предпринимательства аналогичный процент может оказаться несущественным. Такой подход ставит под сомнение принцип

соразмерности санкции, выработанный конституционно-правовой доктриной. Рекомендуются дифференцировать размеры штрафов в зависимости от категории субъекта предпринимательства: для субъектов малого предпринимательства установить пониженный процент (например, 20–25%), для среднего — 35–40%, для крупного — сохранить 50%, что обеспечит соразмерность санкции экономическому положению нарушителя.

2.3. Принцип правовой определённости и резерв закона при установлении составов правонарушений

Конституция Республики Казахстан в статье 39 пункт 1 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Из данного положения вытекает конституционный принцип правовой определённости: состав административного правонарушения должен быть сформулирован в законе с достаточной степенью ясности и предсказуемости, чтобы субъект мог заблаговременно установить, какое именно поведение является противоправным.

Применительно к новой статье 292-1 КоАП РК (пункт 3 статьи 1 Законопроекта) данный принцип вызывает серьёзные сомнения. Диспозиция части первой указанной статьи предусматривает ответственность за «недостижение целевых индикаторов по энергоэффективности, установленных законодательством Республики Казахстан об энергосбережении и повышении энергоэффективности», при этом в примечании к статье раскрывается, что «под целевыми индикаторами по энергоэффективности в настоящей статье понимаются показатели, утверждённые в рамках государственной программы энергосбережения и повышения энергоэффективности». Это означает, что

конкретное содержание состава правонарушения — то есть то, за недостижение чего именно наступает ответственность, — определяется не законом, а программным документом подзаконного уровня, который может изменяться без участия Парламента. Такая конструкция создаёт риск нарушения требования статьи 39 пункт 1 Конституции о том, что ограничение прав допустимо только законами: субъект предпринимательства фактически несёт ответственность за недостижение показателей, установленных не законодательным актом, а государственной программой. Рекомендуются либо закрепить понятие целевых индикаторов непосредственно в законе об энергосбережении с указанием методологии их расчёта, либо установить чёткие законодательные рамки для их определения в программных документах, включая требования к порядку утверждения, публикации и доведения до сведения обязанных субъектов. Аналогичная проблема правовой определённости возникает применительно к части пятой статьи 292 КоАП РК в новой редакции (пункт 2 статьи 1 Законопроекта), которая устанавливает ответственность за нарушение «требования об обязательном ежегодном снижении объёма потребления энергетических ресурсов и воды... до величин, определённых в заключении по энергосбережению и повышению энергоэффективности». Ключевой конституционно-правовой вопрос состоит в следующем: является ли заключение по энергоаудиту нормативно определённым документом с чёткими, предсказуемыми показателями, либо его содержание определяется усмотрением аудитора? Если показатели формируются вне законодательно установленных критериев и методологии, то субъект предпринимательства фактически несёт ответственность за недостижение величин, определённых не законом, а заключением частного аудитора, что может не отвечать требованию правовой определённости, вытекающему из статьи 39 пункт 1 Конституции. Рекомендуется проверить, закреплены ли в Законе «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» методология и критерии установления

целевых показателей в заключении по энергоаудиту, и при необходимости внести соответствующие дополнения в отраслевой закон.

2.4. Законодательные основания первичных обязанностей как условие конституционности ответственности

Ряд составов правонарушений, вводимых Законопроектом, устанавливает ответственность за нарушение обязанностей, законодательное основание которых в представленных материалах не верифицировано. Это касается, в частности, следующих норм.

Часть первая новой редакции статьи 292 КоАП РК предусматривает ответственность за «непредставление субъектами Государственного энергетического реестра информации, вносимой в Государственный энергетический реестр». Административная ответственность может быть введена только за нарушение обязанности, прямо установленной законом. Поскольку законодательное основание для данной обязанности в представленных материалах не идентифицировано, необходимо верифицировать, закреплена ли обязанность представления соответствующей информации в Государственный энергетический реестр в Законе «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» или ином законодательном акте. При отсутствии такого основания введение ответственности за данное деяние может не соответствовать требованиям статьи 61 пункт 3 Конституции Республики Казахстан о регулировании важнейших общественных отношений законами.

Часть первая новой редакции статьи 293 КоАП РК устанавливает ответственность за «отсутствие заключения по энергосбережению и повышению энергоэффективности у субъекта Государственного энергетического реестра». Заключение по своей природе является разрешительным (квазиразрешительным) документом, обязанность получения

которого должна быть прямо установлена законом. Поскольку законодательное основание для обязательности данного заключения в представленных материалах не верифицировано, необходимо проверить наличие соответствующей нормы в отраслевом законодательстве. При отсутствии такого основания введение ответственности за отсутствие заключения может свидетельствовать о создании разрешительного барьера без надлежащего законодательного основания, что противоречит принципам регулирования предпринимательской деятельности, закреплённым в Предпринимательском кодексе Республики Казахстан.

Наконец, статья 294-1 КоАП РК (пункт 6 статьи 1 Законопроекта) устанавливает ответственность за «нарушение требований по энергоэффективности при осуществлении государственных закупок и закупок товаров, работ, услуг, установленных законодательством Республики Казахстан». Отсылка к «законодательству Республики Казахстан» в целом, без указания конкретного закона, статьи или перечня требований, создаёт правовую неопределённость: субъект предпринимательства не может однозначно установить, нарушение каких именно требований влечёт ответственность. Рекомендуется конкретизировать диспозицию нормы путём указания на конкретный нормативный правовой акт и перечень нарушаемых требований, что соответствует принципу правовой определённости.

