

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
совершенствования системы технического и профессионального
образования, миграции населения»**

*(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 совершенствования системы технического и профессионального образования, миграции населения» (далее — Законопроект, Проект). Законопроект носит комплексный характер и вносит изменения и дополнения в восемь действующих законодательных актов: Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, Трудовой кодекс Республики Казахстан, Социальный кодекс Республики Казахстан, Законы Республики Казахстан «Об образовании», «О государственном имуществе», «О миграции населения», «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» и «О профессиональных квалификациях». Структурно Законопроект состоит из двух статей: статьи 1, содержащей восемь блоков поправок, и статьи 2, устанавливающей единый срок введения в действие — по истечении шестидесяти календарных дней со дня первого официального опубликования.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу Законопроекта, охватывающую следующие направления: конституционно-правовой анализ соответствия вводимых норм Конституции Республики Казахстан и принципу резерва закона; системно-интеграционный анализ на предмет коллизий с действующим законодательством, дублирования норм и наличия правовых пробелов; юридико-техническую экспертизу качества нормативных предписаний, понятийного аппарата, структуры и оформления; антикоррупционную экспертизу на предмет наличия коррупциогенных факторов; а также гендерную экспертизу на предмет соответствия принципу равенства прав и возможностей.

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;
- Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года;
- Социальный кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года;
- Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года;
- Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года;
- Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года;
- Закон Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 года;
- Закон Республики Казахстан «О профессиональных квалификациях» от 4 июля 2023 года;
- Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года;
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённая в установленном порядке;

- Правила проведения научной правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утверждённые Постановлением Правительства Республики Казахстан.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая конституционно-правовая оценка

В целом концепция Законопроекта направлена на реализацию конституционных принципов свободы труда (статья 24 Конституции РК), права граждан на образование и профессиональную подготовку, а также на упорядочение государственного регулирования в сфере миграции. Вместе с тем ряд конкретных норм Законопроекта вызывает серьёзные конституционно-правовые вопросы, связанные прежде всего с соблюдением принципа резерва закона, закреплённого в подпункте 1) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, согласно которому важнейшие общественные отношения, затрагивающие права и свободы граждан, регулируются законами. Ниже приводится детальный анализ выявленных конституционно-правовых рисков, сгруппированных по тематическим блокам.

2.2. Расширение перечня документов при заключении трудового договора

Подпункт 1) пункта 2 статьи 1 Законопроекта дополняет пункт 1 статьи 32 Трудового кодекса Республики Казахстан новым подпунктом 3-1), согласно которому при заключении трудового договора работник обязан представить «документ о признании профессиональной квалификации (при наличии), в случае отсутствия требований к уровню образования, установленных соответствующими профессиональными стандартами или квалификационными требованиями». Данная норма вызывает вопрос о её соответствии пункту 6 статьи 32 Трудового кодекса, который прямо запрещает работодателю требовать документы, не предусмотренные данной статьёй, допуская исключения лишь для случаев, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами. Формально оговорка «за исключением случаев, предусмотренных нормативными правовыми актами» допускает расширение перечня документов на уровне закона. Однако принципиальный вопрос состоит в том, является ли вводимый документ о признании профессиональной квалификации надлежащим образом обоснованным дополнением к законодательно установленному перечню, либо он фактически создаёт новое обременение для работника, не подкреплённое чёткими критериями применения. Конструкция «в случае отсутствия требований к уровню образования» является оценочной и предполагает усмотрение работодателя при определении ситуаций, когда такой документ необходим. Это создаёт риск произвольного расширения требований к работнику при трудоустройстве, что не вполне согласуется с конституционным принципом свободы труда (статья 24 Конституции РК). Рекомендуется уточнить в тексте нормы исчерпывающие условия, при которых документ о признании профессиональной квалификации является обязательным, либо установить отсылку к конкретному перечню профессий и должностей, для которых данное требование применяется.

2.3. Обязанность работодателей по организации наставничества как первичное регулирование без законодательного основания

Пункт 9, которым дополняется статья 37-1 Закона «О миграции населения» (подпункт 5) пункта 6 статьи 1 Законопроекта), устанавливает, что «работодатели, привлекающие иностранную рабочую силу, обязаны организовать наставничество казахстанских работников, включающее передачу профессиональных знаний, навыков и опыта, необходимого для выполнения трудовых функций на соответствующем рабочем месте». Данная норма является первичной обязывающей нормой, адресованной субъектам предпринимательства: она требует самостоятельного поведения, влечёт дополнительные организационные и финансовые затраты и не является процедурной детализацией уже существующей законодательной нормы. Между тем в ходе анализа не выявлено вышестоящей нормы, прямо устанавливающей данную обязанность либо делегирующей её введение подзаконному акту. Обязанности работодателей, непосредственно затрагивающие их правосубъектность и гражданские обязанности, в силу подпункта 1) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан подлежат регулированию законом. Введение данной обязанности в миграционном законодательстве без корреспондирующей нормы в Трудовом кодексе создаёт дополнительный межотраслевой пробел: трудовая правовая механизм оформления наставничества, его сроки, форма подтверждения исполнения и последствия неисполнения в Законопроекте не раскрыты. Рекомендуется либо установить законодательное основание данной обязанности в Трудовом кодексе с определением существенных параметров наставничества, либо исключить данное положение до принятия соответствующего системного регулирования.

2.4. Основания аннулирования решения о включении в региональную квоту

Новая статья 52-1 Закона «О миграции населения» (подпункт 8) пункта 6 статьи 1 Законопроекта) устанавливает основания аннулирования решения о включении кандасов и переселенцев в региональную квоту. Среди оснований аннулирования — «выявление систематического нарушения (более 2 раз) кандасом либо переселенцем и (или) членами его семей требований и норм миграционного законодательства Республики Казахстан в части проживания и регистрации по месту жительства в регионах, определённых Правительством Республики Казахстан, в течение пяти лет». Аннулирование решения о включении в квоту влечёт утрату права на все меры государственной поддержки, предусмотренные пунктом 5 статьи 53 Закона, а также расторжение социального контракта. Таким образом, речь идёт о существенном ограничении прав лиц, участвующих в программе переселения. Между тем формулировка «требования и нормы миграционного законодательства» является чрезмерно широкой и потенциально охватывает разнородные нарушения различной степени тяжести — от технических нарушений регистрационного учёта до более серьёзных правонарушений. Это создаёт риск произвольного применения нормы и несоразмерного ограничения прав переселенцев. Вышестоящая норма, прямо устанавливающая данное основание аннулирования либо делегирующая его определение, не обнаружена. Поскольку аннулирование затрагивает права граждан на получение государственной поддержки, основания такого аннулирования должны быть установлены непосредственно законом с исчерпывающим перечнем нарушений, влекущих данное

последствие. Рекомендуется конкретизировать перечень нарушений, влекущих аннулирование, установив критерии их тяжести и соразмерности применяемой санкции.

