

ТОО «Институт государственного управления и права»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

комплексной правовой экспертизы
проекта Закона Республики Казахстан

**«О внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты Республики Казахстан по вопросам
цифровизации дорожной безопасности и предпринимательской
деятельности в сфере подготовки водителей»**

*(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 некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам цифровизации дорожной безопасности и предпринимательской деятельности в сфере подготовки водителей» (далее — Законопроект, Проект).

Законопроект вносит изменения и дополнения в два действующих законодательных акта: Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года «О дорожном движении» (далее — Закон о дорожном движении) и Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях». Структурно Проект состоит из двух статей: статья 1 содержит нормативные изменения, статья 2 — положение о введении в действие. Предмет регулирования охватывает переход к разрешительному порядку деятельности автошкол через механизм реестра, введение обязательного членства в профессиональных объединениях, цифровизацию учёта медицинских противопоказаний к управлению транспортными средствами, а также установление запрета на получение государственных услуг для лиц, имеющих задолженности по административным штрафам в сфере дорожного движения.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу Законопроекта, проводимую по следующим направлениям: конституционно-правовой анализ на предмет соответствия нормам Конституции Республики Казахстан, прежде всего в части свободы объединений, соразмерности ограничений прав и свобод граждан и субъектов предпринимательства, а также допустимых пределов делегирования нормотворческих полномочий; системно-интеграционный анализ на предмет согласованности с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан, Гражданским кодексом Республики Казахстан, Кодексом об административных правонарушениях и Законом «О разрешениях и уведомлениях»; юридико-техническая экспертиза на предмет соответствия требованиям Закона Республики Казахстан «О правовых актах»; антикоррупционная экспертиза на предмет выявления коррупциогенных факторов; гендерная экспертиза на предмет соответствия принципам равенства и недискриминации.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями);
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V;
- Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года;
- Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V;
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»;
- Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V «О разрешениях и уведомлениях»;

- Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции»;
- Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года «О дорожном движении»;
- Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI;
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённая уполномоченным органом по противодействию коррупции.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая конституционно-правовая оценка

Законопроект затрагивает несколько конституционно значимых сфер: свободу объединений (статья 23 Конституции РК), право на свободу предпринимательской деятельности (статья 26 Конституции РК), право на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных (статья 18 Конституции РК), а также принцип соразмерности ограничений прав и свобод (статья 39 Конституции РК). В целом концепция Законопроекта направлена на повышение качества подготовки водителей и обеспечение безопасности дорожного движения, что само по себе является конституционно допустимой целью. Вместе с тем ряд конкретных механизмов, избранных разработчиком для достижения этой цели, вызывает серьёзные конституционно-правовые вопросы, которые изложены ниже.

2.2. Принудительное членство в профессиональных объединениях и свобода объединений

Наиболее острым конституционным вопросом, пронизывающим весь Законопроект, является система принудительного членства учебных организаций в профессиональных объединениях. Статья 79 пункт 4 Закона о дорожном движении в редакции Проекта устанавливает, что «учебные организации по подготовке водителей транспортных средств и их филиалы обязаны в течение десяти рабочих дней со дня включения в реестр учебных организаций по подготовке водителей транспортных средств вступить по месту юридической регистрации в территориальные профессиональные объединения». Эта же обязанность дублируется в статье 87 пункт 2 подпункт 9, согласно которому учебные организации обязаны «в течение десяти дней со дня включения в реестр учебных организаций по подготовке водителей транспортных средств вступать в региональное профессиональное объединение по месту регистрации юридического лица или его филиала».

Конституция Республики Казахстан в статье 23 пункте 1 гарантирует гражданам право на свободу объединений, допуская её регулирование законом. Конституционная доктрина и международная практика исходят из того, что свобода объединений включает как позитивный аспект — право вступать в объединения, так и негативный — право не вступать в них и не состоять в них. Принудительное членство в объединении как условие

осуществления предпринимательской деятельности ограничивает именно негативный аспект данной свободы. Само по себе такое ограничение, будучи установленным законом, формально соответствует конституционному требованию о форме регулирования. Однако статья 39 Конституции РК требует, чтобы ограничения прав и свобод граждан были соразмерны конституционно значимым целям. В данном случае соразмерность вызывает серьёзные сомнения: принудительное членство в единственном региональном объединении (статья 79 пункт 3), решения которого автоматически влекут прекращение права на деятельность (статья 78 пункт 2 подпункт 4), создаёт систему, при которой частная структура фактически контролирует доступ к профессии. Рекомендуется либо отказаться от принудительного членства, заменив его добровольным с созданием стимулов для вступления, либо предусмотреть развёрнутые процедурные гарантии защиты прав учебных организаций при принятии решений об исключении из объединения, включая независимый апелляционный механизм.

2.3. Монополизация профессиональных объединений и её конституционные последствия

Статья 79 пункт 3 Закона о дорожном движении в редакции Проекта устанавливает, что «на территории каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан образуется одно профессиональное объединение по подготовке водителей транспортных средств», которое «не вправе создавать свои структурные подразделения (филиалы и представительства), в т.ч. на территории другой области, города республиканского значения, столицы». Данная норма создаёт региональную монополию на объединение в данной сфере.

Конституция РК в статье 23 пункте 1 гарантирует свободу объединений без каких-либо указаний на допустимость ограничения числа объединений в одной сфере. Ограничение числа объединений одним на регион существенно сужает свободу объединений и требует проверки на соразмерность: является ли такое ограничение необходимым и минимально достаточным для достижения заявленных целей регулирования. Разработчик не приводит обоснования того, почему именно монопольная модель является единственно возможным способом достижения целей координации деятельности учебных организаций. В сочетании с нормами об обязательном членстве (статья 79 пункт 4, статья 87 пункт 2 подпункт 9) и автоматическим исключением из реестра при исключении из объединения (статья 78 пункт 2 подпункт 4) монопольная модель создаёт систему, при которой единственное региональное объединение обладает абсолютным контролем над доступом к деятельности по подготовке водителей в регионе. Это представляется несоразмерным ограничением свободы объединений и права на свободу предпринимательской деятельности. Рекомендуется пересмотреть модель в пользу допущения нескольких объединений на регион с правом учебных организаций выбирать, в какое из них вступить.

2.4. Делегирование государственно-властных функций частным структурам

Законопроект наделяет профессиональные объединения и республиканскую ассоциацию рядом полномочий, которые по своей правовой природе относятся к сфере публично-правового регулирования. Это вызывает серьёзные конституционные вопросы.

Статья 79-3 пункт 1 подпункт 9 наделяет рабочую группу профессионального объединения полномочием «осуществлять выдачу квалификационных свидетельств «преподаватель», «мастер производственного обучения», «мастер обучения вождению во время образовательного процесса»». Квалификационные свидетельства, без которых лицо не вправе осуществлять профессиональную деятельность (статья 77 пункт 5 прямо обязывает руководителя учебной организации иметь все три свидетельства), по своей правовой природе являются разрешительными документами. Согласно разрешительной системе, закреплённой в Предпринимательском кодексе РК, перечень разрешений является исчерпывающим и устанавливается только законом. Наделение частной организации полномочием выдавать документы, обязательные для доступа к профессии, без чёткого законодательного основания создаёт риск установления незаконного барьера для осуществления трудовой деятельности, что не согласуется с принципами, вытекающими из статьи 24 Конституции РК, гарантирующей свободу труда.