2.5. Риск объективного вменения при ответственности за недостижение плановых показателей

Отдельного конституционно-правового внимания заслуживает вопрос о соответствии принципу вины в административном праве нормы статьи 292-1 КоАП РК, устанавливающей ответственность за «недостижение целевых индикаторов по энергоэффективности». Целевые индикаторы по своей природе являются плановыми показателями, недостижение которых может быть

обусловлено объективными факторами, не зависящими от воли субъекта: изменением производственной программы, форс-мажорными обстоятельствами, изменением конъюнктуры рынка, технологическими ограничениями.

Привлечение к административной ответственности за недостижение плановых показателей без учёта вины субъекта и без предусмотренных законом оснований освобождения от ответственности при наличии объективных причин создаёт риск объективного вменения, несовместимого с принципом вины в административном праве. Рекомендуется рассмотреть введение в диспозицию нормы или в примечание к статье 292-1 оснований освобождения от ответственности при наличии объективных причин недостижения индикаторов (форс-мажор, изменение производственной программы по независящим от субъекта обстоятельствам и т.п.).

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект в целом встроен в систему КоАП Республики Казахстан: процентный штраф, предусмотренный новой редакцией части второй статьи 289, опирается на механизм, прямо допускаемый Общей частью КоАП; поправка в статью 689 корректно обеспечивает подведомственность новых составов уполномоченному органу. Вместе с тем основные системные риски сосредоточены не в прямых коллизиях с нормами кодексов, а в стыке с базовым отраслевым законодательством об энергосбережении и закупках, а также в ряде внутренних структурных несоответствий.

3.2. Корреспондирующие связи и выявленные коллизии

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
КоАП РК, ст. 44 п. 1	Новая редакция ст. 289 ч. 2	Согласовано; системная

(процентный штраф)	— штраф в % от стоимости сверхнормативных ресурсов	опора подтверждена
КоАП РК, ст. 44 п. 2 (максимальные пределы штрафов)	Ряд норм проекта (ст. 292 ч. 6, ст. 293 ч. 2, 4, ст. 296) достигает предельных значений 1000 и 2000 МРП	Формально не превышает; пограничное использование максимума
ПК РК, ст. 82 п. 5 (множественность ответственности)	Ст. 292 ч. 2, 3, 4; ст. 292-1 ч. 1, 2; ст. 294 — одновременный штраф на руководителя и субъекта предпринимательства	Возможное нарушение; риск двойной карательной нагрузки
Закон «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности»	Ст. 292-1 — отсылка к «целевым индикаторам», ст. 292 ч. 5 — отсылка к «заключению», ст. 293 — «план мероприятий»	Пробел на стыке актов; терминология не верифицирована
Система государственного планирования (Указ Президента РК от 26.02.2021 № 521)	Примечание к ст. 292-1 — отсылка к «государственной программе»	Риск устаревшей отсылки; госпрограммы упразднены
Закон «О государственных закупках» / правила закупок квазигоссектора	Ст. 294-1 — «государственные закупки и закупки товаров, работ, услуг»	Пробел разграничения сфер действия
КоАП РК, ст. 689 (подведомственность)	Дополнение цифрами «292-1» и «294-1»	Согласовано; коллизии нет
КоАП РК, ст. 44 п. 1 (МРП на момент возбуждения дела)	Ст. 2 проекта — 60-дневный срок введения в действие	Переходный пробел минимален; рекомендуется уточнение

Ниже приводится развёрнутый анализ наиболее существенных системных проблем.

3.3. Процентный штраф и Общая часть КоАП

Новая редакция части второй статьи 289 КоАП РК устанавливает штраф «в размере пятидесяти процентов от стоимости энергетических ресурсов, использованных сверх утверждённых нормативов за период, в котором произошло правонарушение, но не более чем за один год». Данная конструкция опирается на механизм, прямо предусмотренный статьёй 44 пункт 1 КоАП РК, которая допускает выражение штрафа в процентах от соответствующей базы в случаях, предусмотренных статьями Особенной части. Таким образом, иерархической коллизии здесь не возникает — новая редакция статьи 289 системно согласована с Общей частью КоАП. Вместе с тем, как отмечено в разделе конституционно-правовой экспертизы, вопрос соразмерности единого 50-процентного штрафа для всех категорий субъектов предпринимательства остаётся открытым с точки зрения законодательной политики.

3.4. Пределы штрафов и максимумы по статье 44 КоАП

В ряде норм Законопроекта штрафы для субъектов крупного предпринимательства доводятся ровно до предельных значений, установленных статьёй 44 пункт 2 КоАП РК: 1000 МРП для среднего предпринимательства и 2000 МРП для крупного. Формально это не является нарушением — проект не превышает установленные Общей частью максимумы. Однако жёсткое использование верхнего предела сразу в нескольких составах (статьи 292, 293, 296) свидетельствует о максимально возможном ужесточении ответственности, что само по себе является вопросом законодательной политики и соразмерности, требующим обоснования в пояснительной записке к Законопроекту.