2.5. Делегирование порядка добровольного переселения без содержательных рамок

Новая редакция статьи 53 Закона «О миграции населения» (подпункт 9) пункта 6 статьи 1 Законопроекта) в пункте 7 устанавливает, что «порядок добровольного переселения лиц для повышения мобильности рабочей силы определяется уполномоченным государственным органом по миграции населения». Данная норма делегирует уполномоченному органу определение порядка добровольного переселения в целом, без установления каких-либо содержательных рамок — предмета регулирования, пределов дискреции, сроков принятия подзаконного акта. Для сравнения: действующая редакция статьи 112 Социального кодекса содержала делегирование более узкого объёма — только в части порядка предоставления сертификатов экономической мобильности. Широкое делегирование без содержательных ориентиров не вполне согласуется с подпунктом 1) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, поскольку вопросы добровольного переселения непосредственно затрагивают права граждан на свободу передвижения и выбора места жительства. Рекомендуется уточнить в тексте закона содержательные рамки делегирования: предмет регулирования, пределы усмотрения уполномоченного органа и сроки принятия подзаконного акта.

2.6. Дополнительные имущественные условия получения государственной поддержки

Новая статья 53-1 Закона «О миграции населения» (подпункт 10) пункта 6 статьи 1 Законопроекта) в подпункте 3) пункта 2 устанавливает в качестве основания для отказа в назначении выплат «наличие у заявителей и (или) членов их семей (при наличии) в регионах, определяемых Правительством Республики Казахстан жилища на праве собственности в течение последних пяти лет». Между тем действующая редакция статьи 112 Социального кодекса, определяющая круг лиц, имеющих право на участие в мерах по содействию добровольному переселению, не содержит имущественных цензов. Введение дополнительного ограничительного условия — наличия жилья в собственности в течение пяти лет — фактически сужает законодательно установленный круг получателей государственной поддержки без прямого законодательного основания для такого сужения. Это создаёт риск несоответствия принципу равенства граждан перед законом (статья 14 Конституции РК) и требует проверки наличия в Социальном кодексе или ином законе прямого основания для введения данного имущественного ценза. При его отсутствии рекомендуется либо исключить данное условие, либо перенести его на уровень закона с надлежащим обоснованием.

2.7. Условие о постоянной регистрации как основание отказа в поддержке

Подпункт 4) пункта 2 статьи 53-1 Закона «О миграции населения» устанавливает в качестве основания для отказа в назначении выплат «отсутствие у заявителя и (или) членов его семьи (при наличии) постоянной регистрации по новому месту жительства в регионах, определённых Правительством Республики Казахстан». Данное условие не предусмотрено

статьей 112 Социального кодекса, определяющей состав государственной поддержки добровольно переселяющихся лиц. Вместе с тем требование регистрации по новому месту жительства может быть содержательно обоснованным с точки зрения подтверждения факта переселения. Принципиальный вопрос состоит в том, является ли данное условие самостоятельным ограничением права на поддержку или лишь способом подтверждения факта переселения. В первом случае необходимо законодательное основание; во втором — достаточно процедурной нормы. Рекомендуется уточнить правовую природу данного условия и при необходимости закрепить его законодательное основание.

2.8. Правовые последствия неисполнения рекомендации по результатам профилактического контроля

Пункт 8 новой статьи 58-3 Закона «О миграции населения» (подпункт 12) пункта 6 статьи 1 Законопроекта) устанавливает, что «неисполнение в установленный срок рекомендации об устранении нарушений, выявленных по результатам профилактического контроля без посещения субъекта контроля, влечёт назначение профилактического контроля с посещением субъекта контроля путём включения в полугодовой список». Данная норма устанавливает автоматическое правовое последствие — назначение профилактического контроля с посещением — без проверки обоснованности самой рекомендации и без учёта возможных возражений субъекта контроля. Подпункт 10) пункта 4 статьи 129 Предпринимательского кодекса лишь фиксирует, что государственный контроль в области миграции выведен из общего порядка Предпринимательского кодекса, не устанавливая оснований для назначения конкретных форм контроля. Рекомендуется проверить, предусмотрено ли в специальном законодательстве о миграции либо в ином законе основание для автоматического назначения профилактического контроля с посещением по данному основанию; при его отсутствии — рассмотреть вопрос о законодательном закреплении данного правового последствия с учётом права субъекта контроля на возражение.

2.9. Единоразовый ваучер для безработных как новый инструмент государственной поддержки без законодательного основания

Новая статья 9-1 Закона «О профессиональных квалификациях» (подпункт 6) пункта 8 статьи 1 Законопроекта) наделяет местные исполнительные органы полномочием «выдавать единоразовый ваучер зарегистрированным безработным лицам с возмещением расходов на прохождение ими процедуры признания профессиональных квалификаций в порядке, определённом уполномоченным органом». Данная норма вводит новый инструмент государственной поддержки — единоразовый ваучер — и делегирует определение порядка его выдачи уполномоченному органу. Вышестоящая норма, прямо предусматривающая данный вид поддержки либо делегирующая его введение и регулирование подзаконным актом, в ходе анализа не выявлена. Поскольку речь идёт о расходовании бюджетных средств и установлении нового вида государственной поддержки, затрагивающего права безработных граждан, данный инструмент должен иметь законодательное основание. Рекомендуется установить законодательное основание данного инструмента в Социальном кодексе либо в Законе о профессиональных квалификациях с определением существенных параметров его предоставления.

2.10. Аккредитация центров признания: неограниченная дискреция уполномоченного органа

Новая редакция статьи 23 Закона «О профессиональных квалификациях» (подпункт 11) пункта 8 статьи 1 Законопроекта) устанавливает, что «аккредитация центров признания на добровольной и безвозмездной основе, переоформление, отзыв, возобновление и прекращение действия аттестата аккредитации проводятся уполномоченным органом в определённом им порядке». Формулировка «в определённом им порядке» наделяет уполномоченный орган полномочием самостоятельно устанавливать правила собственной деятельности без каких-либо законодательных рамок. Аккредитация является разрешительной по своей природе процедурой, непосредственно затрагивающей права субъектов — центров признания, — в связи с чем её условия и порядок должны быть определены на уровне закона или как минимум содержать законодательно установленные рамки дискреции. Данная конструкция создаёт риск произвольного установления условий, сроков и критериев аккредитации, что может формировать барьеры для центров признания. Рекомендуется установить в законе содержательные рамки аккредитации (критерии, сроки, основания отказа) либо делегировать их определение с указанием пределов усмотрения.

2.11. Постаккредитационный договор как обязательная договорная форма без законодательного основания

Новая редакция пункта 2 статьи 25 Закона «О профессиональных квалификациях» (подпункт 13) пункта 8 статьи 1 Законопроекта) устанавливает, что «постаккредитационный договор заключается между Национальным органом по профессиональным квалификациям и центром признания в целях осуществления мониторинга деятельности центра признания». Данная норма вводит обязательную договорную форму взаимодействия, требующую от центра признания принятия на себя договорных обязательств. Данная обязанность является первичной и не является процедурной детализацией уже существующей законодательной нормы. Вышестоящая норма, устанавливающая данное требование либо делегирующая его введение, в ходе анализа не обнаружена. Кроме того, правовая природа постаккредитационного договора (гражданско-правовой или административный) в Законопроекте не определена, что создаёт неопределённость в отношении применимого правового режима, последствий расторжения и механизмов защиты прав сторон. Рекомендуется установить законодательное основание для обязательного заключения постаккредитационного договора, включая его правовую природу и существенные условия.

