

ТОО «Институт государственного управления и права»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

комплексной правовой экспертизы
проекта Закона Республики Казахстан
«О комплексной поддержке детей с ограниченными возможностями»

*(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 комплексной поддержке детей с ограниченными возможностями» (далее — Закон, проект Закона). Закон состоит из 5 глав и 20 статей и направлен на формирование комплексной межведомственной системы поддержки детей с ограниченными возможностями в сферах здравоохранения, образования и социальной защиты населения. Проектом предусматривается признание утратившим силу Закона Республики Казахстан от 11 июля 2002 года «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями».

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую оценку проекта Закона по следующим направлениям: соответствие Конституции Республики Казахстан и конституционным принципам регулирования прав граждан; системная согласованность с действующим законодательством Республики Казахстан; качество юридической техники и нормативной определённости; наличие коррупциогенных факторов; соответствие принципам гендерного равенства. Цель экспертизы — выявить правовые риски, коллизии и технические дефекты, препятствующие принятию Закона в представленной редакции, и сформулировать конкретные рекомендации по их устранению.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года;
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»;

- Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции»;
- Социальный кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года;
- Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 7 июля 2020 года;
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года;
- Закон Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 года;
- Закон Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях» от 16 мая 2014 года;
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утверждённая Постановлением Правительства РК;
- Методика проведения гендерной экспертизы нормативных правовых актов.

II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

2.1. Общая конституционная оценка

В целом концепция проекта Закона соответствует конституционным обязательствам государства по обеспечению прав граждан на охрану здоровья (статья 29 Конституции РК), образование (статья 30) и социальную защиту (статья 28). Вместе с тем в ряде норм выявлены конституционно-правовые риски, связанные преимущественно с избыточным делегированием существенных параметров прав граждан на подзаконный уровень регулирования, а также с недостаточной определённой обязанностей, возлагаемых на родителей.

2.2. Делегирование гарантированного объёма услуг на подзаконный уровень

Серьёзный конституционно-правовой вопрос вызывает норма пункта 5 статьи 9 Закона, согласно которой «перечень мер (услуг), предоставляемых организациями здравоохранения, образования, социальной защиты населения содержится в реестре мер (услуг), предоставляемых в рамках комплексной поддержки детям с ограниченными возможностями». Данная норма выводит определение гарантированного объёма услуг — в том числе медицинских — за пределы законодательного регулирования, передавая его в подзаконный «реестр», правовой статус которого, орган-утвердитель и порядок формирования в Законе не определены. Между тем статья 29 пункт 2 Конституции РК прямо устанавливает, что «граждане Республики вправе получать бесплатно гарантированный объём медицинской помощи, установленный законом». Конституционная формулировка «установленный законом» означает, что содержательные параметры гарантированного объёма должны определяться актом законодательного уровня, а не подзаконным реестром. Уровень уверенности в наличии прямого нарушения является средним, поскольку реестр формируется на основании настоящего Закона и может рассматриваться как техническая детализация; однако отсутствие в самом Законе хотя бы рамочного перечня или критериев формирования реестра создаёт реальный риск того, что существенные параметры гарантированного объёма фактически определяются подзаконным актом в обход конституционного требования. Рекомендуется закрепить в тексте Закона хотя бы рамочный перечень категорий гарантированных услуг или критерии их включения в реестр, оставив реестру роль технической детализации.

2.3. Делегирование существенных условий ранней поддержки в подзаконный стандарт

Пункт 3 статьи 10 Закона предусматривает, что «оказание ранней поддержки детям с ограниченными возможностями и детям группы «риска» осуществляется в соответствии со стандартом ранней поддержки, который устанавливает единые требования к содержанию, условиям, порядку и качеству» предоставляемых услуг. Таким образом, вся совокупность существенных условий оказания ранней поддержки — содержание, условия, порядок и качество — передаётся подзаконному стандарту без закрепления в самом Законе каких-либо рамочных критериев или минимальных гарантий. Это создаёт риск того, что реальный объём права на раннюю поддержку будет определяться не законом, а подзаконным актом, что не вполне согласуется с подпунктом 1) пункта 3 статьи 61 Конституции РК, закрепляющим исключительную компетенцию Парламента регулировать законами важнейшие общественные отношения, в том числе в сфере здравоохранения и социального обеспечения. Рекомендуется закрепить в Законе основополагающие принципы и минимальные гарантии ранней поддержки, оставив стандарту лишь техническую детализацию.

2.4. Делегирование критериев доступа к образовательным и социальным правам

Аналогичная проблема выявлена в пункте 1 статьи 11 Закона, согласно которому «оценка особых образовательных потребностей детей с ограниченными возможностями и детей группы «риска» осуществляется центрами оценки в соответствии с правилами и программами оценки особых образовательных потребностей». Оценка особых образовательных потребностей является юридически значимым действием, непосредственно определяющим доступ ребёнка к конкретному объёму образовательных и социальных услуг.

Делегирование критериев и программ такой оценки целиком в подзаконные акты без законодательного закрепления хотя бы базовых принципов и процессуальных гарантий для семьи создаёт риск произвольного ограничения прав, что не вполне согласуется с требованиями статьи 61 пункта 3 Конституции РК. Рекомендуются закрепить в Законе основные принципы оценки, права родителей при её проведении и критерии обжалования результатов, передав в подзаконный акт лишь методическую детализацию.