3.5. Одновременная ответственность руководителя и субъекта предпринимательства

Законопроект в ряде составов вводит модель, при которой за одно и то же нарушение штраф налагается одновременно на руководителя юридического лица и на субъекта предпринимательства. Так, часть вторая новой редакции статьи 292 КоАП РК предусматривает штраф «на руководителя юридического лица в размере восьмидесяти, на субъектов малого предпринимательства — в размере ста шестидесяти... на субъектов крупного предпринимательства — в размере восьмисот месячных расчетных показателей». Аналогичная конструкция воспроизводится в частях третьей и четвертой той же статьи, в статье 292-1 и в статье 294. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан в статье 82 пункт 5 устанавливает, что при ужесточении административной ответственности субъектов предпринимательства должен оцениваться риск введения за одно и то же правонарушение нескольких видов юридической ответственности. Проект не всегда ясно разграничивает основания личной виновной ответственности руководителя как физического лица и ответственности самого субъекта предпринимательства как юридического лица. Это создаёт межотраслевой риск несогласованности с принципами регулирования предпринимательства и риск двойной карательной нагрузки за одно деяние. Рекомендуется в диспозициях или примечаниях чётко разграничить основания ответственности руководителя и субъекта предпринимательства, а также прямо указать, допускается ли их одновременное привлечение по одному факту нарушения.

3.6. Бланкетность состава статьи 292-1 и риск устаревшей отсылки

Диспозиция части первой новой статьи 292-1 КоАП РК сформулирована через отсылку к «целевым индикаторам по энергоэффективности, установленным законодательством Республики Казахстан об энергосбережении и повышении

энергоэффективности», без указания конкретного нормативного акта, субъектного состава и методологии расчёта индикаторов. Примечание к статье раскрывает, что речь идёт о «показателях, утверждённых в рамках государственной программы энергосбережения и повышения энергоэффективности». Это классическая бланкетная норма с недостаточным ориентиром: состав правонарушения опирается на внешний массив норм, который не индивидуализирован по конкретному акту, может изменяться вне КоАП и привязан к документу планирования, статус которого требует отдельной проверки. Более того, согласно Указу Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 521 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан», государственные программы как инструмент планирования упразднены и заменены национальными проектами и концепциями развития. Отсылка к несуществующему инструменту планирования делает норму фактически неприменимой или произвольно применяемой. Рекомендуется заменить формулу «государственной программы» на актуальный инструмент государственного планирования либо использовать конструкцию «документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, определяющими целевые индикаторы в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности», с прямым указанием органа, утверждающего такие документы.

3.7. Пробел на стыке КоАП и базового закона об энергосбережении

Законопроект вводит ответственность за нарушение величин, определённых в «заключении по энергосбережению и повышению энергоэффективности» (статья 292 часть пятая), за отсутствие самого заключения (статья 293 часть первая) и за отсутствие «разработанного и утверждённого плана мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности» (статья 293 часть третья). При этом в представленных материалах отсутствуют

верифицированные нормы базового закона, содержащие дословные определения этих документов, их обязательные реквизиты, форму, срок действия и субъект утверждения. Это создаёт стыковой пробел между КоАП и базовым отраслевым регулированием: санкция предусмотрена, а нормативная определённость первичного документа в данном контексте не верифицирована. Рекомендуются унифицировать терминологию с базовым законом об энергосбережении и при необходимости добавить в КоАП примечание или более точную отсылку к нормам, определяющим содержание и порядок утверждения указанных документов.

3.8. Разграничение сфер действия статьи 294-1

Новая статья 294-1 КоАП РК охватывает одновременно «государственные закупки» и более широкие «закупки товаров, работ, услуг», включая закупки государственных предприятий, юридических лиц с 50-процентным и более государственным участием и аффилированных с ними лиц. При этом субъектный состав нормы не согласован с терминологией закона о государственных закупках и актов о квазигосударственном секторе, что создаёт риск пересечения с различными закупочными режимами. Без точной привязки к конкретным закупочным режимам возникает неопределённость в части того, какие именно закупочные процедуры охватываются составом правонарушения. Рекомендуется уточнить субъектный состав нормы путём согласования с терминологией закона о государственных закупках и актов о квазигосударственном секторе, а также прямо указать, распространяется ли статья только на закупки по закону о государственных закупках или также на закупки квазигоссектора по специальным правилам.

3.9. Подведомственность новых составов и переходные положения

Дополнение статьи 689 КоАП РК цифрами «292-1» и «294-1» является корректной интеграционной поправкой, устраняющей возможный пробел в подведомственности дел по новым составам. Вместе с тем, поскольку статья 294-1 вводится в главу 11 КоАП (тогда как статья 294 расположена в главе 17), возникает вопрос о корректности её включения в подведомственность органа по энергосбережению: если статья 294-1 помещена в главу, регулируемую иную сферу, необходимо проверить соответствие предмета статьи предмету главы 11. Применительно к переходным положениям следует отметить, что статья 2 Законопроекта устанавливает лишь 60-дневный срок введения в действие, не содержа норм о судьбе дел, возбуждённых до вступления закона в силу, о применении закона к длящимся правонарушениям и о сроке приведения подзаконных актов в соответствие. Хотя общие нормы КоАП о действии закона во времени применяются по умолчанию, явное указание в переходных положениях повысило бы правовую определённость, особенно с учётом того, что ряд составов (например, отсутствие заключения по энергосбережению) является длящимся правонарушением.