2.12. Признание международных сертификатов о профессиональных квалификациях

Новая статья 15-1 Закона «О профессиональных квалификациях» (подпункт 9) пункта 8 статьи 1 Законопроекта) в пункте 4 устанавливает, что «признание международных сертификатов, подтверждающих профессиональные квалификации и (или) навыки, определяется в порядке, установленном уполномоченным органом». Данная норма делегирует уполномоченному органу установление порядка признания международных

сертификатов без определения каких-либо содержательных рамок. Трудовой кодекс (статья 32, пункт 1) упоминает документы о квалификации в контексте заключения трудового договора, однако не содержит прямого делегирования полномочий по определению порядка признания международных сертификатов. Рекомендуется проверить наличие в законодательстве об образовании, о профессиональных квалификациях или в ином законе прямого основания для данного делегирования; при его отсутствии — закрепить такое основание на уровне закона с установлением содержательных рамок для уполномоченного органа.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект затрагивает несколько крупных отраслей законодательства — трудовое, миграционное, образовательное, законодательство о профессиональных квалификациях и о государственном контроле — и предполагает перераспределение регулирования между кодексами и специальными законами. В целом логика такого перераспределения прослеживается: перенос норм о добровольном переселении из Социального кодекса в Закон «О миграции населения» системно обоснован. Вместе с тем в ряде ключевых точек сопряжения актов выявлены существенные дефекты интеграции, включая одну прямую внутреннюю коллизию в тексте самого Законопроекта, несколько переходных пробелов и риски двойного режима регулирования в сфере государственного контроля.

3.2. Корреспондирующие связи и выявленные коллизии

Ниже приводится сводная таблица выявленных межзаконодательных коллизий, дублирований и пробелов.

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
Закон «Об образовании», ст. 26 пп. 6) п. 8 + Закон «О миграции», новая ст. 53 п. 2 пп. 2	Проект исключает пп. 6) п. 8 ст. 26, но новая ст. 53 сохраняет ссылку на него	Нарушение (мёртвая ссылка)
ПК РК, ст. 129 п. 4 пп. 10 + новые ст. 58-1, 58-3, 61-1–61-4 Закона о миграции	Частичная несостыковка спецрежима контроля с общим порядком ПК	Возможное нарушение
СоцК РК, ст. 112 + новая ст. 53 Закона о миграции	Перенос регулирования без переходной нормы о действующих контрактах и ПНПА	Рекомендация
Закон «О профессиональных квалификациях», ст. 23, 25, 26	Передача аккредитации от НПП к уполномоченному органу без переходных норм	Рекомендация
ТК РК, ст. 32 п. 1 + новый пп. 3)	Дублирование с расширением дефиниции «специальных знаний»	Рекомендация

ТК РК, ст. 116 пп. 3-1 + СоцК РК, ст. 1 пп. 85)	Дублирование дефиниции «профессионального обучения» в двух кодексах	Рекомендация
СоцК РК, ст. 17 пп. 8-1, 13-1 + новая ст. 53 Закона о миграции	Дублирование межотраслевой отсылки к порядку уполномоченного органа	Рекомендация
Закон «О профессиональных квалификациях», ст. 25 п. 2	Бланкетная норма о постаккредитационном договоре без срока утверждения формы	Рекомендация
ТК РК + Закон о миграции, ст. 37-1 п. 9	Обязанность наставничества введена в миграционном законе без корреспондирующих норм в ТК	Рекомендация
АППК РК + Закон о миграции, ст. 58-3 п. 5 пп. 3	Электронное вручение рекомендации «с даты отправки» без подтверждения доставки	Рекомендация
Закон «Об образовании», ст. 26 п. 8-2 + Закон о миграции, ст. 53 п. 2 пп. 2	Системная связка есть, но риск остаточной ссылки на исключаемый пп. 6)	Возможное нарушение
СоцК РК + Закон «О профессиональных квалификациях», ст. 9-1	Ваучер для безработных введён в специальном законе без отражения в СоцК	Рекомендация
Закон «О профессиональных квалификациях», ст. 4	Вводная фраза «Участниками Национальной системы квалификаций являются» повторена дважды	Рекомендация
ПК РК, ст. 138 + Закон о миграции, ст. 58-1	Параллельное включение сферы миграции в ст. 138 ПК и в спецзакон без чёткого разграничения	Рекомендация

3.2.1. Наиболее критичная коллизия: мёртвая ссылка в связке Закон об образовании — Закон о миграции

Наиболее серьёзным системным дефектом Законопроекта является прямая внутренняя межзаконодательная несогласованность в тексте самого проекта. Подпункт 4) пункта 4 статьи 1 Законопроекта исключает подпункт 6) пункта 8 статьи 26 Закона «Об образовании». Одновременно новая редакция подпункта 2) пункта 2 статьи 53 Закона «О миграции населения» (подпункт 9) пункта 6 статьи 1 Законопроекта) содержит прямую ссылку на «квоту, установленную подпунктом 6) пункта 8 и пункта 8-2 статьи 26 Закона Республики Казахстан "Об образовании"». Таким образом, Законопроект одновременно исключает норму и сохраняет ссылку на неё в другом законе, создавая «мёртвую ссылку». Это не вопрос толкования, а прямая несогласованность текста проекта с самим собой,

которая после вступления закона в силу сделает ссылку в статье 53 Закона о миграции юридически недействующей. Данный дефект подлежит безусловному устранению: ссылка на подпункт 6) пункта 8 статьи 26 Закона «Об образовании» в новой редакции статьи 53 Закона о миграции должна быть скорректирована — оставлена только ссылка на пункт 8-2 статьи 26.

3.2.2. Блок миграционного контроля: риск двойного режима

Законопроект одновременно вносит изменения в подпункт 10) пункта 4 статьи 129 Предпринимательского кодекса (уточняя исключение для контроля в области миграции), дополняет статью 138 Предпринимательского кодекса новой сферой «в области миграции населения» и вводит в Закон «О миграции населения» развёрнутый специальный режим контроля (статьи 58-1, 58-3, 61-1–61-4). Такой подход в целом допустим с точки зрения принципа *lex specialis*. Однако граница между нормами, регулируемыми Предпринимательским кодексом, и нормами, регулируемыми специальным законом, в тексте Законопроекта чётко не проведена. Это создаёт риск того, что часть процедур будет считаться регулируемой Предпринимательским кодексом, часть — только Законом о миграции, а часть — обоими одновременно. Рекомендуется в статье 58-1 или 61-1 Закона о миграции прямо указать, какие именно положения Предпринимательского кодекса применяются к соответствующим формам контроля, а какие — нет.

3.2.3. Перенос регулирования переселения из Социального кодекса: переходный пробел

Исключение статьи 112 Социального кодекса (подпункт 6) пункта 3 статьи 1 Законопроекта) и перенос регулирования добровольного переселения в Закон «О миграции населения» системно обоснованы. Вместе с тем Законопроект не содержит переходных норм о судьбе действующих социальных контрактов, заключённых на основании статьи 112 Социального кодекса, о незавершённых процедурах переселения и о сроке приведения подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с новым регулированием. Это создаёт правовой вакуум для лиц, находящихся в процессе переселения на дату вступления закона в силу. Рекомендуются дополнить статью 2 Законопроекта переходными нормами, устанавливающими правила для незавершённых правоотношений и срок приведения подзаконных актов в соответствие.