2.5. Неограниченная дискреция организаций здравоохранения в отношении родителей

Подпункт 1) пункта 2 статьи 18 Закона обязывает родителей «обеспечить прохождение своевременного обследования и лечения ребенка по требованию организаций здравоохранения, а также соблюдать рекомендации медицинских работников». Формулировка «по требованию организаций здравоохранения» наделяет медицинские организации фактически неограниченной дискрецией в части инициирования принудительного обследования и лечения ребёнка: в Законе не определены ни основания, при которых такое требование может быть предъявлено, ни его форма, ни сроки, ни порядок оспаривания. Это создаёт риск произвольного вмешательства в семейную автономию, что вступает в определённое противоречие с конституционным правом граждан на охрану здоровья (статья 29 пункт 1 Конституции РК), которое является правом, а не обязанностью. Рекомендуется уточнить в Законе, в каких случаях и на каких основаниях организации здравоохранения вправе предъявлять такие требования, а также предусмотреть право родителей на получение второго медицинского мнения.

2.6. Неопределённость обязанности по предоставлению информации

Подпункт 5) пункта 2 статьи 18 Закона обязывает родителей «предоставлять полную и достоверную информацию в центры оценки для определения потребности и принятия решения о предоставлении необходимого объема услуг». Обязанность предоставлять «полную» информацию без законодательного определения её состава является открытой нормой, допускающей расширительное толкование, включая сведения о частной жизни семьи, состоянии здоровья и имущественном положении. Это создаёт правовую неопределённость и риск нарушения права на неприкосновенность частной жизни. Рекомендуется либо закрепить в Законе исчерпывающий перечень сведений, подлежащих предоставлению, либо делегировать его утверждение уполномоченному органу с указанием чётких рамок.

2.7. Запрет препятствовать обследованию без определения его пределов

Подпункт 7) пункта 2 статьи 18 Закона устанавливает запрет родителям «препятствовать проведению комплексного обследования и оценки особых образовательных потребностей ребенка» без определения исключений из этого запрета и без указания на процедуру информированного согласия. Вопрос о соотношении права родителей на принятие решений о здоровье ребёнка и данного запрета Законом не урегулирован, что создаёт риск чрезмерного ограничения родительских прав. Рекомендуется уточнить пределы данного запрета, предусмотреть процедуру информированного согласия и основания для отказа от отдельных видов обследования.

2.8. Бланкетная норма об ответственности родителей

Пункт 4 статьи 18 Закона предусматривает, что «за неисполнение обязанностей, указанных в настоящем Законе, родители и иные законные представители несут ответственность в порядке, установленном законами Республики Казахстан».

Прямой коллизии с вышестоящими нормами данная норма не создаёт, поскольку отсылает к актам законодательного уровня. Вместе с тем в действующем законодательстве может отсутствовать специальная ответственность за неисполнение обязанностей, предусмотренных именно настоящим Законом, что снижает правовую определённость для адресатов нормы. Рекомендуется уточнить, к каким конкретно законам отсылает данная норма (КоАП РК, Кодекс о браке и семье), либо инициировать внесение соответствующих изменений в смежное законодательство.

III. СИСТЕМНО-ИНТЕГРАЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

3.1. Общая оценка системной согласованности

Проект Закона занимает место специального межотраслевого акта, призванного обеспечить координацию трёх сфер государственного регулирования — здравоохранения, образования и социальной защиты. Такая конструкция в целом оправдана и соответствует международной практике комплексного подхода к поддержке детей с ограниченными возможностями. Вместе с тем системная интеграция проекта с действующим законодательством является неполной: выявлены потенциальные коллизии с Социальным кодексом РК и законами «О разрешениях и уведомлениях» и «Об образовании», дублирование норм, пробелы в регулировании и бланкетные нормы без указания органа-утвердителя. Общий статус системной интеграции оценивается как **частично интегрированный**, требующий доработки.

3.2. Коллизии с Социальным кодексом Республики Казахстан

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
СоцК РК, ст. 1 п. 1 (индивидуальная программа)	Ст. 8 п. 3 проекта вводит «индивидуальный план поддержки» — документ,	Возможное нарушение

	параллельный «индивидуальной программе» по СоцК	
СоцК РК (специальные социальные услуги, ТСП, реабилитация)	Ст. 9 п. 3 пп. 2), 3), 4) дублируют регулирование, уже содержащееся в СоцК	Рекомендация
СоцК РК (ТСП для лиц с инвалидностью)	Ст. 4 пп. 3), 4), ст. 7 п. 1 пп. 18), ст. 17 п. 1 пп. 4) вводят параллельный режим ТСП для детей без инвалидности	Рекомендация
Закон «О разрешениях и уведомлениях», Закон «Об образовании»	Ст. 15 п. 1, п. 2; ст. 5 пп. 3) — лицензирование нового подвида деятельности без синхронных изменений в базовых законах	Возможное нарушение
Предпринимательский кодекс РК	Ст. 15 п. 3 воспроизводит общую модель государственного контроля	Дублирование
КЗ РК (законодательство о здравоохранении)	Ст. 9 п. 1 дублирует медицинские гарантии, уже регулируемые КЗ РК	Рекомендация
АППК РК	Ст. 5 пп. 3), ст. 15 п. 2 — не установлены сроки выдачи лицензии	Замечание

Наиболее острой является коллизия, связанная с введением «индивидуального плана поддержки» (статья 1 подпункт 12), статья 8 пункт 3 проекта) при наличии в Социальном кодексе РК уже действующего инструмента — «индивидуальной программы», определяемой как «документ, определяющий конкретные объёмы, виды и сроки проведения абилитации и реабилитации лица с инвалидностью на основе его индивидуальных потребностей». Для детей с инвалидностью оба документа будут существовать параллельно, что создаёт риск дублирующего документооборота и правовой неопределённости в части приоритета применения. Проект не содержит нормы, разграничивающей эти два

инструмента или устанавливающей механизм их сопряжения. Рекомендуется прямо указать в статье 8, что индивидуальный план поддержки не заменяет индивидуальную программу по Социальному кодексу, и описать механизм их взаимодействия.