IV. Юридино-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты

Наиболее серьёзным структурным дефектом Законопроекта является несоответствие в размещении новых статей по главам КоАП. Согласно пункту 3 статьи 1 Законопроекта, новая статья 292-1 вводится в главу 17 КоАП, тогда как согласно пункту 6 той же статьи, новая статья 294-1 вводится в главу 11 КоАП. При этом статьи 292, 293 и 294 расположены в главе 17, которая регулирует правонарушения в сфере энергосбережения. Введение статьи 294-1, предметом

которой является нарушение требований по энергоэффективности при закупках, в главу 11 (предмет которой требует отдельной проверки) нарушает системную логику кодификации и принцип единства предмета регулирования в рамках главы кодекса, закреплённый в статье 23 Закона Республики Казахстан «О правовых актах». Данный дефект влечёт за собой и производную проблему: поправка в статью 689 КоАП, добавляющая статью 294-1 в перечень составов, подведомственных органу по энергосбережению, может оказаться некорректной, если статья 294-1 фактически размещена в главе, регулирующей иную сферу. Рекомендуется перенести статью 294-1 в главу 17 КоАП, обеспечив системное единство всех составов правонарушений в сфере энергосбережения.

Переходные положения Законопроекта (статья 2) содержат лишь норму о 60-дневном сроке введения в действие, не предусматривая: нормы о судьбе дел, возбуждённых до вступления закона в силу; нормы о применении закона к длящимся правонарушениям (например, отсутствие заключения по энергосбережению, которое длится на момент вступления закона в силу); срока для приведения подзаконных актов в соответствие. Отсутствие этих элементов создаёт правовую неопределённость в переходный период. Кроме того, установлено, что Законопроект не содержит перечня отменяемых актов и указания о приведении действующих НПА в соответствие, что создаёт риск правового вакуума при наличии ранее действовавшего регулирования (статья 77 пункт 5 Конституции Республики Казахстан). Рекомендуется дополнить статью 2 нормами о применении закона к длящимся правонарушениям, о сроке приведения подзаконных актов в соответствие (рекомендуемый срок — шесть месяцев), а также о перечне отменяемых или изменяемых подзаконных актов.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата и правовая неопределённость отдельных норм

Примечание к новой статье 292-1 КоАП РК содержит дефиницию «целевых индикаторов по энергоэффективности», определяя их как «показатели, утверждённые в рамках государственной программы энергосбережения и повышения энергоэффективности». Данная дефиниция содержит два взаимосвязанных дефекта. Во-первых, термин «государственная программа» не соответствует действующей системе государственного планирования Республики Казахстан: согласно Указу Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 521 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан», государственные программы как инструмент планирования упразднены и заменены национальными проектами и концепциями развития. Отсылка к несуществующему инструменту планирования делает дефиницию фактически неприменимой. Во-вторых, определение понятия через отсылку к виду документа (а не к конкретному акту) создаёт правовую неопределённость: неясно, к какому именно документу относится определение «целевых индикаторов» в каждый конкретный момент времени. Рекомендуется заменить «государственной программы» на актуальный инструмент государственного планирования с указанием конкретного документа или использовать нейтральную формулу «документами Системы государственного планирования Республики Казахстан».

Часть пятая новой редакции статьи 292 КоАП РК устанавливает ответственность за нарушение требования об ежегодном снижении потребления «в течение пяти лет после прохождения энергоаудита или экспресс-энергоаудита», однако не определяет: что происходит по истечении пяти лет — прекращается ли обязанность снижения или она продолжается; с какого момента исчисляются пять лет — с даты прохождения аудита или с даты выдачи заключения. Эта неопределённость создаёт практические трудности при

применении нормы и нарушает требование статьи 24 Закона «О правовых актах» об определённости и ясности нормы. Рекомендуется уточнить момент начала исчисления пятилетнего срока и последствия его истечения.

Часть третья новой редакции статьи 294 КоАП РК (пункт 5 статьи 1 Законопроекта) дополняется штрафом «на руководителя юридического лица в размере трёх» МРП, а часть четвёртая — «в размере шести» МРП. Столь незначительные суммы (около 10 000–20 000 тенге при действующем МРП) не могут выполнять превентивную функцию административного взыскания и вызывают обоснованные сомнения в том, не является ли это технической ошибкой (возможно, имелось в виду «тридцати» или «шестидесяти» МРП). Рекомендуется проверить данные значения на предмет технической ошибки и привести их в соответствие с общей логикой санкций в главе 17 КоАП.

4.1.3. Грамматические дефекты и нарушения единообразия оформления

Законопроект содержит значительное число грамматических ошибок, нарушающих требования статьи 24 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» о соблюдении норм литературного языка и единообразия оформления. Наиболее распространённым грамматическим дефектом является неправильное склонение числительных в санкционных частях. Числительное «восемьсот» в конструкции «в размере восемьсот месячных расчётных показателей» не согласовано с управляющим словом «размере» (предложный падеж); правильная форма — «восьмисот» (родительный падеж при слове «размер»). Данная ошибка воспроизводится в части второй новой редакции статьи 292 КоАП РК, в части второй новой статьи 292-1 КоАП РК и в части второй статьи 296 КоАП РК в редакции Законопроекта. Аналогичная ошибка допущена в отношении числительного «две тысячи»: в части шестой новой редакции статьи 292 и в части четвёртой новой редакции статьи 293 использована форма «в размере две тысячи», тогда как правильная форма — «двух тысяч».