Статья 78 пункт 1 подпункт 4 устанавливает в качестве основания для отказа во включении в государственный реестр «исключение из профессионального объединения по подготовке водителей транспортных средств в течение шести месяцев до даты подачи заявления». Статья 78 пункт 2 подпункт 4 устанавливает, что основанием для исключения из реестра является «исключение учебной организации по подготовке водителей транспортных средств из состава профессионального объединения». Таким образом, решение частной организации об исключении члена, принятое в соответствии с её внутренними правилами и без участия государственного органа, автоматически влечёт прекращение права на деятельность — без самостоятельной оценки государственным органом обстоятельств дела и без гарантий надлежащей правовой процедуры. Это представляется несоразмерным вмешательством в права субъектов предпринимательства и требует проверки на соответствие статье 39 Конституции РК. Особую озабоченность вызывает то, что в отличие от отказа во включении в реестр (статья 78 пункт 1 подпункт 4), исключение из реестра (статья 78 пункт 2 подпункт 4) влечёт прекращение уже существующего права, что является более серьёзным вмешательством, требующим более высоких стандартов обоснованности и процедурных гарантий.

2.5. Делегирование нормотворческих полномочий

Законопроект содержит ряд делегирующих норм, соразмерность которых требует оценки с точки зрения подпункта 1) пункта 3 статьи 61 Конституции РК, согласно которому важнейшие общественные отношения, затрагивающие права и свободы граждан, регулируются законами.

Статья 10 подпункт 4 Закона о дорожном движении в редакции Проекта наделяет уполномоченный орган полномочием «разрабатывать правила государственной регистрации и учета отдельных видов транспортных средств по идентификационному номеру транспортного средства, приема экзаменов и выдачи водительских удостоверений, приостановления и прекращения права управления механическим транспортным средством». Приостановление и прекращение права управления транспортным средством затрагивают правосубъектность физических лиц и их гражданские права. Поскольку в тексте Законопроекта содержательные критерии для приостановления и прекращения

права управления на уровне закона не установлены, существует риск того, что подзаконный акт, принятый во исполнение данного подпункта, выйдет за пределы процедурной детализации и установит первичные основания ограничения прав. Рекомендуются закрепить в тексте Закона о дорожном движении исчерпывающий перечень оснований для приостановления и прекращения права управления, оставив уполномоченному органу лишь процедурную детализацию.

Статья 10 подпункт 24-5 наделяет уполномоченный орган полномочием «разрабатывать, согласовывать с уполномоченным органом в сфере разрешений и уведомлений, уполномоченным органом в сфере информатизации и утверждать нормативный правовой акт об утверждении разрешительных требований для осуществления деятельности учебными организациями по подготовке водителей транспортных средств и перечня документов, подтверждающих соответствие им». Наделение уполномоченного органа полномочием самостоятельно формировать разрешительные требования без чёткого законодательного ограничения их содержания создаёт риск установления избыточных барьеров для доступа к деятельности. Рекомендуются закрепить в Законе о дорожном движении базовые принципы и критерии разрешительных требований, оставив уполномоченному органу лишь их конкретизацию.

2.6. Защита персональных данных и право на неприкосновенность частной жизни

Статья 29 пункт 3 Закона о дорожном движении в редакции Проекта предусматривает, что «сведения о лицах, допущенных по медицинским показаниям либо имеющих медицинские противопоказания к управлению механическим транспортным средством, подтвержденные медицинским заключением, вносятся уполномоченным органом в области здравоохранения в автоматизированную базу данных с доступом пользователей уполномоченных органов в пределах своей компетенции». Медицинские сведения относятся к персональным данным, составляющим врачебную тайну и охраняемым в рамках права на неприкосновенность частной жизни, гарантированного статьёй 18 Конституции РК. Формирование базы данных с медицинскими противопоказаниями и предоставление доступа к ней неограниченному кругу «уполномоченных органов» без чёткого определения субъектного состава пользователей, оснований доступа и целей обработки данных создаёт риск несоразмерного вмешательства в частную жизнь граждан.

Статья 29 пункт 4 делегирует уполномоченному органу в области здравоохранения полномочие устанавливать «порядок автоматизированной регистрации и учета лиц, допущенных по медицинским показаниям либо имеющих медицинские противопоказания к управлению механическим транспортным средством, и доступа к автоматизированной базе данных пользователей уполномоченных органов». Отсутствие в тексте Закона законодательно установленных пределов дискреции уполномоченного органа при регулировании доступа к чувствительным персональным данным создаёт правовую неопределённость. Рекомендуются закрепить в тексте Закона о дорожном движении исчерпывающий перечень государственных органов, имеющих право доступа к базе данных, цели использования данных и гарантии их защиты, оставив уполномоченному органу лишь процедурную детализацию.

2.7. Соразмерность ограничений прав физических лиц

Статья 77 пункт 5 абзац второй Закона о дорожном движении в редакции Проекта устанавливает, что «руководитель, ранее возглавлявший учебную организацию по подготовке водителей транспортных средств, которая в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан была исключена из реестра учебных организаций по подготовке водителей транспортных средств, в течение года с даты ее исключения не может быть участником другой учебной организации». Данное ограничение затрагивает право на свободу предпринимательской деятельности и право собственности (участие в юридическом лице). Обращает на себя внимание, что ограничение распространяется на руководителя как физическое лицо вне зависимости от его личной вины в исключении организации из реестра: если организация была исключена, например, по основанию добровольной ликвидации (статья 78 пункт 2 подпункт 2) или реорганизации, руководитель всё равно лишается права быть участником другой учебной организации в течение года. Такой подход не согласуется с принципом соразмерности, закреплённым в статье 39 Конституции РК, поскольку ограничение применяется безотносительно к наличию вины конкретного лица. Рекомендуется ограничить сферу применения данной нормы случаями, когда исключение из реестра произошло по основаниям, связанным с виновными действиями руководителя.

2.8. Полномочие по утверждению маршрутов обучения вождению

Статья 79-2 пункт 2 подпункт 5 наделяет руководителя частного профессионального объединения полномочием «по согласованию с уполномоченным органом утверждать маршруты для обучения вождению на дорогах общего пользования». Дороги общего пользования являются объектами публичной инфраструктуры, и установление обязательных маршрутов движения на них традиционно относится к сфере публично-правового регулирования. Наделение руководителя частной организации данным полномочием без чёткого законодательного основания и без установления критериев, которыми он должен руководствоваться при утверждении маршрутов, создаёт риск произвольного применения. Рекомендуется либо передать данное полномочие уполномоченному государственному органу, либо установить в законе исчерпывающие критерии для утверждения маршрутов и порядок их обжалования.

2.9. Право «безусловного доступа» к проверке

Статья 79-8 пункт 1 подпункт 1 устанавливает, что группа внешнего контроля республиканской ассоциации «в целях осуществления внешнего контроля обладает правом безусловного доступа к проверке деятельности профессиональных объединений по подготовке водителей транспортных средств». Формулировка «безусловный доступ» не содержит каких-либо ограничений по основаниям, срокам, периодичности и предмету проверки, что создаёт правовую неопределённость и риск произвольного применения. Отсутствие процедурных гарантий для проверяемых субъектов (порядок уведомления, основания проверки, сроки, право на ознакомление с результатами) не согласуется с общими принципами правовой определённости. Рекомендуется установить в законе чёткие основания, порядок и пределы осуществления такого контроля.

2.10. Профессиональные стандарты, разрабатываемые частной ассоциацией

Статья 79-5 пункт 4 подпункт 1 наделяет республиканскую ассоциацию профессиональных объединений полномочием «по согласованию с уполномоченным органом разрабатывать профессиональные стандарты преподавателей, мастеров производственного обучения и мастеров обучения вождению во время образовательного процесса». Разработка профессиональных стандартов частной организацией сама по себе является распространённой практикой саморегулирования. Вместе с тем, учитывая, что квалификационные свидетельства выдаются профессиональным объединением (статья 79-3 пункт 1 подпункт 9), а несоответствие стандартам может влечь отказ в их выдаче, рекомендуется уточнить, каким образом обеспечивается публичный контроль за содержанием стандартов и предусмотрены ли механизмы оспаривания их положений заинтересованными лицами.