3.3. Коллизии в сфере лицензирования

Статья 15 пункт 1 Закона устанавливает, что «деятельность организаций, предоставляющих специальную психолого-педагогическую поддержку детям с ограниченными возможностями, подлежит лицензированию» в соответствии с настоящим Законом, законами «О разрешениях и уведомлениях» и «Об образовании». Данная конструкция создаёт системный риск: если в законах «О разрешениях и уведомлениях» и «Об образовании» не будет синхронно закреплён соответствующий лицензируемый подвид деятельности, возникнет межзаконодательная несогласованность — один закон требует лицензию, а базовая разрешительная система не содержит такого объекта лицензирования. Аналогичная проблема касается статьи 5 подпункта 3) и статьи 15 пункта 2 в части терминологии «приложения к лицензии», которая должна быть сверена с действующей моделью лицензирования. Рекомендуется синхронно вносить изменения в законы «О разрешениях и уведомлениях» и «Об образовании» либо прямо указать в переходных положениях, что до внесения таких изменений применяется действующий порядок лицензирования.

3.4. Дублирование норм смежного законодательства

Статья 9 пункт 1 Закона содержит перечень медицинских услуг, оказываемых детям с ограниченными возможностями, включая «консультативно-диагностическую помощь», «амбулаторное лекарственное обеспечение», «медицинскую реабилитацию и паллиативную медицинскую помощь». Данные виды помощи уже регулируются Кодексом Республики Казахстан «О здоровье

народа и системе здравоохранения», что создаёт риск параллельного перечня медицинских гарантий вне профильного кодекса. Рекомендуется сформулировать данную норму как отсылочную: медицинские услуги предоставляются в порядке и объёме, предусмотренных законодательством РК в области здравоохранения.

Аналогично, статья 15 пункт 3 Закона воспроизводит общую модель государственного контроля из Предпринимательского кодекса РК, что является излишним дублированием. Норму целесообразно сократить до отсылки: государственный контроль осуществляется в соответствии с Предпринимательским кодексом РК и Законом «Об образовании».

3.5. Пробелы в регулировании и бланкетные нормы без ориентира

Проект содержит ряд бланкетных норм, в которых не указан орган, утверждающий соответствующий подзаконный акт, что создаёт правовую неопределённость и риск неисполнения Закона:

- Статья 10 пункт 3 отсылает к «стандарту ранней поддержки» без указания органа-утвердителя и уровня акта.
- Статья 11 пункт 1 отсылает к «правилам и программам оценки особых образовательных потребностей» без указания органа-утвердителя; при этом в статьях 4–6 (компетенция уполномоченных органов) данное полномочие не закреплено.
- Статья 12 пункт 2 отсылает к «правилам служб ранней поддержки, центров раннего развития и ранней поддержки» без указания органа-утвердителя.
- Статья 9 пункт 5 вводит «реестр мер (услуг)» без определения его правового статуса, органа-утвердителя и порядка ведения.
- Статья 18 пункт 1 подпункт 3) отсылает к порядку обжалования результатов оценки «в порядке, установленном законами Республики Казахстан» без указания конкретного применимого акта (АППК РК). Рекомендуется указать,

что обжалование осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РК.

3.6. Переходный пробел при отмене действующего закона

Статья 20 пункт 2 признаёт утратившим силу Закон от 11 июля 2002 года «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями» через 60 дней после опубликования нового Закона, тогда как нормы о лицензировании (статья 5 подпункт 3), статья 15) вводятся в действие лишь с 1 января 2028 года. Это создаёт переходный правовой пробел: организации, действующие на основании старого закона, утратят правовую основу своей деятельности до введения нового режима лицензирования. Рекомендуется включить в переходные положения норму о продолжении деятельности действующих организаций до даты введения лицензирования.

3.7. Соотношение с кодексами и приоритет применения

Выявлено, что Закон ссылается на Предпринимательский кодекс РК, однако не содержит явного указания на приоритет применения при возникновении коллизий. По смыслу статьи 4 Конституции РК кодексы имеют приоритет над обычными законами в части регулирования соответствующих отношений. Рекомендуется проверить все нормы проекта, пересекающиеся с кодексами, на предмет возможных коллизий и при необходимости включить оговорку о соотношении Закона с кодифицированными актами.

IV. ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные и оформительские дефекты

Заголовок главы 3 завершается точкой («ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ОКАЗАНИЮ КОМПЛЕКСНОЙ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЯМ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ.»), что не соответствует требованиям статьи 23 Закона РК «О правовых актах»: заголовки структурных частей нормативных правовых актов не оканчиваются знаками препинания. Дефект носит формальный характер и устраняется редакционной правкой. В статье 7 пункте 1 после подпункта 10) стоит точка, тогда как перечень подпунктов продолжается (подпункты 11–19). Точка в середине перечня разрывает его логическую и синтаксическую структуру: все промежуточные подпункты должны завершаться точкой с запятой, и только последний — точкой. Аналогичный дефект выявлен в статье 18 пункте 1 подпункте 5), после которого стоит точка при наличии продолжающегося подпункта 6). Оба дефекта нарушают требования статьи 23 Закона «О правовых актах» и подлежат исправлению.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата (статья 1)

Подпункт 6) статьи 1 определяет «развивающую предметно-пространственную среду» как среду, обеспечивающую развитие «ребенка дошкольного возраста, с учетом их особых образовательных потребностей». Местоимение «их» (множественное число) не согласовано с определяемым словом «ребенка» (единственное число). Следует либо заменить на «его особых образовательных потребностей», либо изменить на «детей дошкольного возраста... с учетом их особых образовательных потребностей».