3.2.4. Передача функций аккредитации: переходный пробел

Передача функций аккредитации центров признания от Национальной палаты предпринимателей к уполномоченному органу (подпункты 10)–14) пункта 8 статьи 1 Законопроекта) осуществляется без переходных норм о судьбе ранее выданных аттестатов аккредитации, действующих поставкредитационных договоров и незавершённых процедур аккредитации. Это создаёт правовую неопределённость для центров признания, прошедших аккредитацию до вступления закона в силу. Рекомендуются урегулировать данные вопросы в переходных положениях.

3.2.5. Дублирование дефиниций в двух кодексах

Законопроект одновременно вводит определение «профессионального обучения» в Трудовой кодекс (подпункт 2) пункта 2 статьи 1) и в Социальный кодекс (подпункт 1) пункта 3 статьи 1). Дублирование дефиниции в двух кодифицированных актах само по

себе допустимо, однако создаёт риск будущего расхождения редакций при последующих изменениях. Аналогичная ситуация складывается с определением «национальной системы прогнозирования трудовых ресурсов», которое вводится в Закон «О профессиональных квалификациях» при наличии идентичного определения в Социальном кодексе. Рекомендуется обеспечить полную идентичность формулировок во всех актах и рассмотреть возможность использования единой отсылочной нормы вместо дублирования.

3.2.6. Межотраслевой пробел по оформлению наставничества

Обязанность работодателей организовывать наставничество казахстанских работников введена в миграционном законодательстве (статья 37-1 Закона о миграции) без корреспондирующих норм в Трудовом кодексе. Это означает, что трудоустройственный механизм оформления наставничества — форма, сроки, подтверждение исполнения, последствия неисполнения — остаётся неурегулированным. Рекомендуется дополнить Трудовой кодекс или соответствующий подзаконный акт минимальными правилами оформления наставничества.

3.2.7. Процедурная несостыковка по электронному вручению рекомендации

Подпункт 3) пункта 5 новой статьи 58-3 Закона «О миграции населения» устанавливает, что рекомендация считается врученной «электронным способом — с даты отправки на электронный адрес субъекта контроля, указанный в письме при запросе уполномоченного органа». Данная формулировка связывает момент вручения с датой отправки, а не с датой получения или прочтения, что создаёт риск споров о моменте вручения и нарушает права субъекта контроля на надлежащее уведомление. Рекомендуется уточнить, что электронное вручение осуществляется с подтверждением доставки или через официальную информационную систему.

3.2.8. Ваучер для безработных: пробел на стыке законов

Единоразовый ваучер для зарегистрированных безработных, вводимый статьёй 9-1 Закона «О профессиональных квалификациях», адресован лицам, чья поддержка традиционно встроена в систему Социального кодекса. Отсутствие отражения данной меры в Социальном кодексе создаёт пробел в системе мер содействия занятости. Рекомендуется либо отразить данную меру в Социальном кодексе как одну из мер содействия занятости, либо дать прямую отсылку из Социального кодекса к Закону «О профессиональных квалификациях».

3.2.9. Контроль частных агентств занятости: коллизия компетенции

Подпункт 7) пункта 1 новой статьи 61-1 Закона «О миграции населения» включает в предмет государственного контроля в сфере регулирования миграционных процессов контроль «на предмет соответствия частных агентств занятости, занимающихся вывозом рабочей силы из Республики Казахстан за границу, требованиям законодательства Республики Казахстан». Между тем частные агентства занятости регулируются Социальным кодексом, а не законодательством о миграции. Отнесение контроля за ними к компетенции уполномоченного органа по миграции без соответствующей корректировки Социального кодекса создаёт коллизию компетенции между уполномоченным органом по

миграции и органом по труду. Рекомендуется либо внести соответствующие изменения в Социальный кодекс, либо чётко разграничить предметы контроля двух органов.

IV. Юрико-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона Республики Казахстан «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты

Законопроект содержит ряд структурных нарушений, снижающих системность и читаемость вносимых изменений. Наиболее существенным из них является то, что Законопроект дополняет Закон «О миграции населения» сразу шестью новыми статьями о государственном контроле (статьи 58-1, 58-3, 61-1, 61-2, 61-3, 61-4), которые образуют самостоятельный нормативный блок. В соответствии с требованиями статьи 23 Закона «О правовых актах» такой блок должен быть оформлен как отдельная глава с соответствующим заголовком. Вместо этого нормы вносятся разрозненно в разные части закона — статьи 58-1 и 58-3 в одну главу, статьи 61-1–61-4 в другую, — что нарушает системность структуры и затрудняет правоприменение.

Дополнительно следует отметить, что новая статья 52-1 Закона «О миграции населения» объединяет два самостоятельных института — отказ во включении в региональную квоту и аннулирование решения о включении — с разными субъектами, основаниями и правовыми последствиями. По требованиям статьи 23 Закона «О правовых актах» каждый самостоятельный институт должен быть выделен в отдельную статью. Объединение создаёт структурную перегруженность и затрудняет применение нормы.

Изменения в главу 10 Закона «О миграции населения» (заголовок главы, новые статьи 52-1, 53-1, 53-2, новая редакция статьи 53) вносятся разрозненными подпунктами 6, 7, 8, 9, 10 пункта 6 статьи 1 Законопроекта, тогда как системность оформления требует единого блока изменений в главу.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата

Законопроект содержит значительное число дефектов в области понятийного аппарата и терминологии.

Наиболее серьёзным является двойное определение термина «наставничество» в одной норме — пункте 9 статьи 37-1 Закона «О миграции населения». В абзаце первом наставничество определяется через объект («передача профессиональных знаний, навыков и опыта, необходимого для выполнения трудовых функций»), а в абзаце втором — через субъект («закрепление наставника из числа иностранной рабочей силы для передачи казахстанскому работнику опыта и знаний»). Два определения не тождественны и конкурируют друг с другом, что нарушает требование единообразия терминологии, установленное статьёй 24 Закона «О правовых актах».

Определение «специальных знаний» включено непосредственно в подпункт 3) пункта 1 статьи 32 Трудового кодекса, регулирующей перечень документов для заключения трудового договора. По требованиям статьи 24 Закона «О правовых актах» определения понятий должны быть сосредоточены в статье «Основные понятия» соответствующего акта. Размещение дефиниции внутри нормы о документах нарушает структурный принцип и ограничивает сферу применения определения одной статьёй кодекса.

В тексте Законопроекта один и тот же орган — уполномоченный орган по вопросам миграции — обозначается тремя различными способами: «уполномоченный орган по вопросам миграции населения» (статья 58-1), «уполномоченный государственный орган — реализующий государственную политику в области миграции населения» (статья 61-1, пункт 3) и «уполномоченный орган» (статьи 61-2, 61-3). Использование трёх различных наименований одного органа в одном законе нарушает требование единообразия терминологии.

Определение «центра трудовой мобильности», вводимое в статью 1 Закона «О миграции населения» (подпункт 4-3)), и определение «национальной системы прогнозирования трудовых ресурсов», вводимое в Закон «О профессиональных квалификациях» (подпункт 22) статьи 1), дублируют аналогичные определения, уже содержащиеся в Социальном кодексе, без оговорки «для целей настоящего Закона». Это нарушает требование статьи 24 Закона «О правовых актах» о недопустимости дублирования дефиниций без соответствующей оговорки.