2.11. Отказ в государственных услугах при наличии неисполненного штрафа

Статья 93 Закона о дорожном движении дополняется абзацем следующего содержания: «Лицам, имеющим неисполненное постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа и (или) предписание о необходимости уплаты штрафа в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, отказывается в предоставлении государственных услуг в сфере дорожного движения до их исполнения». Статья 893 пункт 1 Кодекса об административных правонарушениях предоставляет лицу тридцатисуточный срок для добровольной уплаты штрафа со дня вступления постановления в законную силу, а также допускает отсрочку уплаты. Анализируемая норма устанавливает отказ в предоставлении государственных услуг при наличии «неисполненного постановления», не уточняя, истёк ли установленный КоАП РК тридцатисуточный срок добровольного исполнения. Это создаёт риск того, что лицу будет отказано в государственных услугах ещё в период, когда КоАП РК предоставляет ему законное право на добровольное исполнение без каких-либо дополнительных последствий. Рекомендуется уточнить, что отказ в услугах применяется только после истечения срока добровольного исполнения, установленного КоАП РК, и при отсутствии предоставленной отсрочки.

2.12. Периодичность внешнего контроля качества

Статья 85 пункт 4 дополняется абзацем, согласно которому «внешний контроль качества осуществляется профессиональным объединением по подготовке водителей транспортных средств в отношении своих членов не реже один раз в год». Учитывая, что членство в объединении является обязательным (статья 79 пункт 4, статья 87 пункт 2 подпункт 9), а исключение из него влечёт прекращение права на деятельность (статья 78 пункт 2 подпункт 4), ежегодный контроль со стороны частной организации приобретает характер обязательной административной нагрузки. Рекомендуется уточнить содержание, предмет и процедуру такого контроля, а также предусмотреть гарантии защиты прав членов объединения при его проведении, в том числе порядок оспаривания его результатов.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект вводит принципиально новую институциональную модель регулирования деятельности по подготовке водителей, основанную на обязательном членстве в профессиональных объединениях и делегировании им ряда публично-правовых функций. Данная модель затрагивает несколько отраслей законодательства одновременно: разрешительное право (Закон «О разрешениях и уведомлениях», Предпринимательский кодекс), гражданское право (Гражданский кодекс в части регулирования ассоциаций), административное право (КоАП РК), антимонопольное регулирование (Предпринимательский кодекс). Анализ показывает, что Законопроект в его нынешней редакции содержит ряд существенных межотраслевых коллизий и пробелов, которые могут создать серьезные правоприменительные проблемы.

3.2. Коллизии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
ПК РК, ст. 129 п. 1, 2	Наделение негосударственного ПО полномочием на «внеплановые проверки» (ст. 79-3 п. 1 пп. 4)	Коллизия — требует доработки
ПК РК, ст. 129 п. 1	«Безусловный доступ» группы внешнего контроля (ст. 79-8 п. 1 пп. 1)	Коллизия — требует доработки
ПК РК, ст. 194 п. 1, 2	Одно ПО на регион + обязательное членство + исключение из ПО = исключение из реестра (ст. 79 п. 3, ст. 78 п. 2 пп. 4)	Коллизия — требует доработки
ПК РК, ст. 10 п. 4	Выдача квалификационных свидетельств и сертификатов по правилам частной ассоциации (ст. 79-3 пп. 9–11)	Пробел — требует доработки
ПК РК, ст. 129 п. 7	Отсутствие процедуры последующего контроля после включения в реестр как разрешения	Пробел — требует доработки
ГК РК, ст. 110 п. 1, 4	Обязательное членство в ассоциации (ст. 79 п. 4)	Коллизия — требует доработки
ГК РК, ст. 110 п. 1	Запрет создания филиалов ПО (ст. 79 п. 3)	Возможная коллизия
КоАП РК, ст. 893 п. 1	Отказ в госуслугах при наличии неисполненного штрафа (ст. 93 абз. 2)	Коллизия — требует уточнения

Наиболее острой коллизией с Предпринимательским кодексом является наделение рабочей группы профессионального объединения полномочием проводить «внеплановые проверки» деятельности учебных организаций (статья 79-3 пункт 1 подпункт 4). Термин «внеплановые проверки» в правовой системе Республики Казахстан является специальным термином, тесно связанным с режимом государственного контроля и надзора, урегулированным главой 8 Предпринимательского кодекса. Статья 129 пункт 1 ПК РК устанавливает, что «регулирование отношений в сфере государственного контроля и надзора осуществляется в целях установления общих правовых основ государственного контроля и надзора в Республике Казахстан и направлено на установление единых принципов осуществления контрольной и надзорной деятельности, а также защиту прав и законных интересов государственных органов, физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляются государственный контроль и надзор». Статья 129 пункт 2 ПК РК прямо указывает, что «государственное регулирование отношений в области организации проведения государственного контроля и надзора... осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом». Использование термина «внеплановые проверки» применительно к деятельности негосударственной структуры создаёт смешение: либо это фактически государственная контрольная функция, конкурирующая с режимом ПК РК, либо это не государственный контроль, но тогда терминология выбрана некорректно. Рекомендуются исключить термин «внеплановые проверки» применительно к рабочей группе профессионального объединения, заменив его термином «внешний контроль качества», и прямо указать, что это не государственный контроль, а корпоративный механизм без применения мер государственного принуждения.

Аналогичная проблема возникает в связи с нормой статьи 79-3 пункт 1 подпункт 7, наделяющей рабочую группу профессионального объединения полномочием «осуществлять проверку информации физических и юридических лиц, а также уполномоченных органов в отношении учебных организаций по подготовке водителей транспортных средств». Данное полномочие по своей природе является контрольным и осуществляется в отношении субъектов предпринимательства. Принципы ПК РК предполагают, что контрольная деятельность осуществляется в рамках единой системы с гарантиями защиты прав проверяемых лиц. Наделение негосударственной структуры такими полномочиями без чёткого законодательного основания создаёт риск нарушения прав учебных организаций.

Законопроект также создаёт двухконтурную систему контроля, которая плохо стыкуется с ПК РК: с одной стороны, статья 10 подпункт 6-1 наделяет МВД полномочием на государственный контроль за деятельностью профессиональных объединений и учебных организаций; с другой стороны, профессиональные объединения наделяются полномочиями на внешний контроль качества, а рабочие группы — на внеплановые проверки и инициирование исключения из реестра. Это создаёт неразграниченную систему контроля, которая требует чёткого разграничения в тексте закона.

3.3. Коллизии с антимонопольным законодательством

Модель «одно профессиональное объединение на регион» в сочетании с обязательным членством и автоматическим исключением из реестра при исключении из объединения

создаёт высокий риск монопольного узла доступа к рынку. Статья 194 пункт 1 Предпринимательского кодекса запрещает «действия... которые привели или могут привести к ограничению или устранению конкуренции». Статья 194 пункт 2 ПК РК признаёт антиконкурентными действия, создающие «неблагоприятные или дискриминационные условия деятельности по сравнению с конкурентами». Единственное региональное объединение, обладающее монопольным правом на принятие решений об исключении из своего состава, которое автоматически влечёт прекращение права на деятельность, создаёт именно такие условия. Рекомендуется пересмотреть модель с учётом антимонопольных требований, предусмотрев антимонопольные гарантии недискриминационного доступа к членству в объединении.