Подпункт 15) статьи 1, определяющий «специальную психолого-педагогическую поддержку», содержит двойное грамматическое рассогласование: «комплекс услуг, направленных... соответствующие минимальным требованиям, установленных стандартом». Причастие «соответствующие» не согласовано ни с «комплекс» (должно быть «соответствующий»), ни с «услуг» (должно быть «соответствующих»); причастие «установленных» не согласовано с «требованиям» (должно быть «установленным»). Дефект существенно затрудняет восприятие нормы.

Подпункт 20) статьи 1 определяет «комплексную поддержку» как «комплекс взаимосвязанных мер, включающий... в том числе ранняя поддержка».

Существительное «ранняя поддержка» стоит в именительном падеже, тогда как по синтаксической конструкции («включающий... услуги») требуется винительный падеж: «в том числе раннюю поддержку».

Подпункт 8) статьи 1 определяет центр оценки как юридическое лицо, создаваемое «по решению местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы», однако статья 7 пункт 2 уточняет, что центры создаются также «в районах на пятьдесят тысяч детского населения». Определение в статье 1 не охватывает районный уровень, создавая расхождение с нормой статьи 7 пункта 2. Необходимо привести определение в соответствие с нормой о порядке создания центров оценки.

В статье 10 пункте 3 упоминается «стандарт ранней поддержки» как самостоятельный нормативный правовой акт, однако данный термин не определён в статье 1 Закона. Статья 1 содержит только определение «стандарта специальной психолого-педагогической поддержки» (подпункт 3)).

Использование нового термина без определения является дефектом понятийного аппарата и нарушает требование статьи 24 Закона «О правовых актах» об единообразии терминологии.

Подпункт 18) статьи 1 использует термин «единая информационная система социально-трудовой сферы» без определения и без ссылки на НПА, в котором она установлена. Рекомендуется добавить ссылку на базовый нормативный правовой акт, регулирующий данную систему.

4.1.3. Дефекты норм предписания

Статья 9 пункт 1 содержит перечень медицинских услуг без модального глагола: норма не содержит предиката («оказывают», «обязаны оказывать»), что делает её синтаксически незавершённой. Аналогичная проблема присутствует в пункте 2 (образовательные услуги) и пункте 3 (специальные социальные услуги). Помимо этого, подпункты 1), 2), 3) пункта 1 изложены в форме винительного падежа, тогда как подпункт 4) — в форме именительного падежа, что нарушает грамматическое единообразие перечня. Все три пункта статьи 9 подлежат переработке с введением единого модального глагола и согласованием падежных форм.

Статья 12 пункт 3 содержит грамматическое рассогласование: «задачами... являются оказание ранней поддержки..., а также консультативную помощь». Существительное «консультативную помощь» стоит в винительном падеже, тогда как конструкция «задачами являются» требует именительного падежа: «а также оказание консультативной помощи».

Статья 14 пункт 5 содержит причастный оборот «сведений... ставшие известными им», в котором причастие «ставшие» не согласовано с определяемым словом «сведений» (должно быть «ставших»). Кроме того, данный пункт полностью воспроизводит запрет, уже установленный в подпункте 8) пункта 3 той же статьи, добавляя лишь указание на ответственность. Санкционная часть могла быть включена непосредственно в подпункт 8) пункта 3 без дублирования диспозиции.

Статья 7 подпункт 15) содержит ошибку в согласовании причастия: «организаций, реализующие образовательные программы» — должно быть «реализующих». Кроме того, запятая после «возможностями» перед «после окончания» является лишней и разрывает синтаксическую связь.

4.1.4. Дефекты отсылочных норм и ссылок

Статья 15 пункт 3 содержит опечатку: «профилактического контроля без посещения субъекта (объект) контроля» — вместо «субъекта (объекта)». Кроме того, ссылка на «Предпринимательский кодекс» дана без указания даты и номера, что нарушает требования статьи 25 Закона «О правовых актах» об оформлении ссылок на нормативные правовые акты.

Статья 14 пункт 5 содержит пунктуационную ошибку: отсутствует запятая после «настоящей статьи» перед «сведений», что затрудняет восприятие нормы.

4.1.5. Пробелы в регулировании (внутренняя логика)

Статья 9 пункт 5 вводит «реестр мер (услуг)» как правовой инструмент, однако не определяет орган, уполномоченный формировать и вести реестр, порядок его утверждения и актуализации, а также правовой статус реестра. Норма является декларативной: право на получение услуг установлено, но механизм формирования их перечня не определён.

Статья 10 пункт 2 устанавливает, что «дети с ограниченными возможностями и дети группы «риска» направляются в центры оценки», однако не определяет, кто именно осуществляет направление (организация здравоохранения, образования или социальной защиты), в какой срок и требуется ли согласие родителей. При этом статья 7 подпункт 4) прямо предусматривает согласие родителей для направления результатов скрининга, но не для направления в центры оценки, что создаёт внутреннюю несогласованность.

Статья 11 пункт 1 отсылает к «правилам и программам оценки особых образовательных потребностей», однако орган, утверждающий данные правила и программы, нигде в Законе не назван — ни в статьях 4, 5, 6 (компетенция уполномоченных органов), ни в переходных положениях.

Статья 12 содержит терминологическое расхождение: в пункте 1 используется термин «центры развития и раннего вмешательства», тогда как в пункте 2 — «центры раннего развития и ранней поддержки». Это разные наименования для одного и того же субъекта, что создаёт правовую неопределённость. Кроме того, орган, утверждающий «правила служб ранней поддержки, центров раннего развития и ранней поддержки», в статьях 4–6 не определён.

4.1.6. Оценочная лексика в принципах

Статья 3 пункт 3 подпункт 2) закрепляет в качестве принципа «рациональность и разумность оказания комплексной поддержки». Оба термина являются оценочными категориями без конкретного критерия, что может создавать трудности при правоприменении. Рекомендуется либо раскрыть содержание принципа, либо заменить на более конкретную формулировку, например: «соответствие объёма поддержки индивидуальным потребностям ребёнка».