Термины «низкий экономический потенциал» и «высокий экономический потенциал развития», используемые в подпункте 1) пункта 3 новой редакции статьи 53 Закона «О миграции населения», являются оценочными и не имеют нормативного определения или отсылки на критерии их установления. Это нарушает требование статьи 24 Закона «О правовых актах» о недопустимости оценочной лексики без критериев.

Формулировка «документов, срок действия которых истекает на день принятия решения о выплате или отказе в выплате» (подпункт 1) пункта 1 статьи 53-1) является неопределённой: неясно, включает ли она день принятия решения или только предшествующие дни. Это создаёт риск произвольного толкования при правоприменении.

4.1.3. Дефекты структуры норм предписания

Ряд норм Законопроекта содержит диспозицию без санкции, что делает их декларативными и практически неисполнимыми. Пункт 9 статьи 37-1 Закона «О миграции населения» устанавливает обязанность работодателей организовывать наставничество, однако не содержит ни санкции за неисполнение, ни отсылки на Кодекс об административных правонарушениях. Аналогичный дефект присущ норме подпункта 2) пункта 2 новой редакции статьи 53 Закона «О миграции населения», обязывающей выпускников «отработать не менее двух лет в регионах для расселения переселенцев»: отсутствуют санкция за неисполнение, механизм контроля исполнения и орган, уполномоченный на такой контроль. Обе нормы нарушают требование статьи 23 Закона «О правовых актах» о полноте структуры нормы предписания.

Гипотеза нормы пункта 8 статьи 58-3 Закона «О миграции населения» («неисполнение в установленный срок рекомендации») сформулирована неполно: не указано, что считается «неисполнением» — частичное исполнение, ненадлежащее исполнение или полное неисполнение. Оценочная неопределённость гипотезы создаёт риск произвольного применения нормы.

4.1.4. Дефекты юридической техники в отдельных нормах

Конструкция подпункта 2) пункта 2 новой редакции статьи 53 Закона «О миграции населения» смешивает два субъекта через конструкцию «в том числе»: всех выпускников (имеющих «преимущественное право») и выпускников по государственному образовательному заказу (обязанных отработать два года). Использование «в том числе» создаёт неясность: обязанность отработки распространяется на всех выпускников или только на обучившихся по государственному заказу? Это нарушает требование чёткости и ясности нормы.

Пункт 1 новой редакции статьи 53 устанавливает исчерпывающий перечень субъектов права на участие в мерах по содействию добровольному переселению: безработные, специалисты, привлекаемые по востребованным профессиям, главы крестьянского хозяйства, кандасы и работодатели. Однако пункт 2 той же статьи наделяет «преимущественным правом» воспитанников детских домов и выпускников организаций образования, которые не включены в перечень пункта 1. Субъект не может иметь «преимущественное право» на то, на что у него нет базового права. Данное внутреннее противоречие нарушает требование внутренней согласованности нормативного акта.

Формулировка «в течение последних пяти лет» применительно к праву собственности на жильё (подпункт 3) пункта 2 статьи 53-1) является неопределённой: неясно, означает ли это наличие права собственности в любой момент в течение пяти лет до подачи заявления или непрерывное владение на протяжении пяти лет. Это создаёт риск расширительного толкования и произвольного правоприменения.

Подпункт 4) статьи 53-2 устанавливает прекращение выплат при «установлении факта отсутствия проживания заявителя по адресу, указанному в договоре аренды, в течение непрерывного периода более 90 календарных дней подряд», однако не определяет, каким органом и каким способом устанавливается данный факт и какие доказательства являются достаточными. Пробел в механизме реализации нормы нарушает требование статьи 23 Закона «О правовых актах» об обязательности процедурных норм при наличии материальных.

Пункт 1 статьи 58-3 Закона «О миграции населения» устанавливает, что профилактический контроль без посещения осуществляется «путём сопоставления сведений, полученных из различных источников информации». Формулировка «из различных источников информации» является открытым и неопределённым перечнем: не указаны конкретные источники, порядок их использования и допустимость использования непубличных источников. Это нарушает требование статьи 24 Закона «О правовых актах» о недопустимости открытых перечней без конкретизации.

Правовая природа «постаккредитационного договора» (пункт 2 статьи 25 Закона «О профессиональных квалификациях») в Законопроекте не определена: неясно, является ли он гражданско-правовым или административным договором, каковы его существенные условия и последствия расторжения. Форма и условия отнесены к подзаконному акту, однако правовая природа договора должна быть определена законом.

Ссылка на статью 129 Предпринимательского кодекса в пункте 1-2 статьи 58-1 Закона «О миграции населения» дана без указания даты принятия и номера кодекса, что нарушает требование статьи 25 Закона «О правовых актах» о полных реквизитах при первом упоминании нормативного правового акта. Кроме того, содержание ссылки искажено: статья 129 Предпринимательского кодекса регулирует общие отношения в сфере контроля, а не устанавливает, что «порядок проведения государственного контроля регулируется законами Республики Казахстан».

Статья 4 Закона «О профессиональных квалификациях» в новой редакции содержит дословный повтор вводной фразы «Участниками Национальной системы квалификаций являются», что является очевидным редакционным дефектом, снижающим качество нормативного текста.

4.1.5. Грамматические, орфографические и синтаксические ошибки

В тексте Законопроекта выявлен ряд языковых ошибок, нарушающих требования статьи 24 Закона «О правовых актах» о соответствии нормам литературного языка. В пункте 1 статьи 52-1 Закона «О миграции населения» причастие «принимающее» (единственное число, средний род) не согласуется с подлежащим «местные исполнительные органы» (множественное число); правильно: «принимающие». В абзаце четвёртом пункта 2 той же статьи допущена орфографическая ошибка: «в течении пяти лет» вместо «в течение пяти лет». В пункте 1 статьи 61-3 Закона «О миграции населения» подлежащее «должностным лицом» (творительный падеж, единственное число) не согласуется со сказуемым «имеют право» (множественное число). В подпункте 2) пункта 2 статьи 53 Закона «О миграции населения» допущена падежная ошибка в ссылке: «пункта 8-2 статьи 26» вместо «пунктом 8-2 статьи 26».

4.1.6. Переходные положения: системный дефект

Статья 2 Законопроекта устанавливает единый срок введения в действие — 60 календарных дней со дня первого официального опубликования — для всех вносимых изменений без исключения. Между тем ряд норм требует значительно более длительного адаптационного периода: передача функций аккредитации от Национальной палаты предпринимателей к уполномоченному органу предполагает организационную перестройку; исключение статьи 112 Социального кодекса требует урегулирования судьбы действующих социальных контрактов; введение новых механизмов контроля в сфере миграции требует подготовки подзаконной нормативной базы. Отсутствие поэтапного введения в действие и переходных норм о судьбе действующих правоотношений нарушает требование статьи 23 Закона «О правовых актах» об обязательности адаптационного периода и переходных положений при изменении действующего регулирования. Рекомендуется предусмотреть поэтапное введение в действие: нормы о передаче функций

аккредитации — через шесть месяцев; нормы о контроле в сфере миграции — через три месяца; остальные — через 60 дней. Кроме того, необходимо дополнить статью 2 переходными нормами о судьбе действующих социальных контрактов, ранее выданных аттестатов аккредитации и незавершённых процедур.