3.4. Коллизии с Гражданским кодексом Республики Казахстан

Статья 110 пункт 1 Гражданского кодекса РК устанавливает, что «индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих интересов могут создавать ассоциации (союзы)». Статья 110 пункт 4 ГК РК указывает, что «члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность». Законопроект вводит обязательное вступление в ассоциацию, единственное объединение на регион и исключение из объединения как основание для исключения из реестра — всё это является резким отклонением от общей гражданско-правовой модели ассоциации. Хотя специальный закон может установить особый режим, с точки зрения системной интеграции это требует более чёткой законодательной увязки и прямого указания на то, что данный режим является специальным исключением из общей модели.

Запрет создания структурных подразделений профессионального объединения (статья 79 пункт 3) также создаёт возможную коллизию с общим гражданско-правовым режимом юридического лица, поскольку ГК РК не содержит прямой нормы, запрещающей ассоциациям создавать филиалы. Рекомендуется уточнить, что запрет филиалов вводится как специальное отраслевое правило именно для целей территориальной модели контроля.

3.5. Коллизии с Кодексом об административных правонарушениях

Как уже отмечено в разделе конституционно-правовой экспертизы, норма статьи 93 абзац второй о запрете предоставления государственных услуг лицам с неисполненными штрафами создаёт риск конкурирующего режима последствий по сравнению с КоАП РК. Статья 893 пункт 1 КоАП РК предоставляет лицу тридцатисуточный срок для добровольной уплаты штрафа, а также допускает отсрочку. Анализируемая норма не уточняет, применяется ли запрет только после истечения этого срока или немедленно после вступления постановления в законную силу. Это создаёт риск того, что лицу будет отказано в государственных услугах в период, когда КоАП РК предоставляет ему законное право на добровольное исполнение.

3.6. Пробелы в системе регулирования

Помимо коллизий, Законопроект содержит ряд существенных пробелов. Во-первых, отсутствует чёткое разграничение государственного контроля (осуществляемого МВД) и внешнего контроля качества (осуществляемого профессиональными объединениями). Во-

вторых, отсутствует полная процедура последующего контроля после включения в реестр как разрешения первой категории. В-третьих, в законе не установлены базовые правила выдачи квалификационных свидетельств и сертификатов — эти вопросы полностью переданы на уровень республиканской ассоциации. В-четвёртых, отсутствует переходный механизм запуска новой институциональной модели, что создаёт правовой вакуум при введении Закона в действие через 60 дней.

3.7. Бланкетные нормы без достаточного ориентира

Статья 79-3 подпункт 11 устанавливает, что рабочая группа профессионального объединения «осуществляет выдачу сертификатов о прохождении курсов в порядке, установленном республиканской ассоциацией профессиональных объединений». Данная бланкетная норма отсылает к акту организации, которая на момент принятия закона не существует и порядок создания которой не обеспечен переходными положениями. Статьи 79-5 пункт 4 и 79-6 пункт 3 фактически выносят профессиональные стандарты и правила рейтинга на уровень ассоциации при недостаточной рамке закона. Если доступ к рынку и статус преподавателей зависит от документов, выдаваемых по правилам частной ассоциации, закон должен содержать хотя бы базовые параметры: основания выдачи, отказа и аннулирования свидетельств, сроки, форму реестра, порядок обжалования.

3.8. Внутренняя коллизия в нормах о профессиональных стандартах

Статья 79-5 пункт 4 устанавливает, что «республиканская ассоциация профессиональных объединений по подготовке водителей транспортных средств по согласованию с уполномоченным органом разрабатывает профессиональные стандарты преподавателей». Статья 79-6 пункт 3 устанавливает, что «председатель республиканской ассоциации профессиональных объединений по согласованию с уполномоченным органом утверждает профессиональные стандарты преподавателей». Таким образом, одна норма говорит «разрабатывает» (субъект — ассоциация как юридическое лицо), другая — «утверждает» (субъект — председатель). Неясно, кто является субъектом утверждения — организация или её руководитель. Рекомендуются унифицировать данные нормы, чётко разграничив полномочия по разработке и утверждению профессиональных стандартов.

3.9. Передача функции от государственного органа к частной ассоциации

Статья 83 пункт 1 Закона о дорожном движении в редакции Проекта предусматривает замену слов «уполномоченным органом» на «республиканской ассоциацией профессиональных объединений». Данная замена означает передачу определённой функции от государственного органа к частной ассоциации. Необходимо проверить по действующей редакции статьи 83 и Закону «О разрешениях и уведомлениях», допустима ли такая передача без прямой детальной регламентации в законе, поскольку передача публично-правовых функций частным субъектам требует специального законодательного основания.

IV. Юридино-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты и нарушения формулы внесения изменений

Наиболее серьёзным формальным дефектом Законопроекта является нарушение формулы внесения изменений в статью 77 Закона о дорожном движении. Согласно требованиям Закона РК «О правовых актах», при изложении статьи в новой редакции применяется формула: «изложить статью X в следующей редакции: «...»» с заключением нового текста в кавычки. В тексте Проекта пункты 1–5 статьи 77 излагаются в новой редакции, однако пункт 1 начинается с кавычки и формульной фразы, тогда как пункт 2 начинается без кавычек и без формульной фразы, как самостоятельный абзац. Это создаёт неопределённость: является ли пункт 2 частью новой редакции статьи 77 или самостоятельной нормой? Весь блок пунктов 1–5 статьи 77 следует оформить единой формулой: «пункты 1, 2, 3, 4 и 5 статьи 77 изложить в следующей редакции: «1. ... 2. ... 3. ... 4. ... 5. ...»».

Аналогичный дефект присутствует при внесении изменений в приложение 2 к Закону «О разрешениях и уведомлениях»: строка 87-17 содержит незаполненную ячейку четвёртого столбца таблицы, что является структурным дефектом — таблица приложения содержит незавершённый структурный элемент.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата

Законопроект вводит и активно использует ряд терминов, которые не определены ни в тексте Проекта, ни в действующем Законе о дорожном движении.

Термин «квалификационное свидетельство» используется в статье 77 пункт 5, статье 79-2 подпункт 4, статье 79-3 подпункт 9 без какой-либо дефиниции. При этом данный документ имеет принципиальное правовое значение: без него лицо не вправе осуществлять профессиональную деятельность в качестве преподавателя или мастера обучения вождению, а руководитель учебной организации обязан иметь все три вида свидетельств. Отсутствие определения создаёт неопределённость в отношении правовой природы данного документа, оснований его выдачи, отказа и аннулирования.

Термин «внешний контроль качества» используется в статье 80 пункт 1 подпункты 1-1 и 8, статье 85 пункт 4 без определения его содержания, предмета, методов и отличия от государственного контроля. Учитывая, что результаты внешнего контроля качества могут влечь исключение учебной организации из профессионального объединения (статья 80 пункт 1 подпункт 8), а следовательно, и из реестра (статья 78 пункт 2 подпункт 4), отсутствие чёткого определения данного понятия создаёт серьёзную правовую неопределённость.

4.1.3. Грамматические и орфографические ошибки

Законопроект содержит ряд грамматических и орфографических ошибок, недопустимых в тексте нормативного правового акта.

Статья 79-1 пункт 2 содержит грамматически неполную конструкцию: «правомочно принимать решения при наличии двух третей от общего членов профессионального объединения» — пропущено слово «числа» («от общего числа членов»).

Статья 79 пункт 4 содержит орфографическую ошибку: «в течении десяти рабочих дней» — должно быть «в течение» (предлог, а не форма существительного в родительном падеже).