4.1.7. «Корзиночные» полномочия уполномоченных органов

Статьи 4 подпункт 5), 5 подпункт 4) и 6 подпункт 4) содержат идентичные «корзиночные» полномочия: каждый из трёх уполномоченных органов «утверждает нормативные правовые акты в области [соответствующей сферы], связанные с комплексной поддержкой детей с ограниченными возможностями». Данные нормы не содержат конкретного перечня утверждаемых актов и не устанавливают критериев разграничения нормотворческой компетенции между тремя органами. Рекомендуется либо конкретизировать перечень утверждаемых актов, либо установить критерии разграничения компетенции.

4.1.8. Переходные положения: отсутствие срока для подзаконных актов

Статья 20 пункт 1 не устанавливает срок для приведения подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Законом. Закон предусматривает принятие многочисленных подзаконных актов (правила организации скрининга — статья 4 пункт 2; правила предоставления технических средств — статья 4 пункт 4; стандарт специальной психолого-педагогической поддержки — статья 1 пункт 3; стандарт ранней поддержки — статья 10 пункт 3; правила оценки особых образовательных потребностей — статья 11 пункт 1; правила служб ранней поддержки — статья 12 пункт 2 и другие), однако срок их принятия не установлен. Это создаёт риск правового вакуума: Закон вступит в силу через 60 дней, а подзаконные акты к этому моменту могут быть не приняты. Рекомендуется включить в переходные положения норму об обязанности уполномоченных органов принять подзаконные акты в течение шести месяцев со дня введения Закона в действие.

4.1.9. Отсутствие сроков административных процедур

Выявлено, что нормы статьи 5 подпункта 3) и статьи 15 пункта 2, регулирующие выдачу лицензии и (или) приложения к лицензии, не устанавливают сроков совершения данных административных действий. Согласно требованиям Административного процедурно-процессуального кодекса РК, административная процедура должна быть завершена в установленный срок. Рекомендуется либо установить сроки непосредственно в Законе, либо прямо отослать к срокам, предусмотренным законами «О разрешениях и уведомлениях» и «Об образовании».

V. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и статьёй 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». В ходе экспертизы выявлено 10 коррупциогенных факторов, которые группируются по следующим типам: неограниченная дискреция, оценочные категории без критериев, бланкетные нормы без ориентира и пробелы в регулировании.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Неограниченная дискреция

Подпункт 1) пункта 2 статьи 18 обязывает родителей «обеспечить прохождение своевременного обследования и лечения ребенка по требованию организаций здравоохранения». Формулировка «по требованию организаций здравоохранения» наделяет медицинские организации фактически неограниченной дискрецией в части инициирования принудительного обследования и лечения ребёнка: в Законе не определены ни основания, при которых такое требование может быть предъявлено, ни его форма, ни сроки, ни порядок оспаривания. Отсутствие критериев обоснованности требования создаёт условия для произвольного правоприменения. Рекомендуется дополнить норму указанием на критерии, при наличии которых организация здравоохранения вправе предъявлять соответствующее требование, а также предусмотреть порядок его оформления и оспаривания.

5.2.2. Оценочные категории без критериев

Подпункт 9) пункта 1 статьи 7 возлагает на местные исполнительные органы обязанность «осуществлять качественное кадровое обеспечение государственных организаций образования, здравоохранения и социальной защиты населения». Термин «качественное» является оценочным и не содержит измеримых критериев, что создаёт правовую неопределённость при проверке исполнения данной обязанности и открывает возможность для произвольной оценки её выполнения. Рекомендуется либо раскрыть содержание понятия «качественное кадровое обеспечение» через отсылку к конкретным стандартам или показателям, либо исключить оценочный квалификатор.

Подпункт 2) пункта 2 статьи 14 закрепляет право педагогов и специалистов на «организационное, материально-техническое обеспечение и создание необходимых условий для осуществления профессиональной деятельности». Формулировка «необходимые условия» является оценочной и не содержит конкретных стандартов или минимальных требований, что затрудняет проверку исполнения данной обязанности. Рекомендуется конкретизировать понятие «необходимые условия» либо предусмотреть отсылку к акту, устанавливающему соответствующие стандарты.

Подпункт 5) пункта 2 статьи 18 обязывает родителей предоставлять «полную и достоверную информацию в центры оценки для определения потребности и принятия решения о предоставлении необходимого объёма услуг». Ни состав «полной» информации, ни критерии определения «необходимого объёма услуг», ни орган или лицо, принимающее соответствующее решение, в Законе не определены. Отсутствие чётких критериев создаёт риск произвольного правоприменения. Рекомендуется предусмотреть либо в тексте Закона, либо посредством отсылки к подзаконному акту конкретные критерии определения необходимого объёма услуг и порядок принятия соответствующего решения.

Подпункт 1) статьи 13 обязывает организации образования обеспечивать «специальные условия для получения образования» детьми с ограниченными возможностями, однако понятие «специальные условия» не раскрывается ни в данной норме, ни посредством отсылки к иному акту. Отсутствие чёткого перечня или критериев «специальных условий» создаёт правовую неопределённость и риск произвольного толкования при правоприменении. Рекомендуется либо раскрыть содержание понятия в тексте Закона, либо предусмотреть отсылку к акту, устанавливающему конкретный перечень таких условий.

5.2.3. Бланкетные нормы без ориентира

Подпункт 3) статьи 4 наделяет уполномоченный орган в области здравоохранения полномочием «утверждать перечень технических вспомогательных (компенсаторных) средств и специальных средств передвижения для детей с ограниченными возможностями». Поскольку вышестоящая норма-основание для данного делегирования в Законе не верифицирована, невозможно установить, содержит ли Закон прямое делегирование именно этого полномочия. Рекомендуется указать конкретную статью и пункт Закона, которым данное полномочие делегировано уполномоченному органу.