Примечательно, что в части второй статьи 293 та же сумма записана правильно — «двух тысяч», что свидетельствует о внутренней непоследовательности в пределах одной статьи. При этом в пункте 7 статьи 1 Законопроекта, устанавливающем замену слов в статье 296, использована правильная форма «двух тысяч», что создаёт дополнительную непоследовательность между нормами одного законопроекта. Рекомендуется провести сплошную вычитку всех санкционных частей с привлечением лингвиста-редактора.

Заголовок новой статьи 294-1 КоАП РК содержит грубую грамматическую ошибку: «установленных законодательством Республики Казахстан в области об энергосбережении и повышении энергоэффективности». Двойная предлогово-падежная конструкция «в области об» является недопустимой в литературном языке; правильные варианты: «в области энергосбережения» или «об энергосбережении». Та же ошибка воспроизводится в тексте части первой той же статьи. Рекомендуется исправить на «об энергосбережении и повышении энергоэффективности».

Заголовок новой редакции статьи 292 КоАП РК содержит грамматическую несогласованность: первая часть — «Нарушение... обязанности по предоставлению информации» (единственное число, родительный падеж), вторая часть — «нарушения требования» (иная форма). Правильная форма: «Нарушение субъектами... обязанности по предоставлению информации... и требования об обязательном ежегодном снижении...». Кроме того, заголовок статьи КоАП чрезмерно длинный (более 50 слов), что противоречит требованию краткости, закреплённому в статье 24 Закона «О правовых актах».

4.1.4. Дефекты оформления санкционных частей

В санкционных частях новых статей 292-1 и 294-1 КоАП РК используются разные знаки препинания для разделения субъектов: точка с запятой (;) после «руководителя юридического лица» и запятая после «малого

предпринимательства». Это нарушает единообразие оформления санкционных частей: во всех аналогичных нормах Законопроекта (статьи 292, 293) используется единый разделитель — запятая с тире (–). Кроме того, в части первой статьи 292-1 перед словами «в размере ста шестидесяти» отсутствует пробел после «предпринимательства-» (опечатка). Рекомендуется привести все санкционные части к единому формату: использовать только тире (–) как разделитель, без точки с запятой внутри одной санкции.

Норма пункта 1 статьи 1 Законопроекта, устанавливающая одинаковый штраф в 50% для всех трёх категорий субъектов предпринимательства, создаёт избыточность текста: перечисление трёх идентичных значений снижает ясность нормы. Законодательная техника допускает единую формулу: «влечёт штраф в размере пятидесяти процентов... независимо от категории субъекта предпринимательства». Рекомендуется либо применить единую формулу, либо дифференцировать размеры штрафов (что, как отмечено выше, также диктуется соображениями соразмерности).

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также с требованиями статьи 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года. Целью экспертизы является выявление норм, создающих условия для коррупционных проявлений: широкой дискреции правоприменителя, правовой неопределённости составов, оценочных категорий без критериев и бланкетных норм, допускающих произвольное толкование.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Оценочные категории без критериев

Часть третья новой редакции статьи 292 КоАП РК устанавливает ответственность за «недостоверное или неполное представление субъектами Государственного энергетического реестра информации, вносимой в Государственный энергетический реестр». Понятия «недостоверное» и «неполное» представление информации являются оценочными категориями, не раскрытыми ни в самой норме, ни в примечании к статье. Это означает, что правоприменитель получает широкую дискрецию при квалификации нарушения: одни и те же действия субъекта могут быть квалифицированы как «неполное» или «достаточное» представление информации в зависимости от усмотрения должностного лица. Отсутствие верифицированной вышестоящей нормы, определяющей состав и объём обязательной информации, а также критерии её достоверности и полноты, усиливает данный коррупциогенный фактор. Рекомендуется проверить наличие в Законе «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» исчерпывающего перечня сведений, вносимых в реестр, а также критериев их достоверности и полноты; при отсутствии — внести соответствующие дополнения в отраслевой закон.

5.2.2. Бланкетные нормы, допускающие произвольное толкование

Диспозиция части первой новой статьи 292-1 КоАП РК сформулирована через отсылку к «целевым индикаторам по энергоэффективности, установленным законодательством Республики Казахстан об энергосбережении и повышении энергоэффективности», без указания конкретного нормативного акта, субъектного состава и методологии расчёта индикаторов. Такая бланкетная конструкция создаёт риск произвольного правоприменения: правоприменитель самостоятельно определяет, какой именно документ содержит «целевые

индикаторы» и достигнуты ли они конкретным субъектом. Примечание к статье, отсылающее к «государственной программе», которая фактически не существует в действующей системе государственного планирования, усугубляет данный коррупциогенный фактор. Рекомендуется конкретизировать отсылку — указать конкретный закон или нормативный акт, устанавливающий целевые индикаторы, и круг обязанных субъектов.

Аналогичный коррупциогенный фактор присутствует в статье 294-1 КоАП РК, которая устанавливает ответственность за «нарушение требований по энергоэффективности при осуществлении государственных закупок и закупок товаров, работ, услуг», не конкретизируя, какие именно требования имеются в виду и каким нормативным актом они установлены. Бланкетная формулировка без отсылки к конкретному акту создаёт риск произвольного правоприменения: должностное лицо самостоятельно определяет, какие «требования по энергоэффективности» нарушены при конкретных закупках. Рекомендуется проверить наличие в законодательстве о государственных закупках и в Законе «Об энергосбережении» чётко определённых требований по энергоэффективности, нарушение которых образует данный состав, и при необходимости конкретизировать отсылку.