Статья 79-2 пункт 1 и пункт 2 подпункт 3 содержат грамматическую ошибку: «руководитель учебной организаций» — должно быть «учебной организации».

Статья 79-1 пункт 1 подпункт 5 содержит грамматическую ошибку: «определение порядка отправки в уполномоченный орган информации об исключении учебной организаций» — должно быть «учебных организаций».

4.1.4. Нарушения требований к оформлению

Заголовки статей 79-7 («Рабочая группа республиканской ассоциации профессиональных объединений.») и 79-8 («Группа внешнего контроля республиканской ассоциации профессиональных объединений.») оканчиваются точкой, что противоречит правилам оформления нормативных правовых актов Республики Казахстан, согласно которым заголовки статей точкой не заканчиваются.

Статья 79-3 пункт 1 подпункт 13 не заканчивается точкой с запятой, в отличие от всех предшествующих подпунктов того же пункта, что нарушает единообразие оформления перечней.

В тексте Законопроекта неоднократно используется сокращение «в т.ч.» (статья 79 пункт 3, статья 79-8 пункт 1 подпункт 4), использование которого в тексте нормативного правового акта недопустимо — следует писать «в том числе».

Оговорка «фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность)» в статье 77 пункт 2 подпункт 4 является оценочной и неточной — следует использовать устойчивую формулу «при его наличии» в соответствии с практикой законодательства Республики Казахстан.

4.1.5. Отсылочные и бланкетные нормы

Законопроект содержит ряд бланкетных норм, отсылающих к актам, которые на момент принятия закона не существуют. Статья 79-3 подпункт 11 устанавливает, что рабочая группа «осуществляет выдачу сертификатов о прохождении курсов в порядке, установленном республиканской ассоциацией профессиональных объединений». Данная бланкетная норма отсылает к акту организации, которая на момент принятия закона не существует и порядок создания которой не обеспечен переходными положениями, что создаёт правовой вакуум в механизме реализации.

4.1.6. Дефекты юридической техники в отдельных нормах

Статья 79 пункт 5 устанавливает: «учебной организации по подготовке водителей транспортных средств не может быть отказано во вступлении в профессиональное

объединение по подготовке водителей транспортных средств, кроме случаев предусмотренных настоящим Законом». Норма отсылает к «случаям, предусмотренным настоящим Законом», однако исчерпывающий перечень оснований для отказа во вступлении в профессиональное объединение в тексте закона отсутствует: статья 78 регулирует отказ в реестре и исключение из реестра, но не отказ во вступлении в профессиональное объединение. Норма является декларативной и неисполнимой.

Одна и та же обязанность — вступление в профессиональное объединение после включения в реестр — регулируется двумя нормами с разными сроками: статья 79 пункт 4 устанавливает «десять рабочих дней», тогда как статья 87 пункт 2 подпункт 9 — «десять дней» без уточнения вида дней. «Рабочие дни» и «календарные дни» являются разными единицами исчисления сроков, что создаёт правовую неопределённость.

Статья 79-1 пункт 1 подпункт 5 и статья 79-3 пункт 1 подпункт 5 содержат терминологическое расхождение: в первой норме используется «отправка информации», во второй — «вносит информацию». Неясно, являются ли это одним и тем же действием или разными процедурами.

Статья 78 пункт 2 содержит основания для исключения из реестра, однако не устанавливает срок рассмотрения вопроса об исключении, порядок уведомления до исключения и право на устранение нарушений. Единственная процедурная гарантия — уведомление в течение двух рабочих дней после принятия решения — является явно недостаточной, поскольку предоставляется уже после принятия решения, а не до него.

Полномочие по разработке профессиональных стандартов закреплено одновременно в пункте 4 статьи 79-5 (за республиканской ассоциацией) и в пункте 3 статьи 79-6 (за председателем республиканской ассоциации), что создаёт дублирование и неясность в отношении субъекта утверждения.

Статья 79-2 пункт 2 подпункт 5 наделяет руководителя профессионального объединения полномочием утверждать маршруты для обучения вождению на дорогах общего пользования по согласованию с уполномоченным органом, однако не устанавливает срок согласования, форму согласования, основания для отказа в согласовании и порядок обжалования отказа.

4.1.7. Дефекты переходных положений

Статья 2 Законопроекта устанавливает, что «настоящий Закон вводится в действие по истечении шестидесяти календарных дней после дня его первого официального опубликования». Данный срок является явно недостаточным для реализации новой институциональной модели. Для запуска модели требуется: создание 17 региональных профессиональных объединений (реалистичный срок — 3–6 месяцев); создание республиканской ассоциации (6–12 месяцев); разработка профессиональных стандартов (6–12 месяцев); разработка правил рейтинга (3–6 месяцев); проведение аттестации и выдача квалификационных свидетельств всем действующим преподавателям и мастерам (6–12 месяцев). Без создания профессиональных объединений учебные организации не могут выполнить обязанность по вступлению в них (статья 79 пункт 4), что формально

является основанием для исключения из реестра (статья 78 пункт 2 подпункт 4). Таким образом, отсутствие переходного периода создаёт правовой вакуум.

Законопроект также не устанавливает срок для принятия подзаконных актов, прямо предусмотренных его нормами: правила государственной регистрации (подпункт 4 статьи 10), разрешительные требования (подпункт 24-5 статьи 10), порядок автоматизированной регистрации (пункт 4 статьи 29). Отсутствие срока создаёт неопределённость в правоприменении.

Законопроект также не содержит перечня отменяемых актов и указания о приведении действующих нормативных правовых актов в соответствие с новым законом, что создаёт риск правового вакуума при наличии ранее действовавшего регулирования.

4.1.8. Логические противоречия в механизме реализации

Конструкция Законопроекта создаёт замкнутую цепочку, образующую порочный круг: учебная организация обязана вступить в профессиональное объединение (статья 79 пункт 4); исключение из профессионального объединения влечёт исключение из реестра (статья 78 пункт 2 подпункт 4); исключение из реестра в течение шести месяцев является основанием для отказа в повторном включении (статья 78 пункт 1 подпункт 3); исключение из профессионального объединения в течение шести месяцев также является основанием для отказа в повторном включении в реестр (статья 78 пункт 1 подпункт 4). При этом основания для исключения из профессионального объединения устанавливаются самим объединением (статья 79-3 пункт 1 подпункт 3), а механизм защиты учебной организации от произвольного исключения из объединения в законе не предусмотрен. Это создаёт правовую неопределённость и пробел в защите прав субъектов предпринимательства.

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с требованиями статьи 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» и Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Общий статус риска Законопроекта оценивается как высокий: ряд норм наделяет негосударственное профессиональное объединение контрольно-надзорными полномочиями и разрешительными функциями без явного законодательного основания, что создаёт условия для злоупотреблений.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Делегирование контрольных полномочий негосударственному субъекту

Наиболее значимым коррупциогенным фактором является наделение профессионального объединения — негосударственной структуры — полномочиями, по своей природе относящимися к сфере государственного контроля. Статья 79-3 пункт 1 подпункт 4 наделяет рабочую группу профессионального объединения полномочием «на основании

информации уполномоченного органа в соответствии с системой оценки и управления рисками осуществлять внеплановые проверки деятельности учебных организаций по подготовке водителей транспортных средств». Статья 129 пункт 1 Предпринимательского кодекса РК устанавливает, что регулирование в сфере государственного контроля и надзора направлено на защиту прав лиц, в отношении которых осуществляется контроль. Наделение негосударственного субъекта полномочиями по проведению внеплановых проверок потенциально выходит за рамки системы государственного контроля, предусмотренной ПК РК, и создаёт условия для злоупотреблений: проверяющие являются конкурентами проверяемых, что создаёт очевидный конфликт интересов.