Подпункт 14) пункта 1 статьи 7 закрепляет полномочие местных исполнительных органов «создавать, реорганизовывать, ликвидировать в установленном законодательстве порядке государственные организации образования» без указания конкретного нормативного правового акта. Такая бланкетная отсылка снижает правовую определённость. Рекомендуется конкретизировать ссылку на соответствующий закон или кодекс.

Пункт 5 статьи 9 устанавливает, что «перечень мер (услуг)... содержится в реестре мер (услуг)», однако не указывает орган, ответственный за ведение

реестра, порядок его формирования и актуализации, а также правовой статус самого реестра. Рекомендуется дополнить норму указанием на орган, ведущий реестр, и отсылкой к акту, регулирующему порядок его формирования и ведения.

5.2.4. Пробелы в регулировании порядка формирования органов

Пункт 2 статьи 8 упоминает «консультативно-совещательные органы, формируемые при» уполномоченных органах, однако не содержит ни отсылки к порядку их формирования, ни указания на акт, которым такой порядок устанавливается. Отсутствие чёткого регулирования порядка формирования данных органов может создавать правовую неопределённость в вопросах их состава, компетенции и процедуры работы. Рекомендуется дополнить норму ссылкой на соответствующий нормативный правовой акт, регулирующий деятельность консультативно-совещательных органов.

5.2.5. Неполнота регулирования права на переподготовку

Пункт 1 статьи 14 предоставляет специальным педагогам право «проходить педагогическую переподготовку на другую специализацию в рамках направления «Специальная педагогика»», однако не содержит отсылки к порядку, условиям и финансированию такой переподготовки. Отсутствие процедурной детализации или отсылки к соответствующему акту снижает практическую реализуемость данного права и создаёт риск его декларативности. Рекомендуется дополнить норму указанием на порядок прохождения переподготовки либо предусмотреть соответствующую отсылочную норму.

VI. ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

6.1. Гендерный профиль нормативного правового акта

Проект Закона относится к категории **гендерно-нейтральных** нормативных правовых актов с признаками «гендерной слепоты» в части сбора данных. Документ использует формально нейтральный язык («ребёнок», «родитель», «педагог»), однако не учитывает фактическую гендерную асимметрию в сфере ухода за детьми с инвалидностью, где основная нагрузка статистически ложится на женщин, а также высокую феминизацию кадрового состава в специальном образовании (свыше 80%). Прямых норм, нарушающих статью 14 Конституции РК или Закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, в проекте не выявлено. Вместе с тем ряд норм создаёт риск сохранения фактического неравенства в распределении нагрузки по уходу.

6.2. Выявленные проблемы

Отсутствие гендерно-дезагрегированных данных в интегрированном модуле. Статья 1 подпункт 18) определяет интегрированный модуль как инструмент «для автоматизированного обмена информацией при оказании комплексной поддержки», однако не предусматривает требования о сборе и анализе данных с разбивкой по полу детей и законных представителей.

Согласно пункту 18 Методики гендерной экспертизы, отсутствие данных с разбивкой по полу само по себе является замечанием, поскольку не позволяет оценить гендерное воздействие реализуемых мер. Рекомендуется дополнить норму требованием о сборе и анализе данных с разбивкой по полу детей и законных представителей.

Косвенная дискриминация в отношении женщин-педагогов. Статья 14 пункт 3 устанавливает обязанности педагогов и специалистов, включая

«исполнять индивидуальный план поддержки в полном объёме», без учёта того, что сфера специального образования в Республике Казахстан феминизирована более чем на 80%. Установление обязанностей без предусмотренных гарантий учёта семейных обязанностей и репродуктивного здоровья женщин-педагогов при определении нагрузки создаёт риск косвенной дискриминации.

Рекомендуется предусмотреть в статье 14 пункте 2 гарантии учёта семейных обязанностей при установлении нагрузки, что соответствует Закону о государственных гарантиях равных прав.

Косвенная дискриминация в отношении одиноких родителей. Статья 18 пункт 2 возлагает на родителей обязанность «обеспечить прохождение своевременного обследования и лечения ребёнка», не предусматривая мер поддержки для одиноких родителей (преимущественно матерей) по сопровождению детей на обследования. Концепция семейной и гендерной политики до 2030 года направлена на «равное разделение домашних обязанностей», что предполагает учёт реального положения одиноких родителей. Рекомендуется дополнить статью 18 мерами поддержки для одиноких родителей по сопровождению детей на обследования.

Лингвистический дефект: использование терминов в мужском роде. По всему тексту Закона термины «педагог», «специалист», «руководитель» используются в мужском роде без применения парных категорий или гендерно-нейтральных конструкций. Согласно пункту 21.4 Методики гендерной экспертизы, нормативные правовые акты должны использовать гендерно-нейтральный язык. Рекомендуется использовать парные категории (мужчины и женщины) или гендерно-нейтральные конструкции («лица, осуществляющие педагогическую деятельность»).

6.3. Оценка гендерного воздействия

Общее гендерное воздействие проекта Закона оценивается как **нейтральное** с риском сохранения фактического неравенства в распределении нагрузки по уходу. Закон расширяет доступ детей обоих полов к медицинским и образовательным ресурсам (положительное воздействие), однако не содержит мер по вовлечению отцов в процесс реабилитации и закрепляет стереотип о «педагоге» как субъекте без пола (отрицательное воздействие на социальные нормы).