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с требованиями статьи 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года и Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В ходе экспертизы выявлены коррупциогенные факторы, которые сгруппированы по типам ниже.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Широта дискреционных полномочий без законодательных рамок

Наиболее значимым коррупциогенным фактором является наделение уполномоченного органа полномочием самостоятельно определять порядок аккредитации центров признания «в определённом им порядке» (новая редакция статьи 23 Закона «О профессиональных квалификациях»). Данная конструкция означает, что орган сам устанавливает правила собственной деятельности без каких-либо законодательно закреплённых рамок, критериев или ограничений. Аккредитация является разрешительной процедурой, непосредственно затрагивающей права субъектов, в связи с чем её условия должны быть определены на уровне закона. Отсутствие содержательных рамок создаёт возможность для произвольного установления условий, сроков и критериев аккредитации, что является классическим коррупциогенным фактором типа «неограниченная дискреция». Рекомендуется закрепить в законе ключевые параметры порядка аккредитации: критерии, сроки, основания отказа и возобновления.

Аналогичный коррупциогенный фактор присутствует в норме подпункта 32) статьи 5 Закона «Об образовании» (в редакции Законопроекта), наделяющей уполномоченный орган полномочием самостоятельно утверждать перечень международных олимпиад и критерии их отбора. Поскольку вышестоящая норма, делегирующая данное полномочие, не идентифицирована, невозможно подтвердить, что закон прямо поручил органу установить именно эти критерии. Самостоятельное определение органом перечня олимпиад, победители которых зачисляются с присуждением образовательного гранта, создаёт возможность для избирательного включения или исключения конкретных соревнований, что несёт коррупционный риск. Рекомендуется проверить наличие соответствующего законодательного делегирования и при его отсутствии закрепить содержательные критерии отбора на уровне закона.

5.2.2. Отсутствие конкурсных и прозрачных процедур

Норма нового пункта 8-2 статьи 26 Закона «Об образовании» (подпункт 4) пункта 4 статьи 1 Законопроекта) предоставляет гражданам из числа сельской молодёжи, переселяющихся в определённые регионы, право на зачисление в организации технического и профессионального образования «вне конкурса на основании их заявления».

Внеконкурсное зачисление является изъятием из общего конкурсного порядка и непосредственно затрагивает права иных претендентов. Установление подобных преимуществ, как правило, требует прямого законодательного основания с чётко определёнными критериями. Поскольку вышестоящая норма, прямо делегирующая введение данной категории внеконкурсного зачисления, не идентифицирована, норма может квалифицироваться как создающая необоснованные преимущества для отдельной категории лиц без надлежащего законодательного основания. Рекомендуется верифицировать наличие в законе прямого делегирования на введение данной категории внеконкурсного зачисления и установить исчерпывающие критерии его применения.

5.2.3. Оценочные категории без критериев

Подпункт 1) пункта 1 статьи 53-1 Закона «О миграции населения» устанавливает в качестве основания для отказа в приёме заявления «представление заявителем неполного пакета документов в соответствии с законодательством». Формулировка «в соответствии с законодательством» является отсылочной и не конкретизирует, какой именно перечень документов является полным. Это создаёт правовую неопределённость: заявитель не может однозначно установить, какой пакет документов будет признан достаточным, а должностное лицо получает широкие дискреционные полномочия при оценке полноты пакета. Данный фактор создаёт условия для избирательного применения нормы. Рекомендуется либо установить исчерпывающий перечень документов непосредственно в норме, либо дать точную ссылку на конкретный нормативный правовой акт, определяющий такой перечень.

Норма пункта 1 новой редакции статьи 25 Закона «О профессиональных квалификациях» устанавливает, что решение об аккредитации принимается «на основании заключений отраслевых советов по профессиональным квалификациям, результатов экспертизы представленных документов и обследования заявителя». При этом не определены критерии, по которым советы формируют заключения, стандарты экспертизы и параметры обследования. Отсутствие содержательных критериев каждого из оснований создаёт риск произвольного правоприменения и избирательного принятия решений об аккредитации. Рекомендуется уточнить содержательные критерии каждого из оснований либо предусмотреть отсылку к нормативно закреплённым стандартам оценки.

5.2.4. Бланкетные нормы, допускающие произвольное толкование

Подпункт 4) пункта 2 статьи 52-1 Закона «О миграции населения» устанавливает в качестве основания аннулирования решения о включении в региональную квоту «выявление систематического нарушения (более 2 раз) кандасом либо переселенцем требований и норм миграционного законодательства». Формулировка «требования и нормы миграционного законодательства» является широкой бланкетной отсылкой, охватывающей разнородные нарушения различной степени тяжести. Это создаёт

возможность для избирательного применения нормы: одни и те же нарушения могут квалифицироваться как основание для аннулирования в одних случаях и игнорироваться в других. Рекомендуется конкретизировать перечень нарушений, влекущих аннулирование, с установлением критериев их тяжести.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль Законопроекта

Законопроект является формально гендерно-нейтральным: он не содержит норм, прямо дифференцирующих права и обязанности по признаку пола. Вместе с тем ряд норм, регулирующих условия предоставления субсидий, сроки переезда и обязательства по отработке, содержит риски косвенной дискриминации в отношении лиц с семейными обязанностями — преимущественно женщин, — поскольку не учитывает периоды временной нетрудоспособности по беременности, родам и уходу за ребёнком. Законопроект не содержит специфических мер по расширению прав женщин и девочек, упоминания принципа равенства в целях или преамбуле, а также не опирается на гендерную статистику в обосновании вводимых норм.

6.2. Выявленные проблемы косвенной дискриминации

6.2.1. Жёсткий срок прибытия в регион без учёта уважительных причин

Подпункт 2) пункта 2 новой статьи 52-1 Закона «О миграции населения» устанавливает, что решение о включении в региональную квоту подлежит аннулированию в случае «неприбытия кандидата либо переселенца и (или) членов его семьи (при наличии) в регион, определённый Правительством Республики Казахстан, в течение трёх месяцев со дня принятия решения о включении в региональную квоту». Установление жёсткого пресекательного срока (три месяца) для переезда всей семьи без учёта уважительных причин — осложнённой беременности, послеродового периода, ухода за новорождённым — создаёт неравные условия для женщин-переселенцев. Это может привести к необоснованному аннулированию квот для семей с малолетними детьми, что является косвенной дискриминацией по смыслу статьи 1 Закона Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин». Рекомендуется дополнить данный подпункт оговоркой об исключении случаев неприбытия по уважительным причинам (болезнь, беременность и роды, уход за ребёнком до достижения им возраста трёх лет), подтверждённых документально.

6.2.2. Обязательная отработка без учёта социальных отпусков

Подпункт 2) пункта 2 новой редакции статьи 53 Закона «О миграции населения» обязывает выпускников организаций образования, обучившихся по государственному образовательному заказу, «отработать не менее двух лет в регионах для расселения переселенцев». В норме не указано, засчитывается ли период отпуска по уходу за ребёнком в срок обязательной двухлетней отработки. Отсутствие данной детализации в специальном законе создаёт риск того, что женщин будут принуждать отрабатывать срок «физически» после выхода из декретного отпуска, что ухудшает их положение по сравнению с

мужчинами-выпускниками. Статья 100 Трудового кодекса Республики Казахстан устанавливает, что время отпуска без сохранения заработной платы по уходу за ребёнком засчитывается в общий трудовой стаж. Рекомендуется прямо указать в норме, что в двухлетний срок отработки засчитываются периоды, предусмотренные трудовым законодательством, включая социальные отпуска.