Статья 79-3 пункт 1 подпункт 7 наделяет рабочую группу профессионального объединения полномочием «осуществлять проверку информации физических и юридических лиц, а также уполномоченных органов в отношении учебных организаций по подготовке водителей транспортных средств». Данное полномочие является квазиконтрольным и осуществляется в отношении субъектов предпринимательства без чёткого законодательного основания и без процедурных гарантий для проверяемых лиц.

Статья 79-8 пункт 1 подпункт 1 предоставляет группе внешнего контроля республиканской ассоциации «право безусловного доступа к проверке деятельности профессиональных объединений по подготовке водителей транспортных средств». Термин «безусловный» означает отсутствие каких-либо процедурных ограничений или гарантий для проверяемого субъекта. Статья 129 пункт 1 ПК РК прямо указывает на необходимость защиты прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется контроль. Безусловный доступ без установления процедурных гарантий (уведомление, основания, сроки) потенциально противоречит данному принципу и создаёт условия для злоупотреблений.

5.2.2. Разрешительные функции негосударственного объединения

Статья 79-3 пункт 1 подпункт 9 наделяет рабочую группу профессионального объединения полномочием «осуществлять выдачу квалификационных свидетельств «преподаватель», «мастер производственного обучения», «мастер обучения вождению во время образовательного процесса»». Выдача квалификационных документов, дающих право на осуществление профессиональной деятельности, по своей природе является разрешительной функцией. Наделение негосударственного субъекта разрешительными функциями без прямого законодательного основания и без установления исчерпывающих оснований для отказа создаёт условия для злоупотреблений: объединение может произвольно отказывать в выдаче свидетельств конкурентам своих членов.

5.2.3. Оценочные категории без критериев

Статья 78 пункт 1 подпункт 2 устанавливает в качестве основания для отказа в регистрации «недостоверность и (или) неполноту указанных сведений в представленных документах». Понятие «неполнота» является оценочным и не раскрывается в тексте нормы: неясно, является ли неполнота любого сведения достаточным основанием для отказа или речь идёт о существенной неполноте. Это создаёт риск произвольного применения нормы и отказа в регистрации по формальным основаниям. Рекомендуются

уточнить критерии «неполноты» либо предусмотреть обязанность органа предложить заявителю устранить недостатки до вынесения отказа.

Статья 77 пункт 2 подпункт 3 обязывает представить «правоустанавливающие документы на иное имущество, используемое как учебно-материальная база». Формулировка «иное имущество» является открытой и потенциально неограниченной по объёму: неясно, какие именно объекты имущества охватываются данным требованием. Это создаёт риск произвольного расширения перечня требуемых документов. Рекомендуется уточнить перечень имущества, на которое требуются правоустанавливающие документы.

5.2.4. Бланкетные нормы, допускающие произвольное толкование

Статья 79-2 пункт 2 подпункт 5 предусматривает, что руководитель профессионального объединения «по согласованию с уполномоченным органом утверждает маршруты для обучения вождению на дорогах общего пользования». Процедура согласования создаёт дополнительный административный барьер для учебных организаций. При этом в законе не установлены сроки рассмотрения, критерии согласования или отказа, что создаёт условия для неограниченной дискреции как уполномоченного органа, так и руководителя профессионального объединения.

Статья 79-3 пункт 1 подпункт 12 наделяет рабочую группу профессионального объединения полномочием «составлять рейтинг учебных организаций по подготовке водителей транспортных средств, входящих в профессиональное объединение». В законе не установлены критерии составления рейтинга и его правовые последствия. Если рейтинг влияет на членство в объединении или на иные права организаций, отсутствие критериев создаёт условия для произвольного применения.

5.2.5. Отказ в государственных услугах как санкция без надлежащего основания

Статья 93 абзац второй устанавливает, что «лицам, имеющим неисполненное постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа и (или) предписание о необходимости уплаты штрафа в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, отказывается в предоставлении государственных услуг в сфере дорожного движения до их исполнения». КоАП РК (статья 893 пункт 1) регулирует сроки уплаты штрафа, но не предусматривает такой меры воздействия, как ограничение доступа к государственным услугам. Фактически вводится дополнительная санкция, не предусмотренная КоАП РК. Норма содержится в законе, что существенно снижает риск признания её незаконной, однако при несоразмерном применении (например, отказ в услуге при наличии неоплаченного штрафа в период тридцатидневного срока добровольного исполнения) возможно обжалование конкретных правоприменительных актов. Рекомендуется проверить системность данной нормы с КоАП РК.

5.2.6. Неопределённость требований к программам подготовки

Статья 77 пункт 2 подпункт 5 обязывает представить «программы подготовки, в которых указываются изучаемые темы, расписание занятий и планируемые методы обучения». Само по себе требование представить программу подготовки является стандартным для разрешительных процедур в сфере образования. Вместе с тем рекомендуется проверить, не выходит ли детализация требований к содержанию программы за пределы того, что

предусмотрено законом-основанием, и не создаёт ли это избыточную административную нагрузку для учебных организаций.

5.2.7. Неопределённость перечня субъектов, на транспортных средствах которых устанавливаются приборы контроля

Статья 10 подпункт 6 в редакции Проекта устанавливает перечень субъектов и объектов, на которых устанавливаются контрольно-измерительные приборы: «устанавливаемых на автомобильных дорогах и транспортных средствах государственных органов, служб скорой медицинской помощи, перевозчиков, осуществляющих регулярные автомобильные перевозки пассажиров и багажа». Рекомендуются верифицировать наличие в законе-основании прямого указания на данный перечень субъектов и уточнить, не является ли он расширительным по отношению к тому, что предусмотрено законом.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль нормативного правового акта

Законопроект регулирует сферу подготовки водителей, которая в Республике Казахстан характеризуется выраженной горизонтальной гендерной сегрегацией: среди мастеров производственного обучения и инструкторов по вождению преобладают мужчины (по имеющимся данным, женщины составляют менее 10% от общего числа инструкторов). По своему гендерному профилю Законопроект является гендерно-слепым: он формально нейтрален, однако игнорирует специфику участия женщин в данном секторе. Упоминание принципов равенства в преамбуле или целях Законопроекта отсутствует, гендерная статистика в обосновании не используется, меры по расширению прав женщин и девочек не предусмотрены.

6.2. Косвенная дискриминация в квалификационных требованиях к руководителям

Статья 77 пункт 5 Закона о дорожном движении в редакции Проекта устанавливает, что «руководитель учебной организации по подготовке водителей транспортных средств обязан иметь квалификационные свидетельства «преподаватель», «мастер производственного обучения» и «мастер обучения вождению во время образовательного процесса»». Данное требование означает, что для занятия руководящей должности в учебной организации необходимо иметь практический опыт инструктора по вождению. Учитывая, что среди инструкторов в Республике Казахстан женщин менее 10%, данное требование создаёт косвенный барьер для женщин-предпринимателей, входящих в этот бизнес как инвесторы и менеджеры. Принцип обеспечения равных возможностей в сфере предпринимательства требует, чтобы квалификационные требования к руководителям были соразмерны управленческим функциям, а не дублировали требования к рядовым специалистам. Рекомендуются пересмотреть требование об обязательном наличии у руководителя свидетельства «мастера обучения вождению»: для реализации управленческих функций достаточно наличия квалифицированных сотрудников в штате.