5.2.3. Широта дискреционных полномочий при квалификации нарушений

Часть пятая новой редакции статьи 292 КоАП РК устанавливает ответственность за нарушение требования об ежегодном снижении потребления «до величин, определённых в заключении по энергосбережению и повышению энергоэффективности». Если закон не устанавливает чётких критериев формирования таких показателей и методологии их расчёта, то содержание состава правонарушения фактически определяется заключением аудитора, а не законом. Это создаёт широкую дискрецию как для аудитора (при формировании показателей), так и для правоприменителя (при оценке факта их достижения).

Рекомендуется закрепить в Законе «Об энергосбережении» методологию и критерии установления целевых показателей в заключении по энергоаудиту, а также порядок их оспаривания субъектом предпринимательства.

5.2.4. Непропорциональные санкции как фактор коррупционного давления

Норма части второй новой редакции статьи 289 КоАП РК устанавливает штраф в размере 50% от стоимости сверхнормативно использованных энергоресурсов. При значительных объёмах потребления такая мера может создавать существенное имущественное бремя для субъектов предпринимательства, что само по себе является коррупциогенным фактором: высокий размер санкции создаёт стимул для субъекта к неформальному урегулированию вопроса с должностным лицом вместо законного обжалования. Рекомендуется проверить соразмерность размера штрафа принципу пропорциональности санкции и рассмотреть возможность его дифференциации в зависимости от категории субъекта предпринимательства.

5.2.5. Отсутствие законодательного основания первичных обязанностей

Как отмечено в конституционно-правовом разделе настоящего заключения, ряд составов правонарушений (статьи 292, 293 КоАП РК в новой редакции) устанавливает ответственность за нарушение обязанностей, законодательное основание которых в представленных материалах не верифицировано. Отсутствие чётко установленной первичной обязанности в отраслевом законе при наличии санкции за её нарушение в КоАП создаёт коррупциогенный фактор: правоприменитель получает возможность произвольно определять круг субъектов, обязанных иметь заключение по энергосбережению или план мероприятий, и привлекать их к ответственности по собственному усмотрению. Рекомендуется верифицировать наличие законодательных оснований для всех

первичных обязанностей, за нарушение которых вводится ответственность, и при необходимости внести соответствующие дополнения в отраслевой закон.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль нормативного правового акта

Законопроект является гендерно-нейтральным по своему характеру: его нормы адресованы субъектам предпринимательства (юридическим лицам) и «руководителям юридических лиц» / «должностным лицам» как профессиональным категориям, без какой-либо дифференциации по признаку пола. Регулирование носит технико-экономический характер и не затрагивает специфические права или потребности мужчин и женщин. Прямой или косвенной дискриминации по признаку пола в нормах Законопроекта не выявлено. Законопроект соответствует статье 14 Конституции Республики Казахстан и Закону Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин».

6.2. Лингвистический анализ

На протяжении всего текста Законопроекта используются термины «руководитель юридического лица» и «должностные лица» в мужском роде как универсальном грамматическом роде, что соответствует сложившейся практике юридической техники Республики Казахстан и не является дискриминационным по своей сути. Вместе с тем в целях соблюдения принципов гендерной чувствительности при дальнейшем совершенствовании законодательства рекомендуется рассмотреть возможность использования более нейтральных терминов (например, «лицо, занимающее руководящую должность»), хотя текущая редакция полностью соответствует сложившейся практике КоАП Республики Казахстан.

6.3. Оценка косвенного гендерного воздействия

Несмотря на формальную нейтральность, существенное увеличение штрафных санкций (в ряде случаев в 10–20 раз: в статье 296 — с 10 до 100 МРП для малого предпринимательства, с 80 до 1000 МРП для крупного; в статье 292 — до 1000 МРП для среднего предпринимательства) может оказать непропорциональное экономическое воздействие на малый и средний бизнес. Учитывая, что в Республике Казахстан значительную долю руководителей и владельцев субъектов малого и среднего предпринимательства составляют женщины, рекомендуется при проведении анализа регуляторного воздействия использовать статистические данные с разбивкой по полу (gender-disaggregated data), чтобы исключить риск непропорционального экономического удара по женскому предпринимательству в секторах, где требования энергоэффективности могут потребовать дорогостоящей модернизации.

6.4. Рекомендации по гендерному измерению

При подготовке пояснительной записки к Законопроекту рекомендуется включить анализ влияния резкого повышения штрафов на субъекты малого и среднего предпринимательства с разбивкой по полу владельцев и руководителей бизнеса. Это позволит обеспечить соответствие Законопроекта принципам гендерно-чувствительного бюджетирования и регулирования, закреплённым в государственной политике Республики Казахстан в области гендерного равенства.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует / на что отсылает	Что делегирует / к чему отсылает	Рамки в законе	Оценка
1	Ст. 292-1 (примечание)	Государственная программа (документ системы)	Определение содержания целевых	Не установлены	Бланкетная норма без ориентира;

		госпланирования)	индикаторов по энергоэффективности		риск устаревшей отсылки
2	Ст. 294-1 ч. 1	Законодательство РК об энергосбережении и повышении энергоэффективности	Определение требований по энергоэффективности при закупках	Не конкретизированы	Бланкетная норма без достаточного ориентира