6.2.3. Пятилетний фильтр по владению жильём и его воздействие на социально уязвимые категории

Подпункт 3) пункта 2 статьи 53-1 Закона «О миграции населения» устанавливает в качестве основания для отказа в назначении выплат «наличие у заявителей и (или) членов их семей (при наличии) жилища на праве собственности в течение последних пяти лет». Данный фильтр может негативно сказаться на женщинах, расторгнувших брак: при разделе имущества женщина нередко формально числится собственником доли, которая была отчуждена при разводе, однако фактически остаётся без жилья. Пятилетний запрет лишает её доступа к мерам поддержки в период острой социальной нужды. Рекомендуется рассмотреть возможность исключения из «пятилетнего фильтра» лиц, утративших жильё в результате расторжения брака или иных семейно-бытовых обстоятельств, при условии отсутствия иного жилья.

6.3. Лингвистические замечания

В тексте Законопроекта используется термин «главы крестьянского хозяйства» (пункт 1 новой редакции статьи 53 Закона «О миграции населения»), который традиционно ассоциируется с мужским полом, хотя юридически допустим для лиц любого пола. Рекомендуется в тексте Законопроекта использовать гендерно-нейтральные конструкции там, где это возможно: например, вместо «кандас и члены его семьи» — «кандас и члены семьи».

6.4. Оценка гендерного воздействия

В целом гендерное воздействие Законопроекта оценивается как нейтрально-отрицательное: жёсткие процедурные условия (сроки переезда, фильтры по собственности, отсутствие учёта социальных отпусков при отработке) создают барьеры для доступа женщин к субсидиям и жилью, не компенсируемые специальными мерами поддержки. Законопроект не направлен на разрушение гендерных стереотипов и не закрепляет их явно, однако требует корректировки процедурных сроков и условий для обеспечения реального равенства возможностей.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки	Оценка
1	Ст. 53 п. 7 Закона о миграции	Уполномоченный орган по миграции	Порядок добровольного переселения в целом	Не установлены	Нечёткое делегирование
2	Ст. 15-1 п. 4	Уполномочен	Порядок	Не	Нечёткое

	Закона о профквалификациях	ный орган	признания международных сертификатов	установлены	делегирование
3	Ст. 23 Закона о профквалификациях	Уполномоченный орган	Порядок аккредитации центров признания	Не установлены	Нечёткое делегирование (коррупциогенный фактор)
4	Ст. 9-1 Закона о профквалификациях	Уполномоченный орган	Порядок выдачи единоразового ваучера	Не установлены	Нечёткое делегирование
5	Ст. 53 п. 5 пп. 1 Закона о миграции	Уполномоченный орган	Порядок предоставления субсидий и сертификатов	Частично (перечень мер установлены)	Допустимо с уточнением
6	Ст. 25 п. 2 Закона о профквалификациях	Уполномоченный орган	Форма аттестата и типовая форма постаккредитационного договора	Не установлен срок	Требуется переходной нормы

Вывод: Из шести выявленных делегирующих норм четыре не содержат содержательных рамок делегирования (предмет, пределы дискреции, сроки), что не вполне согласуется с подпунктом 1) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан. Три из них одновременно являются коррупционными факторами. Ни одна из делегирующих норм не устанавливает срока принятия соответствующего подзаконного акта, что создаёт риск правового вакуума в переходный период.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** единый — по истечении шестидесяти календарных дней со дня первого официального опубликования (статья 2 Законопроекта).
- **Отменяемые акты:** не указаны (статья 112 Социального кодекса исключается, однако в статье 2 это не отражено как отмена).
- **Переходный период:** отсутствует — нет норм о судьбе действующих социальных контрактов, ранее выданных аттестатов аккредитации, незавершённых процедур переселения и аккредитации.
- **Ретроактивность:** не предусмотрена.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, поскольку Законопроект предполагает принятие не менее шести подзаконных актов.
- **Правовой вакуум:** присутствует — в части судьбы действующих правоотношений, возникших на основании статьи 112 Социального кодекса, и ранее выданных аттестатов аккредитации центров признания.

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** в целом направлена на реализацию конституционных принципов свободы труда и права на образование, а также на упорядочение государственного регулирования в сфере миграции и профессиональных квалификаций. Вместе с тем в представленной редакции Законопроект содержит системные дефекты, требующие существенной доработки до принятия.
2. **Конституционность:** выявлено двенадцать зон конституционно-правового риска. Наиболее серьёзными являются: введение обязанности работодателей по организации наставничества без законодательного основания (риск нарушения принципа резерва закона); введение имущественного ценза для получения государственной поддержки без прямого законодательного основания; широкое делегирование порядка добровольного переселения без содержательных рамок; наделение уполномоченного органа полномочием самостоятельно определять порядок аккредитации центров признания.
3. **Системная интеграция:** выявлено одно прямое нарушение (мёртвая ссылка на исключаемый подпункт 6) пункта 8 статьи 26 Закона «Об образовании» в новой редакции статьи 53 Закона «О миграции населения»), одно возможное нарушение (риск двойного режима контроля в сфере миграции) и двенадцать рекомендаций по устранению переходных пробелов, дублирований и несогласованностей. Наиболее острой системной проблемой является отсутствие переходных норм при исключении статьи 112 Социального кодекса и при передаче функций аккредитации.
4. **Юридикко-техническое качество:** оценивается как приемлемое, требующее доработки. Выявлено тридцать дефектов юридической техники, из которых восемнадцать квалифицированы как дефекты ЮТ и двенадцать — как рекомендации. Критическими являются: внутреннее противоречие в субъектном составе статьи 53 (пункты 1 и 2); двойное определение «наставничества»; три грамматические и орфографические ошибки; отсутствие санкций за введённые обязанности; отсутствие переходных норм.
5. **Антикоррупционная экспертиза:** выявлено шесть коррупциогенных факторов. Основные типы: неограниченная дискреция уполномоченного органа при аккредитации центров признания и утверждении перечня олимпиад; отсутствие конкурсных процедур при внеконкурсном зачислении; оценочные категории без критериев при оценке полноты пакета документов и при принятии решений об аккредитации; широкая бланкетная отсылка при определении оснований аннулирования квоты.
6. **Гендерная экспертиза:** гендерное воздействие Законопроекта оценивается как нейтрально-отрицательное. Выявлено два случая возможной косвенной дискриминации (жёсткий срок прибытия без учёта беременности и родов; обязательная отработка без учёта социальных отпусков) и одна рекомендация по лингвистической правке.
7. **Делегирование:** четыре из шести делегирующих норм не содержат содержательных рамок, ни одна не устанавливает срока принятия подзаконного акта. Это создаёт риск правового вакуума и является системным дефектом Законопроекта.

8. **Переходные положения:** единый срок введения в действие (60 дней) не учитывает различную степень готовности к реализации отдельных норм; отсутствуют переходные нормы о судьбе действующих правоотношений и срок приведения подзаконных актов в соответствие.