6.4. Рекомендации по гендерному совершенствованию

1. Дополнить статью 3 (задачи) подпунктом о содействии равному участию обоих родителей в воспитании и поддержке детей с ограниченными возможностями, что соответствует принципам ответственного отцовства.
2. Указать в статье 8 (интегрированный модуль), что мониторинг и анализ реализации планов поддержки должны проводиться на основе гендерно-дезагрегированных показателей (пол ребёнка, пол родителя, пол специалиста).
3. Включить в статью 14 право на гибкие формы занятости для специалистов, имеющих собственных детей или осуществляющих уход за членами семьи.
4. Добавить в статью 18 норму о праве родителей на психологическую и социальную поддержку со стороны государства для предотвращения «эмоционального выгорания», которое статистически чаще встречается у матерей детей с инвалидностью.

VII. ДЕЛЕГИРУЮЩИЕ И ОТСЫЛОЧНЫЕ НОРМЫ

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки в Законе	Оценка
1	Ст. 4 пп. 2)	Уполномоченный орган в области	Правила организации	Не	Бланкетная

		здравоохранения	скрининга	установлены	без ориентира
2	Ст. 4 пп. 3)	Уполномоченный орган в области здравоохранения	Перечень ТСП для детей без инвалидности	Не установлены	Бланкетная без ориентира
3	Ст. 4 пп. 4)	Уполномоченный орган в области здравоохранения	Правила предоставления ТСП	Не установлены	Бланкетная без ориентира
4	Ст. 4 пп. 5)	Уполномоченный орган в области здравоохранения	НПА в области здравоохранения (корзиночное)	Не установлены	Требуется конкретизации
5	Ст. 5 пп. 4)	Уполномоченный орган в области образования	НПА в области образования (корзиночное)	Не установлены	Требуется конкретизации
6	Ст. 6 пп. 4)	Уполномоченный орган в области социальной защиты	НПА в области социальной защиты (корзиночное)	Не установлены	Требуется конкретизации
7	Ст. 10 п. 3	Не указан	Стандарт ранней поддержки	Не установлены	Пробел: орган не определен
8	Ст. 11 п. 1	Не указан	Правила и программы оценки особых образовательных потребностей	Не установлены	Пробел: орган не определен
9	Ст. 12 п. 2	Не указан	Правила служб ранней поддержки и центров	Не установлены	Пробел: орган не определен
10	Ст. 9 п. 5	Не указан	Реестр мер (услуг)	Не установлены	Пробел: статус и орган не определены

Вывод: Из 10 выявленных делегирующих норм в 4 случаях орган-утвердитель подзаконного акта прямо не определен в тексте Закона (статьи 10, 11, 12, 9 пункт 5). Три «корзиночных» полномочия (статьи 4, 5, 6) не содержат конкретного перечня утверждаемых актов. Ни одна из делегирующих норм не

устанавливает содержательных критериев или рамок для подзаконного регулирования. Делегирование существенных параметров прав граждан (объём гарантированных услуг, критерии оценки образовательных потребностей) на подзаконный уровень без законодательных ориентиров создаёт риск несоответствия требованиям статьи 61 пункта 3 Конституции РК.

VIII. ПЕРЕХОДНЫЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- **Срок введения в действие:** поэтапный — основная часть через 60 календарных дней после первого официального опубликования; подпункт 3) статьи 5 и статья 15 — с 1 января 2028 года.
- **Отменяемые акты:** Закон РК от 11 июля 2002 года «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями».
- **Переходный период:** не предусмотрен для организаций, действующих на основании отменяемого закона, что создаёт правовой вакуум в части лицензирования.
- **Ретроактивность:** отсутствует.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, создающий риск правового вакуума при вступлении Закона в силу.
- **Правовой вакуум:** есть — между отменой старого закона (через 60 дней) и введением нового режима лицензирования (с 01.01.2028) отсутствует переходная норма о продолжении деятельности действующих организаций.

IX. ВЫВОДЫ

5. **Концепция законопроекта** является социально значимой и в целом соответствует конституционным обязательствам государства в сфере охраны здоровья, образования и социальной защиты. Межведомственный подход к поддержке детей с ограниченными возможностями заслуживает поддержки.

Вместе с тем проект содержит системные правовые риски, требующие устранения до принятия.

6. **Конституционность:** выявлено 7 зон конституционно-правового риска. Наиболее серьёзными являются: делегирование гарантированного объёма услуг в подзаконный реестр без законодательных ориентиров (статья 9 пункт 5, риск несоответствия статье 29 пункту 2 Конституции РК) и неограниченная дискреция организаций здравоохранения в отношении родителей (статья 18 пункт 2 подпункт 1)).
7. **Системная интеграция:** выявлено 2 потенциальных иерархических коллизии (с законами «О разрешениях и уведомлениях» и «Об образовании» в части лицензирования; с Социальным кодексом в части параллельного документооборота), 3 случая дублирования норм смежного законодательства, 3 пробела в регулировании и 4 бланкетные нормы без указания органа-утвердителя. Общий статус системной интеграции — **частично интегрирован.**
8. **Юридикко-техническое качество:** оценивается как **приемлемое, требующее доработки.** Выявлено 17 дефектов юридической техники и 5 рекомендаций. Критическими являются: отсутствие модальных глаголов в статье 9, множественные грамматические рассогласования в статье 1, терминологическое расхождение в статье 12, отсутствие в переходных положениях срока для принятия подзаконных актов.
9. **Антикоррупционная экспертиза:** выявлено 10 коррупциогенных факторов. Основными являются: неограниченная дискреция организаций здравоохранения (статья 18 пункт 2 подпункт 1)), оценочные категории без критериев («качественное кадровое обеспечение», «необходимые условия», «специальные условия»), бланкетные нормы без ориентира (статьи 10, 11, 12, 9 пункт 5).

10. **Гендерная экспертиза:** прямых нарушений принципа гендерного равенства не выявлено. Вместе с тем проект содержит признаки «гендерной слепоты» (отсутствие гендерно-дезагрегированных данных), лингвистический дефект (использование терминов в мужском роде) и риски косвенной дискриминации в отношении женщин-педагогов и одиноких матерей.
11. **Переходные положения** содержат существенный дефект: отсутствует переходная норма для организаций, действующих на основании отменяемого закона, в период до введения нового режима лицензирования (2028 год).