Вывод: Законопроект содержит две бланкетные нормы без достаточного ориентира. Первая (примечание к статье 292-1) отсылает к несуществующему инструменту государственного планирования («государственная программа»), что делает норму фактически неприменимой. Вторая (статья 294-1) отсылает к «законодательству» в целом без указания конкретного акта, что создаёт правовую неопределённость состава правонарушения. Обе нормы требуют конкретизации на уровне самого КоАП или базового отраслевого закона.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** по истечении шестидесяти календарных дней после дня первого официального опубликования (статья 2 Законопроекта).
- **Отменяемые акты:** не указаны.
- **Переходный период:** отсутствует; нормы о судьбе дел, возбуждённых до вступления закона в силу, не предусмотрены.
- **Ретроактивность:** не предусмотрена; вместе с тем отсутствие явного указания создаёт неопределённость применительно к действующим правонарушениям.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — дефект переходных положений.

- **Правовой вакуум:** присутствует риск — Законопроект не содержит перечня отменяемых актов и указания о приведении действующих НПА в соответствие, что создаёт риск правового вакуума при наличии ранее действовавшего регулирования (статья 77 пункт 5 Конституции Республики Казахстан).

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** в целом является конституционно допустимой: ужесточение административной ответственности в сфере энергосбережения преследует легитимную публичную цель. Вместе с тем реализация концепции содержит ряд системных рисков, требующих устранения до принятия Закона.
2. **Конституционность:** выявлено пять зон конституционно-правового риска. Наиболее серьёзными являются: единый 50-процентный штраф для всех категорий субъектов предпринимательства (риск несоразмерности, статья 26 пункт 4 Конституции); определение состава правонарушения через отсылку к подзаконному программному документу (риск нарушения принципа правовой определённости, статья 39 пункт 1 Конституции); риск объективного вменения при ответственности за недостижение плановых показателей.
3. **Системная интеграция:** выявлено четыре пробела на стыке актов, две бланкетные нормы без достаточного ориентира и один возможный межотраслевой конфликт. Наиболее острой является проблема одновременной ответственности руководителя и субъекта предпринимательства за одно деяние (риск двойной карательной нагрузки, статья 82 пункт 5 Предпринимательского кодекса), а также отсылка к несуществующей «государственной программе» в примечании к статье 292-1.

4. **Юридикo-техничecкoe качecтвo:** низкoe. Выявлeнo 16 дeфeктoв, из кoтoрых 11 квалificиpoвaны кaк дeфeкты юридичecкoй тeхники и 5 — кaк рeкoмeндaции. Критичecкими являютcя: cиcтeмaтичecкиe гpaммaтичecкиe oшибки в cклoнeнии чиcлитeльных («вoceмьcoт» вмecтo «вocьмicoт», «двe тыcячи» вмecтo «двух тыcяч»), вocпpoизвoдящиecя в нecкoльких cтaтьях; гpyбaя гpaммaтичecкaя oшибкa в зaгoлoвкe cтaтьи 294-1 («в oблacти oб энepгocбepeжeнии»); cтpyктypный дeфeкт paзмeщeния cтaтьи 294-1 в глaвe 11 вмecтo глaвы 17 КoАП; oтcылкa к нecущecтвующeй «гocудapcтвeннoй пpoгpaммe» в пpимeчaнии к cтaтьe 292-1.
5. **Антикoрpупциoннaя экcпepтизa:** выявлeнo пять кoрpупциoгeнных фaктopoв. Oснoвными являютcя: oцeнoчныe кaтeгopии «нeдocтoвepнoe» и «нeпoлнoe» пpeдcтaвлeниe инфoрмaции бeз кpитepиeв (cтaтья 292 чacть тpeтья); блaнкeтныe нopмы бeз дocтaтoчнoгo oриeнтиpa (cтaтьи 292-1 и 294-1); ширoкaя дикpeция пpaвoпpимeнитeля пpи квалificиaции нapyшeний тpeбoвaний зaключeния пo энepгoаудитy; выcoкиe caнкции, cтaвляющиe cтимул к нeфoрмaльнoмy уpeгулиpoвaнию.
6. **Гeндepнaя экcпepтизa:** Зaкoнoпpoект являeтcя гeндepнo-нeйтpaльным. Пpямoй или кocвeннoй дикpиминaции пo пpизнaкy пoлa нe выявлeнo. Выявлeны двa зaмeчaния рeкoмeндaтeльнoгo хaрaктepa: лингвистичecкoe (иcпoльзoвaниe мужcкoгo рoдa кaк унивepcальнoгo) и мeтoдoлoгичecкoe (oтcутcтвиe гeндepнoй paзбивки в aнaлизe рeгулятopнoгo вoздeйcтвия).
7. **Пepexoдныe пoлoжeния** coдepжaт cущecтвeнный дeфeкт: oтcутcтвуют нopмы o пpивeдeнии пoдзaкoнныx aктoв в cooтвeтcтвиe, o cудьбe длящиxcя пpaвoнapyшeний и пepeчeнь oтмeняeмыx aктoв, чтo cтaвляeт pиcк пpaвoвoгo вaкyумa.
8. **Общaя oцeнкa:** в пpeдcтaвлeннoй рeдaкции Зaкoнoпpoект нe мoжeт быть рeкoмeндoвaн к пpинятию бeз cущecтвeннoй дoрaбoтки. Кoличecтвo и хaрaктep выявлeнныx дeфeктoв — кaк coдepжaтeльныx (кoнcтитyциoннo-

правовые риски, системные пробелы, коррупциогенные факторы), так и формальных (грамматические ошибки, структурные несоответствия) — свидетельствуют о необходимости комплексной переработки текста.