Х. Рекомендации

9. Исключить из новой редакции подпункта 2) пункта 2 статьи 53 Закона «О миграции населения» ссылку на «подпункт 6) пункта 8 статьи 26» Закона «Об образовании», поскольку данный подпункт одновременно исключается Законом-проектом; оставить только ссылку на пункт 8-2 статьи 26.
10. Установить законодательное основание обязанности работодателей по организации наставничества в Трудовом кодексе Республики Казахстан с определением существенных параметров наставничества (форма, сроки, подтверждение исполнения) либо исключить данное положение из Закона-проекта до принятия системного регулирования.
11. Добавить в статью 2 Закона-проекта переходные нормы: о судьбе действующих социальных контрактов, заключённых на основании статьи 112 Социального кодекса; о действии ранее выданных аттестатов аккредитации центров признания; о незавершённых процедурах аккредитации; о сроке приведения подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с новым регулированием (не более шести месяцев).
12. Предусмотреть поэтапное введение в действие: нормы о передаче функций аккредитации — через шесть месяцев; нормы о государственном контроле в сфере миграции — через три месяца; остальные нормы — через 60 дней.
13. Унифицировать наименование уполномоченного органа по вопросам миграции по всему тексту Закона «О миграции населения», используя единое обозначение, закреплённое в статье 1 данного Закона.
14. Перенести определение «специальных знаний» из подпункта 3) пункта 1 статьи 32 Трудового кодекса в статью 1 Трудового кодекса («Основные понятия»).
15. Переработать пункт 9 статьи 37-1 Закона «О миграции населения»: дать единое определение «наставничества» в статье 1 Закона «О миграции населения», исключив дублирующий абзац из нормы об обязанности.
16. Добавить санкцию (или отсылку на Кодекс об административных правонарушениях) за неисполнение обязанности работодателя по организации наставничества (статья 37-1, пункт 9) и за неисполнение обязанности выпускников по отработке (статья 53, пункт 2, подпункт 2).
17. Разграничить субъектный состав в пунктах 1 и 2 новой редакции статьи 53 Закона «О миграции населения»: либо включить воспитанников детских домов и выпускников организаций образования в перечень пункта 1, либо изменить конструкцию пункта 2 с «преимущественного права» на иной механизм, не требующий наличия базового права.
18. Установить в законе содержательные рамки аккредитации центров признания (критерии, сроки, основания отказа и возобновления), исключив конструкцию «в определённом им порядке» как коррупциогенную.

19. Установить законодательное основание для едиnorазового ваучера для безработных в Социальном кодексе либо дать прямую отсылку из Социального кодекса к Закону «О профессиональных квалификациях».
20. Установить в переходных положениях срок принятия типовой формы постааккредитационного договора и указать, что до её утверждения аккредитация не приостанавливается.
21. Определить правовую природу постааккредитационного договора (гражданско-правовой или административный) на уровне закона с указанием существенных условий и последствий расторжения.
22. Уточнить в статье 58-1 или 61-1 Закона «О миграции населения», какие именно положения Предпринимательского кодекса применяются к соответствующим формам контроля в сфере миграции, а какие — нет.
23. Разделить статью 52-1 Закона «О миграции населения» на две самостоятельные статьи: одну — об отказе во включении в региональную квоту, другую — об аннулировании решения о включении.
24. Оформить нормы о государственном контроле в сфере миграции (статьи 58-1, 58-3, 61-1–61-4) единой главой с соответствующим заголовком.
25. Конкретизировать перечень нарушений миграционного законодательства, влекущих аннулирование решения о включении в региональную квоту, с установлением критериев их тяжести и соразмерности применяемой санкции.
26. Дополнить подпункт 2) пункта 2 статьи 52-1 Закона «О миграции населения» оговоркой об исключении случаев неприбытия по уважительным причинам (беременность, роды, уход за ребёнком до трёх лет), подтверждённых документально.
27. Прямо указать в подпункте 2) пункта 2 статьи 53 Закона «О миграции населения», что в двухлетний срок обязательной отработки засчитываются периоды, предусмотренные трудовым законодательством, включая социальные отпуска.
28. Смягчить «пятилетний фильтр» по владению жильём для социально уязвимых категорий (многодетные матери, одинокие матери, лица, утратившие жильё при расторжении брака) при условии отсутствия иного жилья.
29. Уточнить гипотезу нормы пункта 8 статьи 58-3 Закона «О миграции населения»: указать, что понимается под «неисполнением» рекомендации (полное неисполнение, частичное неисполнение, ненадлежащее исполнение).
30. Уточнить порядок электронного вручения рекомендации (пункт 5 статьи 58-3): связать момент вручения с подтверждением доставки или с использованием официальной информационной системы, а не с датой отправки.
31. Установить в законе или в подзаконном акте орган и способ фиксации факта отсутствия проживания заявителя по адресу, указанному в договоре аренды (подпункт 4) статьи 53-2).
32. Уточнить формулировку «в течение последних пяти лет» применительно к праву собственности на жильё (подпункт 3) пункта 2 статьи 53-1): указать, означает ли это наличие права собственности в любой момент в течение пяти лет или непрерывное владение.
33. Исправить грамматические, орфографические и синтаксические ошибки: «принимающее» → «принимающие» (статья 52-1, пункт 1); «в течении» → «в течение»

(статья 52-1, пункт 2, абзац четвёртый); несогласование подлежащего и сказуемого в статье 61-3, пункт 1; падежная ошибка в ссылке на «пункта 8-2» → «пунктом 8-2» (статья 53, пункт 2, подпункт 2).

34. Дополнить ссылку на Предпринимательский кодекс в пункте 1-2 статьи 58-1 Закона «О миграции населения» полными реквизитами и скорректировать содержание ссылки в соответствии с фактическим содержанием статьи 129 Предпринимательского кодекса.
35. Устранить повтор вводной фразы «Участниками Национальной системы квалификаций являются» в новой редакции статьи 4 Закона «О профессиональных квалификациях».
36. Определениям «центра трудовой мобильности» и «национальной системы прогнозирования трудовых ресурсов», вводимым в Закон «О миграции населения» и Закон «О профессиональных квалификациях», добавить оговорку «для целей настоящего Закона» либо исключить их как дублирующие нормы Социального кодекса.
37. Установить содержательные критерии понятий «низкий экономический потенциал» и «высокий экономический потенциал развития» (подпункт 1) пункта 3 статьи 53 Закона «О миграции населения») либо дать отсылку на нормативно закреплённые критерии.
38. Разрешить коллизию компетенции в отношении контроля частных агентств занятости (подпункт 7) пункта 1 статьи 61-1 Закона «О миграции населения»): либо внести соответствующие изменения в Социальный кодекс, либо чётко разграничить предметы контроля уполномоченного органа по миграции и органа по труду.

Заключение: В представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Выявленные дефекты носят как технический, так и системный характер: прямая внутренняя коллизия (мёртвая ссылка), отсутствие переходных норм, коррупциогенные факторы, конституционно-правовые риски в части соблюдения принципа резерва закона и ряд существенных дефектов юридической техники требуют устранения до принятия Законопроекта. После устранения указанных замечаний Законопроект может быть рекомендован к принятию.