6.3. Косвенная дискриминация в требованиях к стажу руководителей объединений

Статья 79-2 пункт 1 устанавливает, что «руководителем профессионального объединения по подготовке водителей транспортных средств может быть выбран руководитель учебной организаций по подготовке водителей транспортных средств, осуществляющий свою деятельность на момент избрания не менее пяти лет». Аналогичное требование содержится в статье 79-6 пункт 1 применительно к председателю республиканской ассоциации. Требование о непрерывном стаже «на момент избрания» без учёта перерывов в деятельности, связанных с семейными обязанностями, создаёт косвенный барьер для женщин. Конституция Республики Казахстан в статье 14 гарантирует, что «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам... пола». Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года предусматривает необходимость исключения дискриминации лиц с семейными обязанностями. Рекомендуется дополнить нормы статей 79-2 и 79-6 положением о том, что в стаж включаются периоды нахождения в отпуске по уходу за ребёнком, а также предусмотреть учёт совокупного стажа без требования его непрерывности «на момент избрания».

6.4. Лингвистические дефекты

Статья 79-3 пункт 1 подпункт 8 упоминает «аттестацию кандидатов в преподаватели, мастеров производственного обучения и мастеров обучения вождению во время образовательного процесса». Данная формулировка использует исключительно мужской род без применения нейтральных конструкций. Рекомендуется использовать термины «кандидаты», «лица, претендующие на получение свидетельства» для обеспечения гендерной нейтральности.

По всему тексту Законопроекта используется исключительно мужской род («руководитель», «председатель», «мастер», «преподаватель») без использования нейтральных конструкций. В частности, формулировка «руководитель, ранее возглавлявший учебную организацию» (статья 77 пункт 5 абзац второй) может быть заменена на «лицо, ранее возглавлявшее учебную организацию». Рекомендуется провести лингвистическую правку всего текста для обеспечения гендерной нейтральности.

6.5. Закрепление гендерных стереотипов

Требование к руководителю учебной организации обладать тремя специфическими свидетельствами, включая «мастера обучения вождению», закрепляет стереотип о том, что эффективное управление автошколой возможно только при наличии навыков «мастера», что традиционно воспринимается как мужская профессия. Это создаёт отрицательное гендерное воздействие в части закрепления социальных норм и стереотипов.

6.6. Рекомендации по гендерной нейтральности

Рекомендуется предусмотреть в составе квалификационных комиссий и рабочих групп профессиональных объединений принцип гендерного представительства (не менее 30% лиц одного пола) для обеспечения разнообразия мнений при принятии решений, затрагивающих права всех участников рынка.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки в законе	Оценка
1	Ст. 10 пп. 4	Уполномоченный орган (МВД)	Правила регистрации ТС, приёма экзаменов, выдачи ВУ, приостановления и прекращения права управления	Не установлены	Требует доработки — основания ограничения права управления должны быть в законе
2	Ст. 10 пп. 24-5	Уполномоченный орган (МВД)	Разрешительные требования для учебных организаций и перечень документов	Не установлены	Требует доработки — содержательные критерии должны быть в законе
3	Ст. 29 п. 4	Уполномоченный орган в области здравоохранения	Порядок автоматизированной регистрации и доступа к базе данных медицинских сведений	Не установлены	Требует доработки — круг пользователей и цели обработки данных должны быть в законе
4	Ст. 79-3 пп. 11	Республиканская ассоциация ПО	Порядок выдачи сертификатов о прохождении курсов	Не установлены	Бланкетная норма без ориентира — ассоциация не создана
5	Ст. 79-5 п. 4 / 79-6 п. 3	Республиканская ассоциация / Председатель РА	Профессиональные стандарты, правила рейтинга	Минимальные	Бланкетная норма — внутренняя коллизия субъектов
6	Ст. 79-2 пп. 5	Руководитель ПО (по согласованию с МВД)	Маршруты для обучения вождению	Не установлены	Требует доработки — критерии согласования отсутствуют

Вывод: Законопроект содержит не менее 6 делегирующих норм, из которых 2 являются бланкетными без достаточного ориентира (нормы о сертификатах и профессиональных стандартах), а 4 делегируют существенные вопросы (включая основания ограничения права управления транспортным средством и разрешительные требования) без установления содержательных критериев на уровне закона. Особую озабоченность вызывает делегирование нормотворческих полномочий не только государственным органам, но и частным структурам (республиканской ассоциации, руководителю

профессионального объединения), что выходит за рамки традиционной модели делегирования.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** по истечении 60 календарных дней после первого официального опубликования (статья 2).
- **Отменяемые акты:** не указаны — существенный дефект, создающий риск правового вакуума.
- **Переходный период:** отсутствует — критический дефект, поскольку новая институциональная модель требует создания 17 региональных профессиональных объединений, республиканской ассоциации, разработки профессиональных стандартов и правил рейтинга, проведения аттестации действующих преподавателей и мастеров.
- **Ретроактивность:** не предусмотрена.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, создающий неопределённость в правоприменении.
- **Правовой вакуум:** имеется — в период между введением Закона в действие и созданием профессиональных объединений учебные организации не смогут выполнить обязанность по вступлению в объединение, что формально является основанием для исключения из реестра.

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** направлена на повышение качества подготовки водителей и обеспечение безопасности дорожного движения, что является конституционно допустимой целью. Вместе с тем избранные механизмы реализации этой цели содержат системные конституционно-правовые риски и межотраслевые коллизии, требующие существенной доработки.
2. **Конституционность:** выявлено не менее 12 зон конституционного риска. Наиболее серьёзными являются: система принудительного членства в монопольных региональных объединениях (статьи 79 пункты 3–4, 87 пункт 2 подпункт 9) в сочетании с автоматическим прекращением права на деятельность при исключении из объединения (статья 78 пункт 2 подпункт 4) — данная система вызывает серьёзные сомнения в соответствии статьям 23 и 39 Конституции РК; делегирование государственно-властных функций (контрольных и разрешительных) частным структурам без надлежащего законодательного основания; недостаточность законодательных гарантий при обработке медицинских персональных данных граждан.
3. **Системная интеграция:** выявлено не менее 12 коллизий и пробелов. Наиболее острыми являются: коллизия с Предпринимательским кодексом РК в части использования термина «внеплановые проверки» применительно к деятельности негосударственного объединения; коллизия с антимонопольными нормами ПК РК в связи с моделью «одно объединение на регион»; коллизия с общей гражданско-правовой моделью ассоциаций по ГК РК; коллизия с КоАП РК в части сроков добровольного исполнения штрафов.

4. **Юридикo-техничecкoe качecтвo:** оценивается как низкое. Выявлено не менее 26 дефектов, в том числе: нарушение формулы внесения изменений в статью 77; отсутствие определений ключевых терминов («квалификационное свидетельство», «внешний контроль качества»); грамматические и орфографические ошибки; нарушения правил оформления заголовков и перечней; порочный круг в механизме исключения из реестра; критически недостаточный переходный период.
5. **Антикоррупционная оценка:** выявлено не менее 7 коррупциогенных факторов. Основными являются: наделение негосударственного объединения контрольными и разрешительными функциями без надлежащего законодательного основания и без процедурных гарантий для проверяемых; оценочные категории без критериев (понятие «неполноты» сведений); бланкетные нормы, допускающие произвольное толкование (маршруты обучения, рейтинг).
6. **Гендерная оценка:** Законопроект является гендерно-слепым и создаёт риск косвенной дискриминации женщин в части квалификационных требований к руководителям учебных организаций и объединений, а также в части требований к стажу. Выявлено 3 случая возможной косвенной дискриминации и 2 лингвистических замечания.
7. **Делегирование нормотворческих полномочий:** Законопроект содержит 6 делегирующих норм, из которых 4 делегируют существенные вопросы без установления содержательных критериев на уровне закона, что не вполне согласуется с подпунктом 1) пункта 3 статьи 61 Конституции РК.
8. **Переходные положения:** критически недостаточны. Срок введения в действие (60 дней) несовместим с объёмом институциональных преобразований, предусмотренных Законопроектом. Отсутствие переходного периода создаёт правовой вакуум и риск нарушения прав действующих учебных организаций.
9. **Общая оценка:** в представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки.