Х. РЕКОМЕНДАЦИИ

12. Закрепить в статье 9 рамочный перечень категорий гарантированных услуг или критерии их включения в реестр, оставив реестру роль технической детализации (устранение риска несоответствия статье 29 пункту 2 Конституции РК).
13. Закрепить в статье 10 основополагающие принципы и минимальные гарантии ранней поддержки, оставив стандарту лишь техническую детализацию.
14. Закрепить в статье 11 основные принципы оценки особых образовательных потребностей, права родителей при её проведении и критерии обжалования результатов; указать орган, утверждающий правила и программы оценки (рекомендуется — уполномоченный орган в области образования).
15. Уточнить в статье 18 пункте 2 подпункте 1) основания, форму, сроки и порядок оспаривания требований организаций здравоохранения об обследовании и лечении ребёнка; предусмотреть право родителей на получение второго медицинского мнения.
16. Закрепить в статье 18 пункте 2 подпункте 5) исчерпывающий перечень сведений, подлежащих предоставлению в центры оценки, либо делегировать его утверждение уполномоченному органу с указанием чётких рамок.

17. Уточнить пределы запрета, установленного в статье 18 пункте 2 подпункте 7), предусмотреть процедуру информированного согласия и основания для отказа от отдельных видов обследования.
18. Включить в статью 8 норму о соотношении «индивидуального плана поддержки» и «индивидуальной программы» по Социальному кодексу РК; описать механизм их взаимодействия для детей с инвалидностью.
19. Синхронно внести изменения в законы «О разрешениях и уведомлениях» и «Об образовании» в части закрепления нового лицензируемого подвида деятельности по специальной психолого-педагогической поддержке; сверить терминологию «приложения к лицензии» с действующей моделью лицензирования.
20. Переработать статью 9 пункт 1 с введением единого модального глагола («оказывают») и согласованием падежных форм во всех подпунктах; аналогично переработать пункты 2 и 3 той же статьи.
21. Добавить в статью 1 определение «стандарта ранней поддержки»; унифицировать наименование «центров развития и раннего вмешательства» по всему тексту Закона (статья 12 пункты 1 и 2).
22. Привести определение центра оценки в статье 1 подпункте 8) в соответствие с нормой статьи 7 пункта 2 в части районного уровня.
23. Устранить грамматические рассогласования в статье 1 подпунктах 6), 15), 20); в статье 12 пункте 3; в статье 14 пункте 5; в статье 7 подпункте 15).
24. Включить в переходные положения (статья 20) норму об обязанности уполномоченных органов принять подзаконные акты в течение шести месяцев со дня введения Закона в действие; включить переходную норму о продолжении деятельности действующих организаций до даты введения нового режима лицензирования (01.01.2028).
25. Определить в статьях 4–6 или в отдельных нормах органы, утверждающие: стандарт ранней поддержки (статья 10 пункт 3), правила и программы

оценки особых образовательных потребностей (статья 11 пункт 1), правила служб ранней поддержки и центров (статья 12 пункт 2), реестр мер (услуг) (статья 9 пункт 5).

26. Сформулировать статью 9 пункт 1 как отсылочную норму: медицинские услуги предоставляются в порядке и объёме, предусмотренных законодательством РК в области здравоохранения.
27. Сократить статью 15 пункт 3 до отсылки на Предпринимательский кодекс РК и Закон «Об образовании», исключив дублирование общих форм государственного контроля.
28. Исправить опечатку «субъекта (объект)» в статье 15 пункте 3; дополнить ссылку на Предпринимательский кодекс РК датой и номером.
29. Исправить пунктуацию перечней: устранить точки в середине перечней в статье 7 пункте 1 (после подпункта 10)) и статье 18 пункте 1 (после подпункта 5)); убрать точку в заголовке главы 3.
30. Конкретизировать «корзиночные» полномочия уполномоченных органов в статьях 4 подпункте 5), 5 подпункте 4) и 6 подпункте 4) путём указания конкретных утверждаемых актов или критериев разграничения нормотворческой компетенции.
31. Уточнить в статье 10 пункте 2, кто именно направляет детей в центры оценки, в какой срок и требуется ли согласие родителей; привести в соответствие со статьёй 7 подпунктом 4).
32. Дополнить статью 3 (задачи) подпунктом о содействии равному участию обоих родителей в воспитании и поддержке детей с ограниченными возможностями.
33. Предусмотреть в статье 8 требование о сборе и анализе данных с разбивкой по полу детей и законных представителей в рамках интегрированного модуля.

34. Включить в статью 14 право на гибкие формы занятости для специалистов, имеющих детей или осуществляющих уход за членами семьи; добавить норму о праве родителей на психологическую и социальную поддержку.
35. Привести язык Закона в соответствие с принципом гендерной нейтральности: использовать парные категории или гендерно-нейтральные конструкции применительно к педагогам и специалистам.
36. Проверить все нормы проекта, пересекающиеся с кодексами, на предмет возможных коллизий и при необходимости включить оговорку о соотношении Закона с кодифицированными актами.

Заключение: В представленной редакции проект Закона Республики Казахстан «О комплексной поддержке детей с ограниченными возможностями» **не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки.** Концепция Закона является социально значимой и заслуживает поддержки, однако выявленные конституционно-правовые риски, системные коллизии с Социальным кодексом РК и законодательством о лицензировании, множественные юридико-технические дефекты, коррупциогенные факторы и переходный правовой пробел требуют устранения до принятия Закона. После устранения указанных замечаний Закон может быть рекомендован к принятию.