Х. Рекомендации

9. **Дифференцировать размеры штрафов** в части второй статьи 289 КоАП РК в зависимости от категории субъекта предпринимательства (например: малое — 20–25%, среднее — 35–40%, крупное — 50%), обеспечив соразмерность санкции экономическому положению нарушителя в соответствии с требованиями статьи 26 пункт 4 и статьи 39 пункт 1 Конституции Республики Казахстан.
10. **Заменить отсылку к «государственной программе»** в примечании к статье 292-1 КоАП РК на актуальный инструмент государственного планирования (национальный проект, концепция развития) либо использовать нейтральную формулу «документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, определяющими целевые индикаторы в сфере энергосбережения», с указанием органа, утверждающего такие документы.
11. **Закрепить в Законе «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности»** методологию и критерии установления целевых показателей в заключении по энергоаудиту, а также порядок их оспаривания субъектом предпринимательства, обеспечив соответствие принципу правовой определённости.
12. **Ввести основания освобождения от ответственности** по статье 292-1 КоАП РК при наличии объективных причин недостижения целевых индикаторов (форс-мажор, изменение производственной программы по независящим от субъекта обстоятельствам), исключив риск объективного вменения.

13. **Разграничить основания ответственности** руководителя юридического лица и субъекта предпринимательства в статьях 292, 292-1 и 294 КоАП РК, прямо указав в диспозициях или примечаниях, допускается ли их одновременное привлечение по одному факту нарушения, во избежание двойной карательной нагрузки.
14. **Перенести статью 294-1** из главы 11 в главу 17 КоАП РК, обеспечив системное единство всех составов правонарушений в сфере энергосбережения и устранив структурный дефект, влекущий вопросы о корректности подведомственности.
15. **Конкретизировать диспозицию статьи 294-1** КоАП РК путём указания на конкретный нормативный правовой акт и перечень требований по энергоэффективности при закупках, нарушение которых образует состав правонарушения; согласовать субъектный состав нормы с терминологией закона о государственных закупках и актов о квазигосударственном секторе.
16. **Устранить грамматические ошибки** в склонении числительных: «восемьсот» заменить на «восемисот» (в статьях 292 часть вторая, 292-1 часть вторая, 296 часть вторая); «две тысячи» заменить на «двух тысяч» (в статьях 292 часть шестая, 293 часть четвёртая). Провести сплошную вычитку всех санкционных частей с привлечением лингвиста-редактора.
17. **Исправить грамматическую ошибку** в заголовке и тексте части первой статьи 294-1 КоАП РК: «в области об энергосбережении» заменить на «об энергосбережении».
18. **Привести к единой грамматической форме** заголовков новой редакции статьи 292 КоАП РК: «Нарушение субъектами... обязанности по предоставлению информации... и требования об обязательном ежегодном снижении...»; сократить заголовок до разумного объёма.
19. **Унифицировать оформление санкционных частей** во всех новых и изменяемых статьях: использовать единый разделитель — тире (—), без точки

с запятой внутри одной санкции; устранить опечатку (отсутствие пробела) в части первой статьи 292-1.

20. **Верифицировать законодательные основания** первичных обязанностей, за нарушение которых вводится ответственность (обязанность представления информации в реестр — статья 292; обязанность иметь заключение по энергосбережению — статья 293; обязанность иметь план мероприятий — статья 293), и при необходимости внести соответствующие дополнения в Закон «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности».
21. **Уточнить норму части пятой статьи 292 КоАП РК:** указать момент начала исчисления пятилетнего срока (дата прохождения аудита или дата выдачи заключения) и последствия его истечения (прекращение или продолжение обязанности снижения потребления).
22. **Проверить размеры штрафов** для руководителей юридических лиц в частях третьей и четвертой статьи 294 КоАП РК (3 и 6 МРП соответственно) на предмет технической ошибки; привести их в соответствие с общей логикой санкций в главе 17 КоАП.
23. **Дополнить статью 2 Законопроекта** нормами о: применении закона к длящимся правонарушениям; сроке приведения подзаконных актов в соответствие (рекомендуемый срок — шесть месяцев); перечне отменяемых или изменяемых подзаконных актов, во избежание правового вакуума.
24. **Включить в пояснительную записку** к Законопроекту анализ регуляторного воздействия с разбивкой по полу владельцев и руководителей субъектов малого и среднего предпринимательства, а также обоснование соразмерности резкого увеличения штрафных санкций.
25. **Устранить оценочные категории** «недостоверное» и «неполное» представление информации в части третьей статьи 292 КоАП РК путём закрепления в отраслевом законе исчерпывающего перечня сведений, вносимых в реестр, и критериев их достоверности и полноты.

Заключение: В представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Выявленные дефекты носят как содержательный (конституционно-правовые риски, системные пробелы, коррупциогенные факторы), так и формальный (грамматические ошибки, структурные несоответствия) характер. После устранения всех указанных замечаний Законопроект может быть рекомендован к принятию при условии дополнительной верификации законодательных оснований первичных обязанностей в базовом отраслевом законодательстве.