X. Рекомендации

10. **Пересмотреть модель обязательного членства** в профессиональных объединениях: либо отказаться от принудительного членства, заменив его добровольным с созданием стимулов для вступления, либо предусмотреть развёрнутые процедурные гарантии защиты прав учебных организаций при принятии решений об исключении из объединения, включая независимый апелляционный механизм (статья 79 пункт 4, 87 пункт 2 подпункт 9).
11. **Исключить автоматическую связку** «исключение из профессионального объединения = исключение из государственного реестра» (статья 78 пункт 2 подпункт 4): предусмотреть самостоятельную оценку государственным органом обстоятельств дела, исчерпывающие законные основания, процедуру, стандарты доказывания и независимое обжалование до наступления последствий для разрешения.
12. **Пересмотреть модель «одно объединение на регион»** (статья 79 пункт 3): допустить создание нескольких объединений на регион с правом учебных организаций выбирать, в какое из них вступать; предусмотреть антимонопольные гарантии недискриминационного доступа к членству.

13. **Закрепить в тексте Закона о дорожном движении** исчерпывающий перечень оснований для приостановления и прекращения права управления транспортным средством, оставив уполномоченному органу лишь процедурную детализацию (статья 10 подпункт 4).
14. **Закрепить в Законе о дорожном движении** базовые принципы и критерии разрешительных требований для учебных организаций, оставив уполномоченному органу лишь их конкретизацию (статья 10 подпункт 24-5).
15. **Закрепить в тексте Закона о дорожном движении** исчерпывающий перечень государственных органов, имеющих право доступа к базе данных медицинских сведений, цели использования данных и гарантии их защиты (статьи 29 пункты 3–4).
16. **Ограничить сферу применения** нормы статьи 77 пункт 5 абзац второй случаями, когда исключение из реестра произошло по основаниям, связанным с виновными действиями руководителя.
17. **Исключить термин «внеплановые проверки»** применительно к рабочей группе профессионального объединения (статья 79-3 пункт 1 подпункт 4), заменив его термином «внешний контроль качества», и прямо указать, что это не государственный контроль, а корпоративный механизм без применения мер государственного принуждения.
18. **Чётко разграничить в тексте Закона** государственный контроль (осуществляемый МВД) и внешний контроль качества (осуществляемый профессиональными объединениями), исключив смешение двух контуров контроля.
19. **Установить в законе** исчерпывающие основания для выдачи, отказа и аннулирования квалификационных свидетельств (статья 79-3 пункт 1 подпункт 9), сроки, форму реестра и порядок обжалования.
20. **Установить в законе** процедурные гарантии при осуществлении «безусловного доступа» группы внешнего контроля (статья 79-8 пункт 1 подпункт 1): порядок уведомления, основания проверки, сроки, право на ознакомление с результатами.
21. **Уточнить норму статьи 93 абзац второй:** отказ в государственных услугах должен применяться только после истечения тридцатисуточного срока добровольного исполнения, установленного статьёй 893 КоАП РК, и при отсутствии предоставленной отсрочки.
22. **Ввести определения** «квалификационного свидетельства» и «внешнего контроля качества» в статью 1 Закона о дорожном движении или в соответствующих статьях Проекта.
23. **Переоформить блок изменений в статью 77** с применением единой формулы новой редакции: «пункты 1, 2, 3, 4 и 5 статьи 77 изложить в следующей редакции: «1. ... 2. ... 3. ... 4. ... 5. ...»».
24. **Устранить грамматические и орфографические ошибки:** «в течении» → «в течение» (статья 79 пункт 4); «учебной организаций» → «учебной организации» / «учебных организаций» (статьи 79-2, 79-1); «от общего членов» → «от общего числа членов» (статья 79-1 пункт 2).
25. **Убрать сокращения** «в т.ч.» → «в том числе» во всех нормах (статьи 79 пункт 3, 79-8 пункт 1 подпункт 4).
26. **Убрать точки** в заголовках статей 79-7 и 79-8.

27. **Заполнить пустую ячейку** в строке 87-17 приложения 2 к Закону «О разрешениях и уведомлениях».
28. **Унифицировать срок** вступления в профессиональное объединение: привести статью 87 пункт 2 подпункт 9 в соответствие со статьёй 79 пункт 4 («десять рабочих дней»).
29. **Дополнить статью 79 пункт 5** исчерпывающим перечнем оснований для отказа во вступлении в профессиональное объединение.
30. **Унифицировать нормы** статей 79-5 пункт 4 и 79-6 пункт 3: чётко разграничить полномочия по разработке и утверждению профессиональных стандартов и правил рейтинга, определив единственного субъекта утверждения.
31. **Установить в законе** срок согласования маршрутов обучения вождению, форму согласования, основания для отказа и порядок обжалования отказа (статья 79-2 пункт 2 подпункт 5).
32. **Установить критерии** составления рейтинга учебных организаций и его правовые последствия (статья 79-3 пункт 1 подпункт 12).
33. **Дополнить статью 2** поэтапными сроками введения в действие: базовые нормы — через 60 дней; нормы об обязательном членстве в профессиональных объединениях — через 12 месяцев; нормы о квалификационных свидетельствах — через 18 месяцев; а также установить срок для принятия подзаконных актов (не позднее 12 месяцев со дня опубликования).
34. **Предусмотреть переходные положения** о сохранении статуса действующих учебных организаций до создания профессиональных объединений и о порядке работы до запуска информационных систем и реестров.
35. **Пересмотреть квалификационные требования** к руководителям учебных организаций (статья 77 пункт 5): для реализации управленческих функций достаточно наличия квалифицированных сотрудников в штате; требование об обязательном наличии свидетельства «мастера обучения вождению» у руководителя создаёт косвенный барьер для женщин-предпринимателей.
36. **Дополнить нормы** статей 79-2 пункт 1 и 79-6 пункт 1 положением о том, что в стаж включаются периоды нахождения в отпуске по уходу за ребёнком.
37. **Провести лингвистическую правку** всего текста для обеспечения гендерной нейтральности (заменить «руководитель, ранее возглавлявший» на «лицо, ранее возглавлявшее» и аналогичные конструкции).
38. **Предусмотреть в составе** квалификационных комиссий и рабочих групп профессиональных объединений принцип гендерного представительства (не менее 30% лиц одного пола).
39. **Уточнить критерии «неполноты» сведений** в статье 78 пункт 1 подпункт 2 либо предусмотреть обязанность органа предложить заявителю устранить недостатки до вынесения отказа.
40. **Уточнить понятие «иное имущество»** в статье 77 пункт 2 подпункт 3, установив исчерпывающий перечень имущества, на которое требуются правоустанавливающие документы.
41. **Предусмотреть в статье 78 пункт 2** процедурные гарантии при исключении из реестра: право на предварительное уведомление, срок для устранения нарушений, право на обжалование до вступления решения в силу.

Заключение: В представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Концептуальная модель, основанная на принудительном членстве в монопольных региональных объединениях с делегированием им государственно-властных функций, требует пересмотра с точки зрения конституционных принципов соразмерности ограничений прав и свобод, системной согласованности с Предпринимательским кодексом и Гражданским кодексом Республики Казахстан, а также антикоррупционных стандартов. Законопроект может быть рекомендован к принятию только при условии устранения всех указанных замечаний, в первую очередь — замечаний конституционно-правового характера и коллизий с кодексами.